



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

AILSON DE MENEZES ANDRADE

**PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA:
UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DA COMUNIDADE ACADÊMICA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO**

Salvador
2015

AILSON DE MENEZES ANDRADE

**PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA:
UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DA COMUNIDADE ACADÊMICA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Administração do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: **Prof. Dr^a. Elizabeth Matos Ribeiro**

Salvador
2015

Escola de Administração - UFBA

A553 Andrade, Ailson de Menezes.

Planejamento e gestão orçamentária participativa: uma análise da percepção da comunidade acadêmica da Universidade Federal do Vale do São Francisco /Ailson de Menezes Andrade. – 2016.

149 f.

Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2015.

1. Universidade Federal do Vale do São Francisco – Orçamento – programa - Administração. 2. Universidades e faculdades - Administração – Participação dos empregados. 3. Administração pública. 4. Desenvolvimento organizacional. 5. Comportamento organizacional. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 658.406

AILSON DE MENEZES ANDRADE

**PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA:
UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DA COMUNIDADE ACADÊMICA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração, junto à Universidade Federal da Bahia, para a seguinte banca examinadora:

Aprovada em 16 de dezembro de 2015.

Banca Examinadora

Prof. ^a Dr. ^a Elizabeth Matos Ribeiro - Orientadora
Doutor(a) em Ciência Política e da Administração (USC/ES)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos
Doutor em Economia pela UNICAMP
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Antônio Pires Crisóstomo
Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco
Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)

Msc. Platini Gomes Fonseca
Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)

AGRADECIMENTOS

A Deus pela nossa saúde, pela misericórdia infinita e iluminação.

A minha família, que é minha referência e porto seguro, com muito amor: minha mãe, Mirian; meus irmãos, Amielthon, Michel e Humberto; minha avó, Maria; minha esposa Cinthia; e minha filha Júlia. Muitas palavras de incentivo, ações de ajuda e paciência foram fundamentais.

À minha orientadora, Prof^{ra}. Elizabeth Matos, pela lição de simplicidade, paciência, incentivo e valiosas (muitas) contribuições.

À Univasf pelo esforço na assinatura do protocolo de intenções junto à UFBA, num movimento de valorização da qualificação de seus técnicos. Aos colegas de trabalho que, de maneira atenciosa, sempre traziam uma palavra de incentivo. Ao Prof. Cordeiro, Ilbetânia, Auxiliadora, Jaici, Priscila e Tarcísio. Em especial, ao amigo Platini Fonseca, pelas contribuições do dia-a-dia e pelo papel decisivo na escolha do meu tema de pesquisa, ainda antes da seleção do mestrado.

A todos os professores com os quais tivemos contato e funcionários do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), da UFBA, pelos ensinamentos e disposição em lecionar e servir.

Aos colegas de curso que contribuíram na construção dos conhecimentos e na divisão de aflições e alegrias. Em especial, aos companheiros de viagem e estadia em Salvador-BA, Alan, Anderson e Cássio.

Muito Obrigado!

ANDRADE, A. M. **Planejamento e Gestão Orçamentária Participativa**: uma análise da percepção da comunidade acadêmica da Universidade Federal do Vale do São Francisco. 149 f. il. 2015. Dissertação (Mestrado) Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

RESUMO

O orçamento institucional constitui ponto central para o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que vai abrigar a Lei n. 4.320, de 1964, e o Decreto Lei n. 200 de 1967. Recentemente, observa-se um movimento mais intenso no sentido de consolidar os princípios democráticos mediante a integração de novas metodologias participativas. Assim, qualquer movimento de entes da administração pública apontando para a divisão dessa responsabilidade e ampliação das discussões em torno do bom uso do recurso público merece atenção, essencialmente por se voltarem a aspirações da Administração Pública direcionadas à eficiência, eficácia e efetividade. A gestão orçamentária atualmente vivenciada pela Univasf se reveste de características em torno da abertura à participação. Dessa maneira, o presente estudo tem como objetivo central analisar a percepção dos Gestores, Gerentes e Usuários dessa universidade acerca das mudanças organizacionais decorrentes dessa prática orçamentária institucional. Para a realização do estudo definiu-se, inicialmente, identificar um referencial teórico e metodológico crítico capaz de abarcar as duas dimensões que integram uma ação administrativa, quais sejam: a gestão e a gerência, responsáveis, respectivamente, pela definição de uma dada concepção que orienta as práticas administrativas. Nesse sentido, a abordagem teórico-metodológica selecionada foi a teoria da Administração Política, por ser reconhecida como teoria e metodologia capaz de nos fornecer parâmetros inovadores que permitiriam realizar uma pesquisa qualitativa visando avaliar as mudanças produzidas pelas novas práticas de gestão orçamentária participativa na Univasf. Com base nessa teoria foi possível definir um modelo de análise que integrou as duas dimensões propostas: a Gestão (pensar) e da Gerência (agir), garantindo, desse modo, articular aspectos teóricos e práticos do objeto a ser investigado. O percurso metodológico escolhido priorizou o uso das seguintes técnicas: pesquisa documental, observação participante, aplicação de questionários e realização de entrevistas semiestruturadas a atores-chaves da instituição, vinculados diretamente às práticas de planejamento orçamentário na instituição selecionada. Como resultado da pesquisa foi possível constatar, através da percepção dos atores, que há uma nova forma de pensar e praticar o planejamento orçamentário na instituição, marcada por características voltadas à abertura da participação, e que tem, de algum modo, desencadeado processos de mudanças organizacionais importantes. A análise dos dados possibilitou reconhecer, também, que ainda falta um esforço institucional para potencializar as práticas de planejamento orçamentário participativo. Como produto indireto da pesquisa, foi possível apresentar uma agenda propositiva construída com base na análise dos dados coletados, buscando contribuir para que os futuros gestores e demais atores da Univasf possam avançar em uma prática que tem se revelado muito positiva para a modernização e democratização da gestão pública universitária.

Palavras-chave: Administração Política; Administração Pública; Planejamento Governamental, Orçamento Participativo; Mudança Organizacional;

ANDRADE, A. M. **Participatory Budget Planning and Management**: an analysis of the perception of the academic community of the Federal University of São Francisco Valley. 149 f. il. 2015. Dissertation (Master) School of Administration, Federal University of Bahia, Salvador, 2015.

ABSTRACT

The institutional budget is central to the fulfillment of the constitutional principles of public administration, especially after the promulgation of the Federal Constitution of 1988, which will house the Law n° 4320 of 1964 and Decree Law n°. 200 1967. Recently, there is a more intensive movement towards consolidating democratic principles by integrating new participatory methodologies. So any movement of government pointing to the division of this responsibility and expansion of discussions on the good use of public funds deserves attention, essentially to turn the aspirations of the public administration aimed at efficiency, efficacy and effectiveness. The budget management currently experienced by UNIVASF is of characteristics around the opening to participation. In this way the present study was aimed to analyze the perception of managers, the university managers and users about the organizational changes resulting from this institutional budgetary practice. For the study was defined initially identify a theoretical and critical methodological capable of embracing the two dimensions that make up an administrative action, namely: managers, management and users, responsible, respectively, for the definition of a given conception guides administrative practices. In this sense, the theoretical and methodological approach selected was the theory of Political Management for being recognized as theory and methodology able to provide the innovative parameters by which to achieve a qualitative survey to assess the changes brought about by new participatory budget management practices in UNIVASF. Based on this theory it was possible to define an analytical model that integrated the two proposals dimensions: Management (thinking) and Management (act), ensuring thereby articulate theoretical and practical aspects of the object under investigation. The methodological approach chosen prioritized using the following techniques: documentary research, participant observation, questionnaires and conducting structured interviews with key actors of the institution, directly linked the budgeting practices in the selected institution. As a result of research it was established, through the perception of the actors, there is a new way of thinking and practice budgeting in the evaluated institution, marked by features aimed at opening-up and has somehow triggered processes of change important organizational. Data analysis made it possible to recognize that there is still an institutional effort to consolidate the participatory budgeting practices. As indirect research product was possible to present a proposed agenda built on the analysis of data collected in order to contribute to the future managers and UNIVASF actors can move forward in a practice that has proved very positive for the modernization and democratization of university governance.

Keywords: Public Administration; Political Administration; Government Planning; Participatory Budget; Organizational change.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução de crédito orçamentário Univasf	62
Tabela 2	Evolução da distribuição orçamentária x solicitações	62
Tabela 3	Distribuição do orçamento (Consumo e Bens permanentes) entre os colegiados acadêmicos de graduação	64
Tabela 4	Distribuição do orçamento (Consumo e Bens permanentes) entre os colegiados acadêmicos de pós-graduação <i>stricto sensu</i>	64
Tabela 5	Distribuição do orçamento (Consumo e Bens permanentes) entre os colegiados acadêmicos de pós-graduação <i>lato sensu</i>	65
Tabela 6	Classificação dos usuários sobre aspectos da contextualização da prática participativa	83
Tabela 7	Percepção dos usuários sobre o Leds	93
Tabela 8	Nível de satisfação dos usuários	107
Tabela 9	Atendimento face às solicitações apresentadas na 1ª Etapa do Leds	110
Tabela 10	Relação volume de créditos solicitados X volume de créditos empenhados	111
Tabela 11	Evolução de usuários solicitando no sistema Leds	112

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1	Escada da Participação Cidadã	31
Quadro 2	Modelos de Gestão Pública	32
Quadro 3	Princípios Orçamentários	34
Quadro 4	Caracterização dos Respondentes do questionário	49
Quadro 5	Modelo de Análise	57
Quadro 6	Usuários Leds	67
Quadro 7	Relato de experiências Universidades Federais	71
Figura 1	Síntese da metodologia	63
Figura 2	Etapas do funcionamento do Leds	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
LEDS	Levantamento de Demandas Setoriais
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PPA	Plano Plurianual
PROGEST	Pró-reitoria de Gestão e Orçamento
PROPLADI	Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
STI	Secretaria de Tecnologia da Informação
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
1.1 DEFINIÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO.....	18
1.2 PROBLEMA.....	18
1.3 PRESSUPOSTOS.....	18
1.4 OBJETIVOS.....	19
1.4.1 Objetivo Geral	19
1.4.2 Objetivos Específicos	19
1.5 JUSTIFICATIVA.....	20
2. REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1 UMA APROXIMAÇÃO ÀS TEORIAS CRÍTICAS DA ADMINISTRAÇÃO COM ENFASE NA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA.....	23
2.2 GESTÃO PARTICIPATIVA.....	27
2.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA COMO PRÁTICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA.....	33
2.4 GESTÃO PÚBLICA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL.....	39
3. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	45
3.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DA PESQUISA.....	45
3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	46
3.2.1 Pesquisa Documental	46
3.2.2 Entrevistas	46
3.2.3 Questionário	47
3.2.4 Observação	50
3.3 TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS.....	51
3.4 UNIDADE DE ANÁLISE.....	52
3.5 CORTE TEMPORAL.....	52
3.6 ETAPAS DO MODELO METODOLÓGICO.....	52
3.7 CONSTRUÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE.....	55
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	60
4.1 ESTUDO DE CASO.....	
4.1.1 Metodologia Participativa	60
4.1.2 Aplicativo Eletrônico LEDS	66
4.1.2.1 Contextualização.....	66
4.1.2.2 Funcionamento do aplicativo.....	66
4.2 ADMINISTRAÇÃO, GESTÃO E GERÊNCIA, SEGUNDO OS ATORES PESQUISADOS.....	74
4.2.1 Conceituando Administração	75
4.2.2 Conceituando Gestão e Gerência	76
4.3 CONTEXTUALIZANDO A CONCEPÇÃO E EVOLUÇÃO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA UNIVASF.....	78
4.4 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS ATORES SELECIONADOS.....	84
4.4.1 Desenvolvimento Político Institucional	84
4.4.2 Dinâmica dos Macroprocessos	90
4.4.3 Estrutura Organizacional	95
4.4.4 Dinâmica dos Microprocessos	102
4.4.5 Resultados	106

5. BREVES PROPOSIÇÕES ADMINISTRATIVAS EM TORNO DA PRÁTICA.	121
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
REFERÊNCIAS.....	131
APÊNDICES.....	136

1. INTRODUÇÃO

A elaboração da pesquisa teve como motivação o interesse de se verificar em que medida a experiência de implementação de práticas de Planejamento e Orçamento Participativo praticada na Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF, mesmo não sendo, ainda, uma prática institucionalizada, tem contribuído para promover mudanças organizacionais.

A UNIVASF é uma Instituição Federal do Ensino Superior – IFES, criada pela lei 10.473, de 27 de junho de 2002, com a missão de atuação no semiárido nordestino. Atualmente, é dotada de 6 (seis) *campi* em três estados da federação, quais sejam: Pernambuco - Petrolina/Sede e Petrolina/Ciências Agrárias; Bahia – Juazeiro, Senhor do Bonfim e Paulo Afonso; e Piauí – São Raimundo Nonato; sendo composta de uma comunidade acadêmica de 400 docentes, 300 técnico-administrativos e aproximadamente 5.000 estudantes.

Oportuno faz-se destacar, para fins de contextualização, que essa Universidade é fruto da perspectiva do Estado brasileiro em expandir a oferta do Ensino Superior, para atendimento a uma demanda crescente e reprimida em grandes centros e, especialmente, no interior do país.

Se de um lado, a partir do advento da Lei de Diretrizes e Bases (9394/96), percebemos uma volumosa expansão das Instituições privadas nesse nível de ensino, a partir do primeiro governo Lula (2003-2006), constata-se a expansão do ensino superior público, primordialmente num movimento de interiorização da oferta desse nível de ensino, cuja abrangência concentrava-se nas capitais ou grandes centros.

Somente mencionando a região Nordeste podemos citar, além da Univasf¹, a Universidade Federal do Recôncavo Baiano; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal Rural do Semiárido - RN, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – CE, Universidade Federal do Cariri – CE.

Alheio à discussão que é travada em razão da motivação dessa expansão de instituições, pairando entre o atendimento de demandas antigas de lideranças político-partidárias dessas regiões, ou, simplesmente, o olhar do Estado para perceber as grandes

¹ Apesar da lei de criação datar da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, os investimentos para estruturação física e humana são verificados a partir do primeiro mandato do Governo Lula, conforme pode ser analisado a partir da Lei Orçamentária Anual

demandas de jovens que historicamente tinham que migrar das suas cidades rumo às capitais, fato é que a expansão ocorreu e traz um grande impacto para cada uma das localidades alcançada por essas jovens instituições.

O apoio oferecido pelo Estado nesse processo expansionista parece não ter tido como pilar a autonomia das Universidades quanto à escolha dos cursos iniciais ou cidades sede das Instituições recém criadas, mas é reconhecido, através dos orçamentos institucionais ano-a-ano, o aporte financeiro e humano para estruturação dessas Instituições.

Num outro momento, pode-se perceber o apoio do estado acompanhado do respeito à autonomia das Universidades, citando aqui o Programa do Governo Federal de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras – Reuni (2007) que tinha por premissa a ampliação da oferta de vagas e a diminuição da evasão.

Mesmo não sendo produto direto desse estudo, válido é apresentar a inquietação em torno da dúvida da existência da autonomia das Universidades Públicas, sobretudo quando falamos nas demandas crescentes do Estado e suas instituições, em tempos de crise, para que seja discutido o orçamento de uma instituição que tem por missão trabalhar de maneira qualificada e abrangente o ensino, a pesquisa e a extensão. Exige-se, assim, um esforço dos gestores públicos, para que, mesmo diante de uma limitada autonomia, atuem pensando e agindo com respaldo e em respeito às distintas demandas institucionais.

Administrativamente, a Univasf é composta pelos seguintes órgãos: Conselho Universitário, Reitoria, Colegiados Acadêmicos de Graduação (24), Colegiados Acadêmicos de Pós-Graduação (11), Pró-Reitorias (6) e Secretarias (5).

Com uma considerável envergadura administrativa e com uma ampla diversidade dos cursos ofertados (cursos de engenharias, saúde, biológicas, agrárias e humanas) há que se deduzir a gama de solicitações por bens (consumo e permanentes) e serviços necessários para manter toda essa estrutura em funcionamento, seja do ponto de vista administrativo, seja do ponto de vista de suporte às atividades finalísticas e indissociáveis da Instituição, quais sejam: Ensino, Pesquisa e Extensão.

Por ser uma Instituição bastante jovem (com apenas 11 anos de funcionamento acadêmico), a Universidade vivenciou, do ponto de vista de práticas orçamentárias, distintas fases até o momento atual, sendo clarividentes duas delas: (a) um primeiro momento voltado para a construção física da Universidade e contratação de pessoal (docentes e técnicos administrativos). Nesse contexto, foram priorizadas práticas orçamentárias tradicionais dirigidas para atender as necessidades mais imediatas de estruturação da instituição, centrada, pois, em uma concepção e prática administrativa direcionada para ações mais contingenciais;

e (b) um segundo momento, marcado pela consolidação da Universidade onde se observa uma mudança importante no perfil das demandas não tão focadas no suporte às estruturas básicas já edificadas, passando a responder, agora, ao aumento no quantitativo de docentes e servidores, assim como ao número de alunos que aumentara significativamente. O reflexo imediato dessa transformação foi o aumento de reivindicações por um maior espaço da comunidade nas discussões sobre planejamento e gestão, especificamente sobre o orçamento. Essa dinâmica se revela mais complexa nas demandas que emergiam dos Colegiados Acadêmicos representadas em suas distintas realidades e custos de manutenção.

No ano de 2012, a UNIVASF iniciou uma etapa no processo de mudança organizacional e comportamental com o objetivo de implantar uma nova perspectiva de Planejamento Orçamentário, baseada em princípios participativos. Através da parceria entre a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional - Propladi e a Secretaria de Tecnologia da Informação - STI, foi desenvolvido um aplicativo eletrônico denominado “LEDS” – Levantamento de Demandas Setoriais.

Através desse aplicativo, os setores (Colegiados Acadêmicos e estruturas administrativas) passaram a apresentar suas demandas por bens de consumo e de capital junto a PROPLADI. A partir desse momento, os órgãos colegiados e administrativos da instituição passaram a assumir o papel de projetar suas demandas com base nas prioridades estabelecidas por cada gestor. Mas nesse cenário não havia, ainda, uma precisão sobre o atendimento dessas demandas, pois essa resposta dependia da disponibilidade orçamentária da Instituição, revelando, pois, que, apesar dos avanços, faltava a definição de critérios de gestão e de gerência que garantissem a equidade nos atendimentos.

A partir de 2013, observa-se um avanço em direção a uma divisão mais equitativa do orçamento através da decisão que garantia que a parte não vinculada do orçamento (isto é, aquela que não estava comprometida com despesas fixas) seria distribuída entre os Colegiados Acadêmicos de Graduação e Pós-Graduação. Para efetivar esse “rateio” foi aplicada uma fórmula que levava em consideração o conceito ‘aluno-equivalente’, tomando como base os seguintes elementos/indicadores: alunos matriculados por curso; peso do curso para o Ministério da Educação - MEC² (levando-se em consideração o seu custo de manutenção); fator extra para cursos recentes que careciam de estruturação e para os *campi* fora da sede. Encontrado esse produto, era estabelecida a relação entre o número encontrado e o orçamento que ficaria à disposição para divisão entre todos os colegiados, que receberiam o

² SESU/MEC. Cálculo do aluno equivalente para fins de manutenção das Ifes. Brasília: 2005.

percentual que lhes caberia, com base no resultado dos índices alcançados na fórmula utilizada.

Pode-se inferir, que o critério de participação utilizado, mesmo não sendo fruto de uma discussão interna mais ampla, encontra respaldo inicial entre os principais atores da instituição uma vez que a metodologia tinha aderência ao padrão de planejamento e gestão orçamentária utilizado pelo MEC quando da distribuição orçamentária entre as IFES.

Mesmo não tendo sido preliminarmente trabalhados ou institucionalizados, os dois momentos descritos acima traduzem mudanças, seja na estrutura organizacional, incluindo-se a gerência orçamentária, à medida que os setores passavam a elaborar, de forma consensual, o planejamento orçamentário da instituição; seja na dimensão administrativa, através das alterações dos fluxos dos processos de trabalho ou na potencialização de novas perspectivas nas ações dos chefes dos setores (gerentes) que passam a exercer, em alguma medida, o papel de um gestor e negociador.

Outro elemento a ser destacado são as mudanças ocorridas na dimensão gerencial visto que os chefes dos setores e coordenadores passaram a ter acesso ao volume global de demandas da instituição. Esse processo, mesmo que não seja considerado como uma ação participativa plena pode ser considerado um avanço nessa direção, tendo em vista que permitiu inovar no conhecimento que a comunidade passou a ter acerca da priorização das necessidades setoriais e globais. O que implica afirmar que o processo de elaboração da proposta orçamentária anual foi tornando-se, gradativamente, um instrumento de integração e educação em torno de um projeto mais amplo da Universidade. Pelas razões expostas, não será dada prioridade nesse estudo aos aspectos relacionados à perspectiva de atendimento/realização do orçamento que como é sabido sua aprovação depende do Poder Legislativo, sem considerar que todo esse esforço pode ser frustrado no momento da execução caso haja necessidade política ou administrativa de contingenciamento pelo governo federal. Desse modo, o objeto central desta pesquisa será analisar as principais mudanças organizacionais no planejamento e gestão orçamentária advindas dessa inovação através da percepção dos atores.

Com essa delimitação a pesquisa pretende analisar, primeiramente, ‘como’ esse processo de planejamento e orçamento participativo foi concebido/pensado (coletivamente), dando ênfase à dimensão do que aqui compreendemos como ‘gestão’ (concepção administrativa). Para, em um momento posterior, dimensionar ‘como’ esse novo padrão (espontâneo) de planejamento e gestão tem sido executado, tomando como base a dimensão do que denominamos de ‘gerência’ (capacidade técnica de executar o projeto). Acredita-se

que a pesquisa poderá comprovar se há reflexos diretos ou indiretos do novo padrão de conceber o planejamento orçamentário (Gestão) na Univasf nas práticas administrativas (gerenciais), com ênfase no campo do planejamento e gestão pública. Uma análise superficial (empírica) sobre o fenômeno avaliado permite inferir que ao não agir de uma maneira contingencial e fracionada, mas priorizando a consolidação de demandas (informações) setoriais, a Propladi tem contribuído para promover uma mudança importante, revelada na (re)definição dos processos administrativos e de trabalho, tendo como ênfase o planejamento orçamentário.

Assim, tomando como base a análise dos dois momentos que marcaram o processo de planejamento e gestão orçamentária da Univasf e observando as principais mudanças advindas desse movimento espontâneo, que aqui classificamos, *a priori*, como movimento em direção à construção de uma arena de participação, definimos o objeto dessa pesquisa.

Cabe ressaltar que essa pesquisa ganha relevância pelo fato de que mesmo não sendo uma prática institucionalizada, é possível observar mudanças organizacionais que revelam indícios da valorização da participação como um princípio fundamental para a gestão da universidade, assim como tem se revelado como vetor relevante para o desenvolvimento de competências e habilidades em gestão e gerência – o que permite afirmar que o planejamento orçamentário participativo tem também uma dimensão educativa.

Este estudo tem como objetivo, portanto, analisar qual a percepção dos gestores e outros atores da Univasf sobre as mudanças organizacionais atreladas à experiência de concepção e implantação de práticas participativas em planejamento e orçamentação, utilizando-se, para tal, da teoria da Administração Política, enfatizando suas relevantes contribuições sobre os conceitos de gestão e gerência. Tem-se, para tanto, como objetivos específicos: 1) Identificar novas bases teórico-metodológicas que permitam compreender, de forma crítica e contextualizada, a experiência de uma prática participativa em planejamento e orçamentação; 2) Apresentar as bases da metodologia participativa e a instrumentalização da prática no âmbito da Univasf; 3) Contextualizar a evolução do planejamento orçamentário da Univasf até a adoção da prática participativa; 4) Identificar e analisar, a partir da percepção dos gestores e outros atores, mudanças organizacionais no planejamento e gestão orçamentária decorrentes da introdução de método orçamentário participativo; 5) Apresentar, com base na análise realizada, agenda propositiva de ações com o intuito de contribuir para a consolidação e/ou aprofundamento das práticas participativas de planejamento e gestão orçamentária.

A Teoria da Administração Política parte do pressuposto científico de que uma ação de gestão deve ser concebida de forma a viabilizar os meios teóricos (gestão) e empíricos (gerência) para o alcance do bem estar social ou organizacional, assumindo a relevância da concatenação e indissociabilidade do pensar e agir.

Com base nesse conceito, este estudo assume como pressuposto teórico e metodológico que para a pertinente análise de uma ação de gestão deve se considerar a necessária aliança (positiva) entre a concepção e a prática, evidenciando-se na prática vivenciada. A concepção da gestão pode, nesse entendimento, ser identificada tanto na legislação e em outros instrumentos/ferramentas que a institucionalizam, como, primordialmente, na dinâmica administrativa que garante sua operacionalização.

A teoria da Administração Política contribui para o avanço em torno de uma análise crítica de uma prática relacionada à administração, especialmente em se tratando do setor público, onde se percebe uma clara limitação no que tange a analisar como se concebem e operacionalizam os processos e práticas.

Alicerçados nessa teoria alguns estudos³ já foram realizados com intuito de formatação de instrumentos de avaliação de políticas públicas, não sendo o caso deste, o qual que se propõe a formatar um modelo de análise para através da aplicação de instrumentos de coletas definidos realizar a análise e conferir possíveis contribuições a uma prática institucional em andamento e com o potencial de aproximar-se do que se espera da administração pública voltada aos parâmetros gerenciais de eficiência e transparência baseados na participação.

Assim, para adequado desenvolvimento e compreensão, esta dissertação foi dividida em sete capítulos, sendo, além deste: o capítulo 2, **Referencial Teórico**, onde se trabalham as principais definições e abordagens da Administração Política, especialmente referentes às dimensões de gestão e gerência, as quais subsidiam a elaboração do modelo de análise desenvolvido, trabalhando também os demais conceitos envolvidos em uma prática de gestão democrática; capítulo 3, **Metodologia da pesquisa**, onde serão apresentadas as opções do percurso metodológico para o alcance dos objetivos da pesquisa, bem como para a construção do modelo de análise; o capítulo 4, **Estudo de caso**, onde se apresenta detalhadamente a metodologia orçamentária atualmente vivenciada pela Univasf, nosso objeto de estudo; capítulo 5, **Apresentação de discussão dos dados**, no qual todos os resultados oriundos das coletas realizadas pelas distintas técnicas serão apresentados, confrontados e debatidos

³ NOGUEIRA 2014; SANTOS 2014.

empírica e teoricamente para fins de resposta ao problema da pesquisa; capítulo 6, **Breves proposições administrativas em torno da prática**, no qual, a partir das informações apresentadas e discutidas e das observações do pesquisador, pretende-se conferir contribuições ao aprimoramento da prática orçamentária institucional, tendo como foco a potencialização da concepção e prática participativa; capítulo 7, onde se apresentam conclusões preliminares, destacando a relevância do estudo para o entendimento de uma prática institucional em andamento, as limitações do trabalho e o potencial para novos estudos, além de ressaltar a contribuição a partir da agenda proposta.

1.1 DEFINIÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

O objeto de estudo dessa pesquisa, conforme já foi antecipado, é analisar a percepção de gestores e servidores da Univasf sobre as mudanças organizacionais que têm ocorrido na área de Planejamento e Gestão Orçamentária, atreladas ao que poderia ser classificado pelas teorias e metodologias como prática orçamentária participativa.

1.2 PROBLEMA

Com base no contexto apresentado acima e na definição do objeto de estudo a pergunta central que orientará o desenvolvimento da pesquisa e a seguinte:

Qual a percepção dos gestores e outros atores da Univasf em relação às mudanças organizacionais no Planejamento e Gestão Orçamentária, atreladas à concepção e implantação de um processo baseado em princípios e práticas participativas?

1.3 PRESSUPOSTOS

Os dados observados pelo exercício prático como servidor da Univasf, reforçados pelas informações coletadas na pesquisa exploratória, permitem pressupor que há indicativos, implícitos e explícitos, que revelam algumas mudanças organizacionais a partir de uma predisposição de alguns gestores e/ou gerentes (coordenadores e/ou servidores) em inovar na prática orçamentária, mesmo que essa não seja uma ação formalizada na Universidade.

Com base nesse contexto, esse estudo pretende comprovar os seguintes pressupostos de pesquisa:

- a) Há um novo método de planejamento e execução orçamentária que tem sido praticado na UNIVASF, ainda que de maneira informal, que busca não apenas garantir a eficiência dos gastos, mas que revela compromisso com a consolidação de uma nova prática participativa na instituição.
- b) A implantação de práticas orçamentárias participativas na UNIVASF tem estimulado mudanças organizacionais no campo do Planejamento e Gestão Orçamentária;
- c) A utilização do atual instrumento/prática de planejamento orçamentário implantado na Univasf tem fortalecido a prática de participação, com ênfase na integração dos setores acadêmicos e administrativos;
- d) Apesar dos avanços observados pelas práticas participativas de planejamento orçamentário, existem, ainda, desafios para a Univasf no processo de participação nas ações de planejamento e gestão, relacionados, prioritariamente, aos aspectos vinculados ao percentual orçamentário e (re)definição dos critérios de distribuição dos recursos.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Geral:

Analisar qual a percepção dos gestores e outros atores da Univasf sobre as mudanças organizacionais atreladas à experiência de concepção e implantação de práticas participativas em planejamento e orçamentação.

1.4.2 Objetivos Específicos:

- a) Identificar novas bases teórico-metodológicas que permitam compreender, de forma crítica e contextualizada, a experiência de uma prática participativa em planejamento e orçamentação, tomando como referência a teoria da Administração Política;
- b) Apresentar as bases da metodologia participativa e a ferramenta adotada para a instrumentalização da prática no âmbito da Univasf;
- c) Contextualizar a evolução do planejamento orçamentário da Univasf até a adoção da prática participativa;

- d) Identificar e analisar, a partir da percepção dos gestores e outros atores, mudanças organizacionais no planejamento e gestão orçamentária decorrentes da introdução de método orçamentário participativo na Univasf.
- e) Apresentar, com base na análise realizada, agenda propositiva de ações com o intuito de contribuir para a consolidação e/ou aprofundamento das práticas participativas de planejamento e gestão orçamentária da Univasf.

1.5 JUSTIFICATIVA

É notável o interesse das pessoas e a propagação sobre temas que dizem respeito à ação, no exercício de suas funções, dos políticos e gestores públicos, seja em que patamar estejam: união, estados, municípios, no caso da administração direta, e autarquias, empresas públicas e fundações públicas, em se tratando de entes da administração indireta. Talvez esse interesse e notoriedade ainda não reflitam em uma ação bem organizada e planejada da população, no sentido de amplo acompanhamento, participação e fiscalização face aos atos praticados por quem está no poder.

Quem de nós nunca questionou, por exemplo, o porquê de determinada área social receber do governante/gestor mais investimentos em detrimento daquele outro? É uma prática corriqueira e um ponto que há certo tempo merece observação de estudiosos e a ação das pessoas.

A inquietação popular brasileira, primordialmente a partir da década de 70 (ápice do regime militar), fez crescer o anseio social por uma participação no cenário político do país, para implantação de práticas convergentes com o ideal de uma gestão participativa. E nesse contexto era crescente o interesse em no acompanhamento e envolvimento social na gestão democrática orçamentária dos municípios.

O planejamento orçamentário traduz-se como relevante momento para definição dos rumos Institucionais. Podem ser distintas as concepções de planejar o orçamento no que concerne a quem deve fazê-lo. Seguindo os padrões da administração, tradicional, baseada na centralização das decisões, o planejamento orçamentário é assumido pelos setores e gestores competentes, porém os padrões mais inovadores ou progressistas (ou democráticos) de administração tem assumido o compromisso em estimular e fortalecer a participação efetiva da comunidade.

Alvarenga e Dias (2010) trazem que a participação popular se configura como uma forma democrática de manifestação, através da qual há a corresponsabilização entre sociedade

e a Administração em relação à gestão da cidade através de instrumentos específicos, objetivando maior eficiência.

Os seguintes desdobramentos (década de 80) já dão conta de experiências de participação popular nos chamados “Orçamentos Participativos” – OP’s, onde os governantes passam a “ouvir” a população (interessados diretos) sobre os investimentos a serem realizados, conforme as prioridades apresentadas, utilizando-se, para tanto, metodologias distintas, as quais não são alvos específicos desta justificativa. O que se infere é que a participação popular no processo orçamentário é uma expressão da democracia direta, que fortalece a democracia representativa. (ALVARENGA E DIAS, 2010)

Ocorre que o tema OP mostra-se pertinente e ainda atual, pois, apesar da discussão ter se iniciado anos atrás, de estudiosos abordarem o tema, de trabalhos serem escritos descrevendo tal prática em alguns municípios do país, a maioria dos entes da administração pública direta e indireta, conforme pesquisa em vários sítios institucionais, ainda não lidam com essa prática.

A Universidade Pública, ente da administração indireta, tem a autonomia de elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais, conforme traz o inciso IV, parágrafo 1º, do art. 54, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1996), A instituição é dotada, ainda, de autonomia na execução de projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, conforme dispões o inciso III do artigo supracitado.

Ao introduzir o planejamento e gestão participativa do orçamento, a Instituição, além de avançar no processo decisório, através da descentralização do papel de todos os atores, contribui, ainda, para aumentar a transparência e garantir a legitimação quanto à definição das prioridades da gestão Universitária.

Na Univasf, defende-se que está sendo vivenciada, desde 2012, uma nova perspectiva de planejamento orçamentário que se caracteriza pelo envolvimento de segmentos da Instituição no que concerne à elaboração da proposta orçamentária e rateio de partes das dotações orçamentárias da Instituição.

Esse rateio, conforme função social da organização, é feita entre Colegiados Acadêmicos que são os grandes usuários do sistema de planejamento e gestão. Acredita-se que essas características permitem avaliar que as ações que tem sido implantadas e consolidadas na Univasf podem ser consideradas práticas participativas com ênfase no Orçamento Participativo. Assim, esta pesquisa se reveste da perspectiva, também, de oportunizar aos possíveis leitores desta Instituição uma profícua reflexão, sob a perspectiva de

diferentes atores envolvidos, sobre “o que” está e, principalmente, “como” está sendo trabalhada a prática orçamentária institucional, que tem por aspiração fomentar e criar novos padrões de interação da comunidade acadêmica com o orçamento público.

Esse pressuposto ganha força mesmo que essa prática não esteja ainda “institucionalizada na Universidade. Conforme ressaltado no problema e objetivos da pesquisa, é possível reconhecer uma perceptível aderência desse “novo” padrão de planejamento a movimentos e processos que revelam o desejo (ainda que implícito) da comunidade universitária em instituir uma nova visão sobre Gestão Democrática. Essa avaliação ganha relevância na medida em que observa-se como ator integrante dessa realidade que esse contexto de mudança tem foco no planejamento orçamentário, associando-o à introdução de novas práticas organizacionais especialmente no âmbito do planejamento e gestão orçamentária.

Some-se, ainda, as contribuições que um trabalho nessa direção pode fornecer à literatura sobre práticas de gestão participativa no âmbito das Universidades Públicas, especialmente por ser esta Universidade uma instituição, conforme dispõe a própria lei de criação, com atuação prevista para a região do semiárido nordestino, compreendendo, portanto, todos os estados do nordeste, exceto Maranhão. No caso específico, a Univasf está presente em três, o que revela a amplitude da repercussão da prática (e decorrentes estudos), inclusive como um campo de referência para outras instituições presentes nos respectivos entes federados.

Emerge, a partir do que foi abordado até então, somado ao fato de estar lotado na Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da Universidade, tendo a possibilidade de acesso e interação com os processos e atores envolvidos, o interesse deste estudante/servidor em pesquisar sobre a percepção de gestores e comunidade acadêmica sobre a experiência de implementação de práticas orçamentárias participativas na Univasf sob a perspectiva de contribuição para mudanças organizacionais no campo do Planejamento e Gestão Orçamentária.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

As principais teorias e marco analítico que dão sustentação à compreensão e discussão crítica sobre as práticas administrativas participativas devem ser buscadas nos estudos críticos sobre as dimensões subjetivas e práticas do ‘ato e fato administrativo’, conforme aponta Soares (2009) ou no ‘saber e práticas administrativas’, conforme definem Correa e Jurado (2003). Com esse objetivo, define-se como referencial teórico básico para o desenvolvimento deste projeto de pesquisa os seguintes temas: administração política; gestão participativa; planejamento e gestão orçamentária como prática da gestão participativa; e mudanças organizacionais.

2.1 UMA APROXIMAÇÃO ÀS TEORIAS CRÍTICAS DA ADMINISTRAÇÃO COM ÊNFASE NA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

A pesquisa está direcionada para a compreensão de práticas de gestão participativa, portanto dentro do leque da teoria crítica da administração que identifica aspectos subjetivos e filosóficos para auxiliar a compreensão do ato e fato administrativo, avançando, desse modo, na perspectiva instrumental e funcionalista que fundamenta os princípios clássicos da chamada Administração Científica. Nesse sentido, avaliamos que a teoria da Administração Política, desenvolvida no âmbito da Escola de Administração da UFBA, apresenta uma síntese histórica do pensamento crítico sobre o campo da teoria e prática em administração, com ênfase na dimensão da gestão.

Diante dos avanços das discussões recentes no campo dos estudos críticos em Administração, Santos, Ribeiro e Chagas (2009) enfatizam que na perspectiva científica, a administração é, ainda, um campo de conhecimento indefinido, em especial porque não existe um consenso entre os estudiosos sobre a definição do seu objeto científico. O debate trazido pela teoria da Administração Política abre uma discussão interessante ao defender ser a gestão o objeto científico da ciência administrativa, como contraponto à interpretação tradicional que defende ser a organização esse objeto (SANTOS e FRANÇA, 2009).

O argumento dos teóricos da Administração Política defende que as organizações não se sustentam como objeto científico da administração uma vez que tem sido disputada por distintas áreas do conhecimento como relevante – a exemplo da psicologia organizacional, que se volta para entender o comportamento dos indivíduos nas organizações; a sociologia das organizações, que considera os aspectos sociológicos das organizações; a ciência política, e o

seu olhar analisar as relações de poder nas organizações; a antropologia das organizações, que se volta para os aspectos culturais das organizações; as engenharias com enfoque no controle e melhora nos aspectos da produtividade do trabalho, assim como outros campos científicos (SANTOS 2001).

Com base nos argumentos defendidos pelos autores, pode-se inferir que ao ganhar destaque como objeto de estudo de várias outras áreas, as organizações não podem ser caracterizadas como objeto científico próprio da ciência administrativa. Desse modo, concordamos com Santos quando sustenta ser a gestão o objeto científico da administração, visto refletir ao mesmo tempo o ‘ato de pensar’ (conceber) e orientar a execução das ações administrativas.

Mas ao negar ser a administração uma mera técnica, portanto neutra e sem qualquer ideologia que a fundamente, a Administração Científica cumpriu a disfunção de garantir um espaço muito estrito/reduzido para o ato administrativo. Ao assumir essa função instrumental, a administração científica abre mão, de forma consciente ou não, de assumir seu papel fundamental como campo autônomo do pensamento social, incapaz ou descomprometido em exercer um papel mais ativo na compreensão e transformação das práticas sociais que tem orientado as relações sociais de produção, circulação e distribuição, especialmente tomando como referência de análise a dinâmica das sociedades ocidentais modernas e contemporânea, a dimensão subjetiva (teórico-filosófica) que fundamenta os processos sócio-históricos, incluindo a administração como campo filosófico e teórico-epistemológico e metodológico relevante.

De acordo com Santos, Ribeiro e Chagas (2009), ainda que a análise da administração científica trazida por Weber, Taylor, Fayol dentre outros estudiosos tenha considerado os conceitos de cultura, valor e ética, observa-se que a administração clássica não perdeu de vista a racionalidade instrumental focada, fundamentalmente, em uma análise micro organizacional – voltada para atender as demandas e expectativas do aumento da produtividade e competitividade do mercado, através do que definiram como o controle do tempo e movimentos do trabalho.

Diante dessa discussão teórico-epistemológica e metodológica em torno do campo científico e de estudo da Administração, Santos (2001) traz a seguinte definição de Administração Política que nos ajuda a compreender a importância de se introduzir como fundamentação teórica para a pesquisa:

(...) a expressão das relações do Estado com a sociedade na concepção do Projeto de Nação. O que implica afirmar que o modelo de gestão (bases institucionais e organizacionais) para a implementação desse Projeto constitui o objeto científico da administração, portanto a sua macro fundamentação. A implementação desse projeto de nação, que se materializa na execução de diferentes e simultâneas atividades e que requer uma administração específica nesse nível micro é a administração/gestão aplicada, cujos resultados devem retornar ao nível macro para se avaliar se o modelo de gestão está no direcionamento correto para o cumprimento das finalidades sociais (SANTOS, 2001, p. 67-68).

Para alicerçar essa discussão, Santos, Ribeiro e Chagas (2009) destacam a necessidade de se compreender os significados e sentidos filosófico e práticos dos conceitos de Administração, Gestão e Gerência, vistos por muitos estudiosos e profissionais como sinônimos de um mesmo processo; ou seja, ressaltam que a literatura corrente tem consagrado que o ato de administrar, gestar e gerenciar significam a mesma coisa. Mas para confirmar o pressuposto inicial de que essa conclusão não se sustentava em termos teóricos, metodológicos e empíricos, os autores vão buscar apoio na epistemologia e identificam que ainda que os três conceitos estejam inter-relacionados tem origem e função distintas.

Em síntese, os autores defendem que enquanto a Administração representa o campo, a área de conhecimento própria da ciência administrativa, a Gestão seria o seu objeto científico, isto é, responsável por conceber padrões/modos próprios de conduzir o ato e fato de administrar para uma direção que se deseja chegar e a Gerência seria a representação dessa concepção (o ato de pensar) na prática, isto é, gerenciar significa a capacidade de execução administrativa (a ação). Com base nessa definição etimológica, os autores avançam na definição do conceito científico de Administração Política que é definido como sendo o “padrão/modo que orienta as relações sociais de produção, circulação e distribuição de uma dada sociedade ou organização. Abordar a capacidade de gestão implica reconhecer o padrão de Administração Política, a concepção administrativa que orienta uma dada ação/dinâmica social ou organizacional com vistas ao alcance de uma dada finalidade e objetivos. Enquanto reconhecer a dimensão da Gerência significa identificar ‘como’ tem sido orientado o processo de execução desse padrão de gestão (ou de Administração Política). (SANTOS, RIBEIRO e CHAGAS 2009)

Assume-se, pois, como pressuposto que a opção da teoria da Administração Política dará suporte teórico e metodológico ao presente estudo, visto que permite integrar suas dimensões indissociáveis da administração: a gestão e a gerência – a Administração Política e a Administração Profissional.

Para somar à caracterização teórica da Administração Política, Santos, Ribeiro e Chagas (2009, p. 928) partem para a definição do conceito de Administração Profissional, a

qual reflete a dimensão da gerência dos atos e fatos administrativos. Significa dizer que é a dimensão técnica, característica da capacidade de execução. Entendida como uma dimensão instrumental, as atividades gerenciais assumem, dessa maneira, a responsabilidade, também essencial, de operacionalizar o modelo/projeto de gestão concebido anteriormente. A gerência é definida aqui como um espaço micro-organizacional voltado à engenharia dos processos de trabalho que devem tornar viável a concepção administrativa pensada, idealizada (SANTOS, RIBEIRO E CHAGAS, 2009).

Cabe ressaltar ainda que os autores citados avançaram na busca de metodologias de análise e avaliação da capacidade de gestão e gerência, ressaltando que ao observar a realidade social e organizacional é possível identificar que um dos problemas ou limitações da ciência administrativa, especialmente a que esta fundamentada apenas na perspectiva clássica da administração científica (funcionalista), é privilegiar apenas as análises casuísticas ou formais, baseadas em métodos exclusivamente quantitativos e amostrais, em detrimento de uma compreensão mais ampla da realidade. Nessa direção, Santos e Gomes (2013, p.12) sustentam que:

(...) muitos dos erros e omissões das análises correntes ocorrem por conta do método utilizado (invariavelmente, baseado em estudos de caso) e da forma de abordagem (normalmente, trabalha-se mais sobre a concepção da intervenção, e não sobre os resultados dela). Quando se investiga sobre os resultados de uma determinada política pública, as abordagens são sempre no sentido de destacar que a implantação do sistema levou ao aumento expressivo no número de atendimentos. Quase nunca os trabalhos de investigação em Administração respondem *como* esse sistema está operando e em que condições; enfim, sobre a real efetividade de uma intervenção dessa natureza. Mais preocupante é que o governo e os órgãos de financiamento estão reféns dessa agenda elaborada pelas universidades, institutos de pesquisa e consultores – principalmente estes que parecem pautar os demais. Constrói-se, assim, uma rede de difícil dissolução porque o resultado de um trabalho sempre alimenta outro, com efeitos circulares, estabelecendo “verdades” pouco fundamentadas na realidade, mas consolidadas.

A partir do que foi exposto os autores demarcam as diferenciações e aproximações existentes entre os conceitos de Administração Pública e Administração Política, ressaltando que, ainda que estejam relacionados, mantêm uma importante diferenciação quanto aos parâmetros científico e metodológicos que as orientam. Enquanto a primeira diz respeito à concepção e dinâmica que fundamenta e orienta o aparato administrativo do Estado, legitimada pelo seguimento dos princípios constantes na Carta Magna e do controle social, a segunda (Administração Política) estabelece os pressupostos teórico-epistemológicos e metodológicos que orientam a concepção mais ampla dos padrões filosófico e teórico que fundamentam os padrões das relações sociais de produção, circulação e distribuição; isto é, fundamentam as relações complexas entre Estado- Sociedade.

Nesse sentido, Santos antecipa em texto anterior (2001, p. 67) que o Estado moderno e contemporâneo tem assumido papel de destaque nas relações sociais de produção, circulação e distribuição integrando, assim, as dimensões da gestão e da gerência dos padrões sócio históricos que tem fundado as relações Estado-Sociedade a partir da modernidade.

Conforme destaca Ribeiro (2000), Pedrão (2009, 2010 e 2011) e Gomes (2012), as possibilidades desse “novo” e promissor campo do conhecimento (Administração Política) são enormes, pois amplia outros estudos críticos consagrados nas áreas da Filosofia Política, da Economia Política, da Sociologia Política e da Ciência Política. A contribuição da Administração Política está, portanto, no fato de que sistematiza de forma proativa os diversos estudos que têm sido desenvolvidos no campo da teoria crítica da administração e também nos estudos organizacionais, na medida em que não apenas reconhece a dimensão subjetiva/abstrata do ato e fato administrativo, como avança na proposição de reconhecer na administração campo científico próprio.

Ao defender que a Administração (Política) seria responsável pela definição do “como fazer” e/ou do “como produzir”, reconhecemos a importância dessa escolha teórica para orientar a pesquisa sobre as mudanças organizacionais e comportamentais ocorridas na Univasf com base nas inovações introduzidas no âmbito da gestão e gerência orçamentária.

Em síntese, considera-se que os aspectos do “pensar” e do “fazer” administrativo subjazem a presente pesquisa, o que implica que parte-se da premissa da existência de uma prática de gestão e gerência orçamentária participativa na Univasf que precisa ser estudada para que se possa compreender e avaliar a dimensão teórico-filosófica e metodológica desse processo. Nesse sentido, a matriz de análise que fundamentará essa pesquisa tomará como base os conceitos de Administração Política e Administração Profissional e utilizará como referência estudo dissertativo já produzidos no âmbito da Escola de Administração, com ênfase no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioterritorial e Gestão Social-PDGS, conforme poderá ser observado no capítulo destinado aos procedimentos metodológicos.

2.2 GESTÃO PARTICIPATIVA

Abordar o tema Prática Orçamentária Participativa e o conceito Gestão Participativa convida, preliminarmente, à reflexão sobre o entendimento de democracia, segundo à perspectiva de sua vivência como essencial à legitimação do poder povo.

Segundo Telles Jr. (2005, p.15) a democracia deve assegurar que nas decisões das estruturas planejadoras do governo sejam inseridos os anseios das entidades que representam a sociedade, do contrário a democracia estará perdendo seu sentido.

Nascimento (2012) destaca não ser possível falar em Democracia Participativa sem que formate uma real soberania popular que promova uma interação política consciente e que possa influenciar positivamente nas decisões.

Mas de que democracia falamos? Hoje não podemos acreditar na possibilidade do voto como ponto alto da democracia, mesmo porque este voto resulta numa representação que, por vezes, pode ser alvo de questionamentos sobre a quem representa, gerando uma eterna discussão que na verdade acabam por refletir fragilidades do dito poder do povo.

Os discursos políticos, não tão de hoje, convergem para direção de se colocar em destaque a necessária participação da população nos debates que erroneamente acreditamos ser exclusivamente da alçada daqueles que democraticamente ocupam os cargos políticos. O fato é que em muitos casos a questão encerra-se na retórica. Se de um lado não há por parte dos governantes um apontamento preciso sobre os espaços de discussão e inserção popular (participação), do outro há uma incapacidade de mobilização na busca por se exigir voz nas arenas.

Acabamos diante do “conflito existencial” do que chamamos de democracia. O'Donnell (1991) faz a reflexão de que a ideia que temos de representação traz arraigado elementos de delegação, destacando que na medida em que uma coletividade autoriza alguém a falar em nome dela, acatando o que for decidido pelo representante. Destaca, ainda, que representação e delegação não são polos opostos, revelando a dificuldade para se realizar a distinção dos tipos de democracia que estão em torno do que chama de “delegação representativa”, sendo fortemente predominante o elemento delegativo.

Na abordagem do autor pode-se inferir que ao passarmos o bastão numa espécie de delegação, voluntariamente perdemos o foco de acompanhamento e responsabilização dos eleitos, num movimento que nos deixa numa situação de “passageiros” num percurso onde o preço dessa omissão é a convivência com a sensação de que eternamente estamos mal representados.

O sistema representativo é necessário, entretanto deve de fato se estruturar de modo a consolidar o exercício da cidadania e da soberania popular. Não se pode permitir que a vontade geral seja relegada, tal qual a instituição da ditadura das minorias em detrimento das maiorias. (NASCIMENTO, 2012)

Entretanto, mesmo diante da inquietude que afeta nossa crença numa democracia plena, há que considerarmos momentos e ações que dão impulso para crença de que podemos ter espaços relevantes de envolvimento nas ações dos governantes, inclusive de decisão.

Segundo Bastos e Carvalho (2011, p. 2) para tratarmos sobre democracia participativa, há que se considerarem três princípios, quais sejam: dignidade da pessoa humana, soberania popular e o princípio da unidade da constituição, dos quais trazem as seguintes inserções:

O princípio da dignidade da pessoa é a viga mestra de todo o ordenamento constitucional brasileiro, tendo em vista que é a partir dele que se extrai a concepção de que a pessoa é o fundamento e fim da sociedade e do Estado e não o contrário. Já a soberania popular diz respeito às regras de governo (conceito político de soberania) e de organização do ordenamento jurídico de determinado país (conceito jurídico de soberania). [...] Nesse comentário, se pode afirmar que somente um país que seja detentor de soberania possui um ordenamento jurídico próprio e, portanto pode traçar as bases democráticas do Estado, notadamente no que pertine à participação efetiva do cidadão nas decisões fundamentais.
[...] O princípio da unidade da Constituição é consistente na interpretação sistemática da norma, afim de que ela não seja interpretada isoladamente e sim em conjunto com as demais normas do ordenamento jurídico. Engloba tanto a chamada unidade lógica, que tem haver com a rigidez constitucional, como a unidade axiológica, que compreende a ponderação de valores, com o fulcro de concretizar os princípios constitucionais.

Em se tratando do nosso país os anseios dos movimentos populares nas décadas de 70 e 80, especialmente com o fim do regime de ditadura, tinham o propósito de aprofundar as discussões que conduzissem a modificações sociais. A Constituição de 88 trouxe, de fato, avanços no reconhecimento de direitos, mas não instituiu como regra a participação popular na gestão pública (PEREIRA, A. 2007).

Carol e Pateman (1970) traz que o termo “participação” popularizou-se no vocabulário político durante os anos de 1960, a partir das reivindicações de abertura de novas áreas de participação. Havemos de convir que a sede de participação, esteve e ainda está, atrelada à proximidade de como a Administração Pública opera o Estado que acreditamos ser a nosso favor. Chegamos à Gestão Pública.

O modelo de gestão pública no Brasil tem a marca de uma política centralizadora, autoritária, patrimonialista, clientelista e de baixa participação popular (SILVA, 2004). Cientistas políticos fazem a ligação dessas características com a formação da história política do Brasil, onde se observa a prevalência dos interesses da elite nas decisões políticas do país, provocando cada vez mais um distanciamento da população brasileira nos assuntos que diziam respeito ao próprio destino.

Para Santos (2008) a descentralização, com ou após a Constituição de 1988, advém das crescentes demandas por cidadania, por verdadeira democratização. Essa demanda em curso alavancou o processo de descentralização, mas foi acompanhada pela incapacidade do governo em implementar ou instrumentalizar as políticas e tornar práticas suas decisões, então caracterizadas por pouca legitimidade (SILVA, 2004).

Assim, a Constituição de 1988 trouxe condições, ao menos do ponto de vista de aparato, de viabilizar o processo de descentralização almejado, quando em seu art. 18, estabelece divisão de poderes entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, concedendo “autonomia”.

Concordamos, porém, com Santos (2008) quando considera que a autonomia política conquistada não é suficiente para tornar efetiva a descentralização, embora seja importante para assegurar maior autonomia financeira. Muito embora haja uma desigualdade considerável na capacidade de arrecadação, há uma compensação por parte de um sistema de transferências fiscais obrigatórias, distribuindo parte da receita arrecadada pela União para Estados e seus respectivos municípios (VARSANO *apud* ARRETCHE, 2004).

Ribeiro e Guedes (2001) consideram que a execução das políticas públicas adquire mais eficiência quando realizadas pelo governo local, devido à maior proximidade entre os problemas de gestão das políticas e os responsáveis por sua execução. No entanto se observa que a transferência de competências para os municípios pode resultar em estruturas burocráticas defasadas, sem profissionais que possam prestar serviços qualificados e essenciais à população, retornando, pois, à influência e intensificação de práticas clientelistas e patrimonialistas, deixando à margem os espaços de participação da sociedade na gestão pública.

O processo de engajamento da sociedade, porém, em busca de representatividade pode ser tido como participação social, enfatizando Silva (2004) que essa participação social se dá quando a sociedade toma consciência do seu papel nas decisões públicas que lhes afetam.

Procurando avaliar o grau de atuação do cidadão, Arnstein *apud* Flores e Misoczky (2008, p. 114), desenvolveu uma espécie de escada em que a participação dos cidadãos aumenta à medida que se sobe (quadro 1), observando-se que a partir do sexto “degrau” os cidadãos começa a ter um efetivo espaço na arena de discussões.

Quadro 1 – Escada da participação cidadã

8. Controle pelo cidadão	Cidadãos responsáveis pelo planejamento, pela política, assumindo a gestão em sua totalidade, sem intermediários.
7. Delegação de poder	Cidadãos ocupando a maioria dos assentos nos comitês, com poder delegado para tomar decisões. Nesse caso o público tem poder para assegurar as contas do programa para si.
6. Parceria	Poder distribuído por uma negociação entre cidadãos e detentores do poder. O planejamento e as decisões são divididos pelos comitês.
5. Pacificação	O cidadão começa a ter certo grau de influência nas decisões, podendo participar dos processos de tomada de decisão, entretanto, não existe a obrigação dos tomadores de decisão de levar em conta o que ouvirem.
4. Consulta	Caracterizado por pesquisas de participação, reuniões de vizinhança etc. Segundo os autores, serve somente como fachada, não possui muita implicação prática.
3. Informação	Informar as pessoas sobre seus direitos, responsabilidades e opções. Entretanto, trata-se de um fluxo de informação somente de cima para baixo.
2. Terapia	Os técnicos de órgãos públicos se escondem atrás de conselhos e comitês participativos para não assumir erros cometidos por eles e diluir a responsabilidade.
1. Manipulação	Tem como objetivo permitir que os atores sociais que conduzem o processo possam educar as pessoas. Manifesta-se em conselhos onde os conselheiros não dispõem de informações, conhecimento e assessoria técnica independentes necessários para tomar decisões por conta própria.

Fonte: Arnstein *apud* Flores e Misoczky (2008, p.114).

Silva (2004) alerta que o fato de haver intervenção social não significa por si a democratização do processo, sendo a vontade política e a metodologia na relação Estado-Sociedade, variáveis fundamentais para a efetiva democratização do processo de gestão das políticas públicas.

A mudança de práticas centralizadoras em rumo de práticas de gestão participativas perpassa, indubitavelmente, por um processo de mudança na mentalidade e, sobretudo, nas práticas dos gestores públicos desassociando-o da imagem da inoperância e ineficiência. Esta aliás, é uma premissa da reforma do Estado.

O novo gestor público deve buscar promover um ambiente democrático, com transparência, para que seja construída uma cidadania ativa e envolvida pelas questões públicas. De um lado, o gestor precisa provocar o interesse da sociedade pela coisa pública; de outro lado, a sociedade civil organizada precisa encontrar no gestor público alguém que tenha uma postura favorável e aberta à participação

social, que esteja disposto a prestar informação, e que não tenha medo de ser cobrado, monitorado e fiscalizado. (SILVA, 2004. p. 78)

Para que se compreenda sistematicamente a oposição entre uma gestão centralizada, clientelista versus um modelo que busca efetivar a participação da sociedade na arena pública, Silva construiu de forma sistemática, um quadro com indicadores do novo modelo de gestão pública (inovador) em oposição ao modelo de gestão tradicional.

Quadro 2 – Modelos de Gestão Pública

Tradicional/Conservador	Alternativo/Inovador
Base decisória: <ul style="list-style-type: none"> • Tecnocracia; • Discurso de Participação; • Centralizada/dispersa; 	Base decisória: <ul style="list-style-type: none"> • Técnicos/comunidade; • Prática de participação; • Descentralizada/concentrada;
Metodologia: vertical <ul style="list-style-type: none"> • Legalismo; • Troca de favores e interesses; • Avaliação quantitativa; 	Metodologia: horizontal <ul style="list-style-type: none"> • Participativa; • Autodeterminação; legitimação; • Avaliação quantitativa e qualitativa;
Definição de prioridades: <ul style="list-style-type: none"> • Centralizada pela Burocracia; • Baseada nas prerrogativas do Executivo; 	Definição de prioridades: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Descentralizada, baseada na Parceria/Compromisso com a comunidade;
Conflito de interesses: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Barganha/conchavos, interesses privados, de grupos, aumento das desigualdades sociais; predomínio de interesses privados; 	Conflito de interesses: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Negociação/convergência de interesses setoriais e sociais; redução das desigualdades sociais e predomínio dos interesses coletivos;
Utilização dos Recursos Públicos: <ul style="list-style-type: none"> • Desperdício, falta de transparência; • Ausência de Prestação de contas; • Patrimonialismo; 	Utilização dos Recursos Públicos: <ul style="list-style-type: none"> • Otimização, transparência prestação de contas; • Princípio republicano <i>res pública</i>;
Base de sustentação: <ul style="list-style-type: none"> • A cidadania é exercida através do voto; • Redes privadas e clientelismo; • Políticas compensatórias; • Manutenção do status quo; 	Base de sustentação: <ul style="list-style-type: none"> • A cidadania é construída através do voto; • Redes sociais e participação direta; • Políticas estruturadoras; • Transformação política, social, econômica e cultural;

Fonte: Silva (2004, p.82).

A identificação do modelo é baseada na necessidade de uma relação aproximada entre governo e sociedade civil, favorecendo, assim, a políticas direcionadas aos interesses sociais, mais transparentes, e fomentando recursos para trazer a sociedade ao palco das políticas públicas (ALBUQUERQUE, 2004).

Como meio de viabilização dessa democracia há que ser considerada o necessário e urgente Planejamento das ações do governo, e desse planejamento o orçamento público apresenta-se como uma ferramenta *sinequanon*.

Nesse sentido complementam Bastos e Carvalho (2011, p.) destacando que o Orçamento mostra-se como uma importante ferramenta para efetivação da democracia, enfatizando que a prerrogativa dada aos cidadãos para participação nas destinações orçamentárias ressalta essa ideia.

2.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA COMO PRÁTICA DA GESTÃO PARTICIPATIVA

Imprescindível à discussão destacar conceitos pertinentes a questão orçamentária, significando a relevância da relação entre o planejamento e o orçamento, sendo tidos como eficientes instrumentos de gestão, capazes de promover os meios que possibilitam o atingimento das metas e objetivos institucionais.

Francisco e Farias (2006), Apud Morais (2010), analisando a integração entre Planejamento e orçamento na administração pública federal, definem planejamento como:

Um curso de ação programado, visando ao atingimento de um objetivo. Planejar não é só declarar o que queremos que aconteça amanhã. Planejar é definir, com os meios que se têm, os caminhos a serem seguidos de acordo com a direção traçada para atingir a ação. No serviço público, estas ações são os programas que o governo desenvolve. Francisco e Farias (2006, Apud MORAIS 2010.p.19)

Dessa maneira, o planejamento como instrumento de gestão deve diretamente influenciar no processo de tomada de decisões, atentando para a devida transparência, necessário entendimento organizacional, a fim de que tenha a devida efetividade e atendimento aos parâmetros legais.

Essa premissa estende-se, logicamente, a estrutura das IFES a fim de que se tenha claro o percurso de ação institucional interno e externo, bem como no tocante a alocação orçamentária. Requer tal ação para a devida legitimidade, o envolvimento da comunidade

acadêmica que, através dos meios e espaços porventura disponibilizados pela instituição, poderá expor suas prioridades. Válido destacar que o ato de planejar não remete a certeza do resultado projetado, havendo a necessidade de constante acompanhamento e adaptações para manutenção de sua credibilidade como um instrumento de gestão.

Em se tratando de orçamento, compreende-se como um instrumento legal de planejamento voltado ao atendimento das demandas sociais onde se procura a definição de prioridades tendo em vista os gastos e receitas. É um instrumento capaz de revelar o enfoque das decisões a serem tomadas por determinada gestão, seja em que esfera for. Um olhar crítico sobre a peça orçamentária de um determinado ente é capaz de revelar o caminho a ser percorrido, possíveis avanços, retrocessos, compatibilidade e incompatibilidades com os anseios do público alvo.

A partir do momento em que o Estado tem a necessidade de instrumentalizar a arrecadação de recursos imprescindíveis para manutenção de suas atividades precípuas percebe-se o surgimento do orçamento como uma maneira de se estabelecerem regras para que edificasse tais instrumentos (SILVA, L. 2004),

Em nível de País, os poderes Executivo e Legislativo tem a responsabilidade de decisão sobre o processo. Enquanto o poder Executivo elabora a proposta orçamentária e futuramente executa, o Legislativo aprova ou não a proposta e fiscaliza sua execução, tanto do ponto de vista do controle, quanto da avaliação.

É de grande importância ter ciência das características do sistema orçamentário vinculadas aos parâmetros legais, a fim de que se conheçam os objetivos e princípios que norteiam o orçamento público, na busca de elaboração de uma peça orçamentária funcional, eficiente e eficaz.

O orçamento traz arraigado alguns princípios, conforme demonstra o Quadro 3 criado por Moraes (2010), que foram, segundo a autora, incorporados a partir de 1964 e consolidados na Constituição de (88):

Quadro 3 – Princípios orçamentários

PRINCIPIO	DISPOSITIVO LEGAL	DEFINIÇÃO
Unidade	Lei nº 4.320/64 Art. 2º CF/88 art. 165, §§ 1º a 5º	Cada entidade de direito público deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente.

Universalidade	Lei 4.320/64 Art. 2º e 3º CF/88, art. 165, § 5º inc. 2	O orçamento deve conter todas as receitas e despesas, de qualquer natureza, procedência ou destino, inclusive a dos fundos, dos empréstimos e dos subsídios.
Anualidade	Lei 4.320/64 Art.34	A autorização legislativa do gasto deve ser renovada a cada exercício financeiro coincidirá com o ano civil: 1º de janeiro a 31 de dezembro.
Exclusividade	CF/88 Art. 165, §8º	A lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação da despesa e da receita.
Especificação	Lei 4.320/64 Art.15 CF/88 art. 167, VII; art. 167, § 1º e 2º	A discriminação da despesa far-se-á <i>no mínimo</i> por elementos entendendo-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.
Publicidade	CF/88 Art. 37 Lei Complementar 101/2000	O conteúdo orçamentário deve ser divulgado (publicado) no Diário Oficial da União para conhecimento público e para a eficácia de sua validade.
Legalidade	CF/88 Art. 165	As limitações legais em relação aos gastos e às receitas devem ser observadas.
Equilíbrio	CF/88 art. 166 , § 3º e art. 167 inciso II, IV, V	Os valores autorizados para a realização das despesas deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação da despesa.
Orçamento Bruto	Lei nº 4.320/64 art. 6º	Todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.
Não-Afetação da Receita	CF/88 Art.167 Inc. IV	As prioridades determinam que essas não sejam previamente vinculadas a determinadas despesas, para uma alocação racional no momento oportuno
Simplificação	MTO 2000	O planejamento / orçamento devem basear-se a partir de elementos de fácil compreensão.
Descentralização	MTO 2000	A execução das ações deve ocorrer no nível mais próximo de seus beneficiários.
Responsabilização	...	O administrador deve assumir de forma personalizada a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa, buscando a solução de um problema.

Fonte: Morais (2010).

Leite (2014) destaca que o orçamento público é a condição primordial para qualquer ação do Estado, uma vez que compreende reflexos financeiros e se configura como o início e o fim de toda ação estatal. Enfatiza, ainda, que há que se ter a compreensão de que o orçamento deve ser transparente e incluir o cidadão dentro do seu detalhamento dos gastos; evidenciando, inclusive, o destino do dinheiro do contribuinte, cumprindo uma conquista da democracia.

O pensamento acima coaduna com a ideia de que prática orçamentária de uma instituição pública, a exemplo da Universidade, pode, certamente, ser um espaço onde a gestão pública mostra-se comprometida em efetivar a participação, a integração, primando pela transparência.

A Constituição de 1988 faz a integração do planejamento e do orçamento, sendo que podemos observar que ao estabelecer a concepção do Plano-Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) sintetiza a ideia de planejamento governamental reduzida à formulação desses instrumentos, o que significa um imenso desafio ao pensarmos numa perspectiva de desenvolvimento da nação que, historicamente, não encontrou meio ou interesse de conciliação entre Planejamento e Gestão Pública. (BRASIL, 1988).

Explorando incipientemente sobre a separação Planejamento X Gestão, destaca-se o texto Planejamento governamental e gestão pública no Brasil, Cardoso Júnior (2011), o qual traz um apanhado sobre a histórica assimetria entre Planejamento Governamental e Gestão. Após esse contexto faz o chamamento face à necessidade de consensuar o “binômio”: Planejamento e Gestão.

Afirma o autor, que no período Republicano o Planejamento Governamental praticamente inexistia, um traço da Gestão patrimonialista, onde não consegue ser separado o entendimento sobre o público e o privado, sendo o Estado gerido com o pragmatismo com que é tratada a coisa privada.

Já na década de 30, expõe que há uma corrida para o crescimento econômico sustentado no desenvolvimento da Indústria. Um início do processo de reconhecimento da necessidade do Planejamento Governamental, que encontra, segundo o autor, o ápice na década de 50, diante da ideologia desenvolvimentista. Ressalta, porém, que até mesmo no período militar, não há desvencilhamento da ação do Estado em relação às características patrimonialistas e burocráticas de gestão, ou seja, sem aparato administrativo necessário para implementar mudanças profundas.

Diante da reforma gerencialista, Cardoso Júnior (2011) afirma que há o ponto positivo de tentar tornar o planejamento governamental um processo contínuo das estatais, entretanto apresenta que o planejamento foi colocado como uma ação possível para curto e médio prazo, transformando-o em algo operacional, havendo a organização da gestão, através da construção de suas instituições, mas sem a visão estratégica.

Talvez a conciliação ainda não esteja realizada, ainda não pensamos a longo prazo, mas o fato é que observam-se encaminhamentos no sentido de que instrumentos tidos como ferramentas de planejamento podem vincular-se à gestão pública abrindo portas à efetivação da participação popular.

Retomando à nossa Carta Magna é observável que quando da autonomia concedida aos municípios, por exemplo, há a viabilidade de participação efetiva da sociedade no tocante a gestão pública, sendo um dos instrumentos o Orçamento Participativo, que se traduz na intervenção da população na elaboração da proposta orçamentária local.

Dando ênfase ao que trazia a Carta Magna (88), alguns governos locais passam a adotar práticas de cogestão, numa perspectiva de democratização de políticas públicas, uma forma de aproximação da sociedade com seu efetivo exercício de cidadania. O Orçamento Participativo - OP surge, então, como a possibilidade de a população discutir o orçamento que a cidade dispunha, apontando através de espaços de interlocução o que, de fato, é prioritário e, assim, a aplicação dos recursos.

Como precursor do orçamento participativo no Brasil e tida como referência sobre o assunto, podemos mencionar a experiência vivida pela cidade de Porto Alegre - RS (1989). Ato contínuo outras cidades brasileiras e estrangeiras vivenciaram ou ainda vivenciam essa prática, tais como: Belém-PA, Santo André-SP, Aracaju-SE, Blumenau-SC, Recife-PE, Olinda-PE, Belo Horizonte-MG, Atibaia -SP, Guarulhos -SP e Mundo Novo-MS, Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideú (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica)

Podem ser citados alguns dos benefícios do mecanismo OP:

- Aumentar a transparência da administração pública e a eficiência dos gastos públicos;
- Incentivar a participação dos cidadãos na tomada de decisões e na distribuição e supervisão da utilização do orçamento público;
- Exigir maior prestação de contas dos líderes e gestores públicos;
- Permitir a priorização coletiva e a co-gestão de recursos;
- Gerar maior confiança entre o governo e a população;
- Criar uma cultura democrática dentro da comunidade e fortalecer o tecido social (ONU-HABITAT, 2004, p. 20).

Ribeiro e Borba (2011) destacam que os impactos objetivos do que chamam de inovação institucional atrelada à governança democrática implementada têm sido objeto de extensa bibliografia e continua merecendo a atenção dos pesquisadores.

No universo de aplicação do mecanismo orçamento participativo no seio da gestão pública se inserem as Instituições de Ensino Superior. Nesse sentido, as Universidades Federais, instituições públicas antes da administração indireta, são responsáveis por gerir e executar seus orçamentos, verificados os Programas e Ações que possuem crédito orçamentário disponível. Ao ponto em que é latente que a comunidade acadêmica anseia pela participação nos processos decisórios concernentes à utilização deste orçamento segundo o que entendem como prioritário, voltados para o aspecto de anseio por gestões participativas e transparentes.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/2006), corroborando o direcionamento para essa perspectiva de gestão, traz em seus art. 55 e 56:

Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recurso suficiente para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantida.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

O OP como um instrumento democrático passa, então, a ser pensado, também, dentro das IES, como uma ferramenta de planejamento, capaz, inclusive, de trazer a comunidade acadêmica mais próxima do centro de decisões da gestão. A Universidade Federal do Rio de Janeiro, as Universidades Estadual e Federal da Paraíba, a Universidade Estadual de Feira de Santana, entre outras, são exemplos dessa atuação.

É válido ressaltar, nessa direção, a experiência vivida pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, uma vez tendo sido estudada e descrita em um trabalho de dissertação no Programa de Mestrado em Avaliação daquela Instituição. Morais (2010) fez um estudo avaliativo sobre a utilização do mecanismo OP como um efetivo instrumento de gestão naquela instituição procurando oportunizar um maior conhecimento da realidade, no que tange ao gerenciamento dos recursos, voltando-se a promover uma melhor compreensão do impacto ocasionado pelas ações gerenciais implementadas, discorrendo sobre o grau de representatividade e aceitabilidade da prática, por fim, conscientizando os gestores da alta esfera a reformularem suas estratégias operacionais.

A autora trouxe em complementação que a prática participativa, naquela Instituição formalizada, foi adotada objetivando a descentralização, a definição e a adequação das prioridades em função das demandas declaradas, a busca pela participação da comunidade nas tomadas de decisão e transparência (MORAIS, 2010).

Note-se que o tom da prática orçamentária participativa gira em torno de premissas semelhantes, sendo sobremaneira relevante o seu estudo sob distintas perspectivas no âmbito de aplicação na gestão pública, inclusive com o intuito de que aferição sobre a devida aplicação do termo “participativa” em relação a tais práticas orçamentárias.

Resta claro, então, que a temática trabalhada em se tratando da gestão e gerência orçamentária, se configura, pelos aspectos teóricos até então trabalhados, um campo de relevância de uma gestão pública voltada à implementação da participação como fortalecimento de diretrizes democráticas, muito embora tenha limitações percebidas no tocante à capacidade de influência sobre o que a Instituição pode dispor à participação.

2.4 GESTÃO PÚBLICA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL

De acordo com Pereira (2010), na Administração Pública brasileira vivenciamos três modelos distintos ao longo do tempo, evoluindo de um sistema político absoluto para a democracia.

Há que se deduzir, então, que essa passagem significa não somente uma mudança de aspecto teórico que se encaixa nas organizações prontamente e com o escrever das normas, antes há todo um aparato relacionado a como serão transportados os elementos teóricos intangíveis em práticas de ação do estado e sua relação com a sociedade.

No século XIX, o patrimônio do Estado e os bens privados se confundiam, percebendo-se na administração pública uma extensão do poder do governante. Os servidores, pelo status de nobreza, tinham maior propensão aos atos de corrupção e nepotismo (PEREIRA, 2010).

Já no século XX no reflexo do capitalismo industrial e democracias parlamentares que se voltam à superação dos vícios do modelo patrimonialista, é adotado no país o modelo de gestão pública burocrática.

Secchi (2009) define importantes características do modelo burocrático:

A preocupação com a eficiência organizacional é central no modelo burocrático. Por um lado, os valores de eficiência econômica impõem a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro lado, o

valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas, em outras palavras, preocupações do “como as coisas são feitas” (SECCHI, 2009, p. 352)

De acordo com Brandão (2007), o modelo burocrático de gestão evidenciava os princípios do desenvolvimento, da profissionalização, da hierarquia, de carreira pública, de formalismo e impessoalismo.

Já chegando aos anos 30, é criado o Departamento de Administração e Serviço Público - DASP, objetivando introduzir o "mérito" e o serviço civil na administração pública, procurando estruturar o aparelho do Estado.

Secchi (2009) acrescenta que há uma vinculação positiva que interliga o profissionalismo ao mérito pesando como critério de justiça e diferenciação. Nesse sentido as atribuições são concedidas a uma pessoa que chegou ao cargo que ocupa por meio de competição justa, onde todos tiveram a oportunidade de demonstrar suas maiores capacidades

Não sendo alvo dessa revisão a análise a cerca dos pontos positivos e negativos dos modelos de gestão pública, nem tão pouco os fatos que culminaram com a transposição de um modelo para o outro, cumpre-nos ressaltar que, já no final do século XX, ocorre mais uma reforma do estado. A administração pública gerencial surge como um modelo normativo pós-burocrático, que visa a estruturação e a gestão da administração pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009).

A partir da promulgação da Constituição de 1988 temos a garantia de uma democracia representativa com a abertura de espaço para que viesse a ser, também, participativa.

Pereira (2010) destaca que a administração pública gerencial visa à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à sociedade, à eficiência, o aumento da qualidade, à flexibilização das regras, à melhoria do desempenho com controle de resultados, à descentralização.

As organizações públicas devem ser transparentes, uma vez que os cidadãos são interessados diretos em saber se os recursos estão sendo usados adequadamente, devendo, para fins da boa governança, haver a conformidade das ações a partir de relações éticas, transparentes e com o bom uso dos recursos públicos (PEREIRA, 2010).

Ao ser instalado e discutido um novo paradigma de ação para a Administração Pública, há que considerar, indubitavelmente, que o desenvolvimento de práticas que tornem factíveis a teoria, sobretudo nas dimensões de gestar e gerir ações, ensejará mudanças organizacionais, com reflexos diretos nos atores em cada instituição. Portanto, para continuidade dessa abordagem em torno do conceito “mudança organizacional”, é importante

ênfatisar que, em que pese ser um tema de volumosa produção nos estudos a partir da administração clássica, o consideraremos nesta pesquisa como complementar à perspectiva alvo, qual seja, um movimento de inovação de gestão e gerência na Instituição pesquisada, conforme abordado na discussão sobre a Teoria da Administração Política.

Motta e Vasconcelos (2006, p. 249) explicam que mudança organizacional são mudanças na situação ou no ambiente de trabalho de determinada organização, sendo o ambiente entendido pelo autor como congregando fatores técnicos, sociais e culturais.

Destaca-se, ainda, o que expõe Wood Jr. (2009, p.12) que fala de mudança organizacional como sendo alterações significativa, articulada, planejada e operacionalizada interna ou externamente à organização, que tendo o apoio da administração superior atinge de maneira integrada os componentes comportamentais, tecnológicos e estratégicos.

Torna-se imperiosa a necessidade de compreensão e reflexão sobre tais mudanças, do ponto de vista dos procedimentos relacionados à uma nova prática de envolvimento e participação da comunidade acadêmica e a repercussão sobre setores e atores envolvidos dentro do campo do planejamento e gestão do orçamento institucional.

Longe de ser exclusividade da Univasf, ou de qualquer órgão/instituição que adote um novo mecanismo para se estruturar seu planejamento orçamentário, as mudanças significam alterações organizacionais, previstas ou não, que resultam, inclusive, na introdução de novas responsabilidades/habilidades por parte dos atores envolvidos, seja quem colocará em voga a mudança, sejam aqueles que terão de conviver e operacionalizar os novos procedimentos.

Cabe ressaltar, porém, que estamos procurando analisar, sob a percepção de distintos atores no âmbito da Univasf, mudanças organizacionais decorrentes de uma prática não institucionalizada formalmente, mas que é capaz de dar novos contornos ao modo de tratar a concepção e execução orçamentária no âmbito da Instituição.

Sobre o processo de mudança Motta e Caldas (1997) contribuem dispondo que:

O processo de mudança varia de acordo com o modelo que iniciou esse processo. Sendo assim, a mudança pode ser categorizada em três modelos: (1) quando a mudança começa por meio de uma decisão consciente de interferir na realidade; (2) quando o processo de mudança é iniciado como uma resposta planejada para problemas organizacionais; e (3) quando a mudança é considerada como um processo contínuo de aprendizagem (MOTTA e CALDAS, 1997).

Mesmo que de maneira involuntária, no sentido de não apropriação teórica, parece claro que as mudanças das quais tratamos voltam-se para atendimento a essa categorização, uma vez

que há uma interferência na realidade que tende a responder aos anseios da comunidade acadêmica.

Silva J. (2001) assegura que a mudança organizacional, mesmo não sendo intencional não pode ser tida tão somente como mudança de estratégia, processos ou tecnologia, antes um processo que se firma socialmente a partir das interações diárias.

Cavalcante (2013) afirma que no âmbito da Administração Pública, a mudança não se revela como uma forma de se sobressair em um ambiente competitivo, antes uma questão de reconhecer e atender de melhor maneira às demandas da sociedade em transformação.

No bojo da implementação de práticas orçamentárias participativas, a Univasf, por exemplo, se insere na perspectiva de gestar e gerir ações que aparentemente coadunam com o modelo de gestão pública que sugere a transparência como um vetor preponderante. Nesse sentido, de forma a subsidiar essa ação desenvolveu um aplicativo eletrônico de levantamento das demandas setoriais, de forma a tornar mais eficiente o processo de participação das estruturas que compõem a Universidade quanto à apresentação de suas demandas por bens. Houve, portanto, a criação de um espaço/instrumento para efetivar a participação, mas que também sugere necessária adaptação.

Sobre a utilização de sistemas de informação, Loudon (2004) alerta que os construtores do sistema devem entender como um sistema afetar a organização como um todo, nas mudanças na tomada de decisões e de que forma a natureza dos grupos de trabalho mudará como o novo sistema.

É evidente, ainda, que novas características deverão ser trabalhadas nos segmentos envolvidos na utilização da prática participativa, sendo claro o emergir de novas habilidades e capacidade de adaptação a mudanças que já ocorreram e estejam por vir.

No que tange às habilidades podem ser citadas como fundamentais a todos os envolvidos, as de características técnicas e conceituais, onde segundo Chiavenato (2000, p. 3) habilidade técnica está relacionado ao conhecimento, métodos, técnicas e equipamentos necessários para a realização de tarefas específicas, através da experiência e educação, sendo relevante para o nível operacional. Já a habilidade humana está voltada à capacidade de entendimento da complexidade da organização e o ajustamento de suas partes, sendo que ela permite que a pessoa tenha seu comportamento ligado ao objetivo organizacional em detrimento ao comportamento relacionados às necessidades do seu setor ou grupo imediato.

Não há que se esperar que as mudanças, por mais benéficas que transpareçam ser, estejam imunes a focos de resistência ou simplesmente dificuldades diversas de adaptação. Robbins (2004) explanou sobre o assunto:

A resistência às mudanças pode ser dividida em duas categorias, sendo a primeira aquela que ocorre a nível individual e a outra, a nível organizacional. A resistência por parte dos indivíduos da organização ocorre por várias razões, entre elas o hábito (o ser humano tende a responder frente à mudança como tem costume de fazê-lo); a segurança (mudanças fazem com que as pessoas sintam-se ameaçadas); fatores econômicos (quando há dúvida a respeito de queda de rendimentos pessoais); medo do desconhecido (em um processo de mudança, o que era conhecido passa a ser ambíguo e incerto); e por causa do processo seletivo de informações (para não mudarem suas percepções de mundo, os indivíduos tendem a ignorar informações que possam questionar suas formas de pensar). Já a resistência organizacional ocorre pelos seguintes motivos: inércia estrutural (a própria estrutura da empresa tende a manter a estabilidade, através de processos de seleção que dão preferência a certas características pessoais na contratação, ou por meio de treinamentos que visam socializar novos funcionários, entre outros exemplos); foco limitado de mudança (como os sistemas que formam uma organização são interdependentes, mudanças que se limitam a alguns subsistemas tendem a ser anuladas pelos demais); inércia do grupo (geralmente as normas grupais influenciam iniciativas de mudanças de comportamentos a nível individual); ameaça à especialização (algumas mudanças ameaçam certos grupos especialistas em determinados assuntos); ameaça às relações de poder estabelecidas (mudanças podem representar redistribuição de autoridade dentro da organização); ameaça às alocações de recursos estabelecidas (mudanças podem representar realocações de recursos organizacionais, fazendo com que determinados grupos que antes eram beneficiados sintam-se ameaçados) (ROBBINS, 2004).

A partir da compreensão desse arcabouço relacionado à mudanças na organização podemos chegar à perspectiva de que tais mudanças podem incorrem, inclusive, em estabelecimento de uma nova cultura institucional, respaldados por uma nova compreensão de entendimento sobre determinada temática inerente à organização.

Valentim e Woida (2004) elucidam esse entendimento enfatizando que cada organização, pública ou privada, tem o modo próprio de ver o mundo. Esse “ver” e “agir” que se convencionam em cada organização são consideradas cultura organizacional, que perpassa toda a organização e tem como essência a relação entre as pessoas, internas e externas à organização. Ressalta, ainda, que há uma troca de influências, na medida em que considera que os indivíduos alteram a cultura da organização, e que a própria organização age na forma como o indivíduo atua no cotidiano.

Não será alvo desta pesquisa o efeito das mudanças organizacionais em estudo a respeito de impactar na cultura da organização, sendo válida a compreensão de que as mudanças podem chegar a esse nível, destacando, por oportuno, que tal abordagem destaca a amplitude da relevância do modelo de gestão pública sobre as organizações e seus gestores e gerentes.

Percebe-se, então, completa ligação e interdependência das variáveis que giram em torno de novas ações de gestão, no sentido de que o modelo de gestão pública gerencial, participativa, requer a adoção de práticas que impactam sobre a organização em seus atores e procedimentos.

As referências teóricas apresentadas mostram-se pertinentes para alicerçar a análise da percepção de gestores e comunidade acadêmica sobre mudanças organizacionais no planejamento e gestão orçamentária, diante de práticas participativas.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DE PESQUISA

Para se realizar a pesquisa de natureza qualitativa, escolheu-se uma abordagem de estudo de caso descritivo, haja vista tratar-se de um fenômeno contemporâneo e dentro de um contexto específico. Segundo Merriam (1988) Apud, Godoy (2008), o estudo de caso tem vantagem na escolha metodológica do pesquisador quando este busca entender um fenômeno em profundidade trazendo o significado para todos os envolvidos no foco da pesquisa, bem como quando está mais voltado à compreensão dos processos sociais que ocorrem num determinado contexto.

Nesse sentido busca-se à compreensão da prática orçamentária participativa na Univasf, tendo em vista o seu contexto, as características e os mecanismos que a estruturam, e as mudanças percebidas por distintos atores no planejamento e gestão do orçamento na Instituição.

Hartley (1995) Apud Godoy (2008, p.121) destaca que o estudo de caso tem sido bastante utilizado na área de comportamento organizacional, especialmente quando se pretende compreender processos de inovação e mudanças organizacionais, sendo o caso exato caso da pesquisa em questão, onde este pesquisador usando os instrumentos de coleta de dados a seguir relatados e a devida análise dos dados terá a possibilidade de descrever e analisar as mudanças organizacionais no planejamento e gestão orçamentária da Univasf, advindas de uma prática de gestão participativa.

Ratificando a escolha pelo estudo de caso descritivo, Godoy (2008, p.124) traz que o estudo de caso pode ser caracterizado como descritivo quando detalha um fenômeno social, compreendendo sua configuração, estrutura, atividades, envolvendo sua complexidade e aspectos nela envolvidos.

Percebe-se, então, estreita vinculação entre o que traz o autor referenciado e o objetivo da pesquisa, uma vez que há o declarado propósito de que seja compreendida a estruturação e aspectos entorno da prática participativa de gestão no âmbito da Univasf.

O objetivo é analisar profundamente a unidade social com a descrição de um denominado fenômeno a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes (GODOY, 1995; YIN, 2005).

Diante disso, o interesse em, além de pesquisa documental, obter, através de entrevistas, questionário e observação, informações de atores envolvidos diretamente na

prática em análise, de modo que possam trazer à tona todas as informações imprescindíveis para consecução do objetivo da pesquisa.

3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Segundo Yin (2005), os dados para o desenvolvimento do estudo de caso podem vir de seis fontes: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Três dessas fontes mostram-se fundamentais para o desenvolvimento dessa pesquisa, sendo elas: documentos, entrevistas e observação direta. Sendo válido destacar que foi utilizado, ainda, o instrumento questionário com vistas a corroborar com o levantamento de informações nesta pesquisa qualitativa.

3.2.1 Pesquisa Documental

Para a escolha da técnica de pesquisa documental levou-se em consideração a completa viabilidade de acesso dentro do campo de pesquisa e, primordialmente, a relevância presente na verificação de documentos (manuais de sistema e sua própria exploração, planilhas, memorandos circulares) que permitiu a descrição da metodologia orçamentária participativa da Univasf, com possibilidade de detalhamento fundamental em relação às ações voltadas ao orçamento institucional, conhecimento sobre o aplicativo Leds, podendo, segundo Lakatos (1991), serem alvos de pesquisa durante ou após a ocorrência do fenômeno pesquisado.

Ainda procurou-se, através de consultas a processos de aquisições anteriores a 2012, bem como através da procura em publicações no site institucional e e-mail, constatar a existência de uma metodologia clara para atendimento a demandas das distintas estruturas, bem assim algum critério que tratasse do rateio orçamentário entre setores, de forma que fosse possível, ainda, enriquecer o conhecimento sobre a prática orçamentária vivenciada até implementação da atual, com vistas a fortalecer a discussão.

3.2.2 Entrevistas

Outra fonte utilizada simultaneamente para incremento e aprimoramento das informações levantadas a partir da pesquisa documental, foi a entrevista semiestruturada. De

acordo com Vergara (2009), a entrevista pode alimentar a pesquisa com informações consistentes e coerentes, conduzindo o pesquisador a conclusões adequadas. No caso em tela o pesquisador realizou entrevistas com gestores (Reitor e Pró-reitor de Planejamento) e gerentes (Diretor de Planejamento da Pró-reitoria de Planejamento e Pró-reitor de Gestão).

As entrevistas com os Gestores da reitoria e da Pró-reitoria de Planejamento tiveram o objetivo de apreensão do entendimento destes sobre os conceitos de administração, gestão e gerência, entender os fatores que culminaram com a opção pela prática participativa de planejamento orçamentário, de que forma a prática se idealizou/concebeu, a estrutura dessa prática na Universidade e de que forma é vivenciada e percebida por essa dimensão (desenvolvimento institucional, macro e microprocessos). Será verificado se a ação foi uma decisão de proposta de gestão pública ou uma resposta a uma inquietação percebida na comunidade. Ainda como se deu, em termos de concepção, a definição das estratégias para viabilizar essa participação, sobretudo já reconhecendo a utilização de uma ferramenta de tecnologia (aplicativo Leds). A partir desse movimento inicial o que verificam de alterações no “pensar” pertinentes à área de planejamento e respectivos desafios.

As entrevistas com os Gerentes (Diretor de Planejamento da Propladi e Pró-reitor de Gestão) tiveram por objetivo a apreensão do entendimento destes sobre os conceitos de administração, gestão e gerência, contextualização da evolução do planejamento orçamentário da Instituição (da centralização à participação), bem como inferir suas percepções sobre aspectos que se relacionam à estrutura organizacional e à dinâmica de micro e macro-processos, entendendo, a partir da perspectiva de participação da comunidade acadêmica no planejamento orçamentário institucional, quais as alterações nas práticas de viabilização do planejamento e execução (gerência) do orçamento institucional.

As quatro entrevistas foram agendadas e realizadas nas dependências da Univasf, em salas de reuniões dos setores nos quais atuam cada entrevistado, no período de 29/09 a 05/10/2015, tendo sido autorizada pelos entrevistados a gravação do áudio da entrevista com forma de auxiliar na análise do conteúdo das informações.

3.2.3 Questionário

Realizou-se, adicionalmente, a aplicação de questionário junto aos usuários da metodologia (docentes coordenadores de curso e servidores técnico-administrativos representantes de setores administrativos) no âmbito da Univasf. O questionário é um método de coleta de dados, formado por um conjunto ordenado de questões em volta de situações que

o pesquisador quer investigar. Nesse sentido as questões são apresentadas ao respondente por escrito, que respondem dessa mesma forma, independentemente de ser a apresentação e a resposta em papel ou computador (VERGARA, 2012).

Corroborando com o que foi colocado, Gil (1999) traz que o questionário é uma técnica de investigação utilizada com a finalidade de conhecer opiniões, interesses, situações vivenciadas, apresentando a vantagem de atingir um número grande de pessoas mesmo que estejam dispersas numa área geográfica extensa (GIL, 1999).

No caso em questão o questionário aplicado teve por objetivo aferir a repercussão e mudanças na prática orçamentária nos setores administrativos e acadêmicos no qual atuam os usuários, procurando levantar possíveis dificuldades, melhorias e desafios, relacionando suas percepções com as aferidas junto aos gestores e gerentes da metodologia participativa.

Para a escolha dos respondentes levou-se em consideração, inicialmente, que estamos trabalhando com uma pesquisa qualitativa, não sendo, portanto, crucial a elaboração de uma amostra do ponto de vista estatístico que seja representativa frente à comunidade. Procurou-se, antes, aferir a percepção de um grupo específico de respondentes, lotado em setores distintos, tendo convivências distintas com a prática. Consideramos, assim, essenciais e suficientes para dialogarmos com os usuários da prática orçamentária institucional as respostas desses usuários.

Dessa maneira, encaminhamos o questionário para 12 coordenadores de colegiados acadêmicos de graduação, 7 coordenadores de colegiados acadêmicos de pós-graduação e 6 servidores técnico-administrativos que representam demandas de setores administrativos. Esses atores representam cursos de diferentes pesos de manutenção perante a fórmula de distribuição orçamentária; distinto aporte orçamentário, dada a diferença do número de alunos matriculados; distintos campi da Instituição; prioritariamente coordenadores que tenham ingressado na universidade até, no máximo, 2011 (ano em que ainda não havia sido iniciada a concepção e prática da metodologia participativa); distintos percentuais de atendimento (empenho das demandas) em relação aos anos de 2013 e 2014; e setores administrativos que tem um histórico de solicitações em todas as rodadas do aplicativo Leds;

Assim, após a elaboração desses critérios e sorteios, chegamos aos respondentes que, conforme acordado e informado no questionário, não terão o nome ou a estrutura que representam divulgados, sendo que essa última indicação levaria facilmente ao nome dos respondentes. Sendo assim apresentamos, a seguir, um quadro para o entendimento da caracterização de cada grupo:

Quadro 4 – Caracterização dos Respondentes do questionário

Respondentes	Características
Colegiados de Graduação CG1 a CGn	Os colegiados de graduação recebem 90% do valor distribuído para a metodologia participativa. Os colegiados que responderam ao questionário, através dos coordenadores, representam os distintos pesos de manutenção aplicados na fórmula de distribuição orçamentária (1; 1,5; 2 e 4,5) e recebem montantes entre R\$ 35.000,00 e 450.000,00. Além do mais estão localizados nos distintos campi da Instituição.
Colegiados de Pós-Graduação CPG1 a CPGn	Os colegiados de pós-graduação recebem 7,5% do valor distribuído para a metodologia participativa. Os Colegiados que responderam ao questionário, através dos coordenadores, representam os distintos pesos de manutenção aplicados na fórmula de distribuição orçamentária (1; 1,5; 2 e 4,5) e recebem montantes entre R\$ 5.800,00 e 30.000,00. Estão localizados nos campi Petrolina/Sede, Petrolina/Ciências Agrárias e Juazeiro, haja vista que nos demais campi não há cursos de pós-graduação.
Setores Administrativos SA1 a SAn	Os setores administrativos não entram na distribuição orçamentária, por serem priorizadas pela Instituição as atividades finalísticas (ensino, pesquisa e extensão), entretanto participam da metodologia na solicitação de aquisições e apresentação do planejamento para os anos subsequentes a serem custeadas pela administração superior. Os setores que responderam ao questionário, através das suas chefias, foram sorteados a partir da observação no sistema Leds e constatação dos setores administrativos que apresentam demandas, anualmente, em ambas as etapas da metodologia. Estão localizados nos campi de Petrolina/Sede, Petrolina/Ciências Agrárias e São Raimundo Nonato-PI, sendo imperioso destacar que nesse caso, três dos setores administrativos sorteados desenvolvem suas atividades e lidam com demandas nos distintos campi da Instituição.

Com o intuito de contribuir com a efetividade da referida técnica de coleta de dados buscou-se contínuo contato com os respondentes da pesquisa via e-mail, contato pessoal e telefônico, enfatizando a relevância da participação, inclusive por se tratar de um estudo que poderá significar ganho a uma prática institucional das mais relevantes, e que atinge boa parte da comunidade acadêmica. A utilização do instrumento deu-se a partir do aplicativo online Survey Monkey, o qual qualificou a elaboração e o processo de respostas dos participantes.

O software de questionários foi utilizado, sendo que o processo de elaboração das questões procurou responder aos objetivos da pesquisa coadunando com o problema e os indicadores elaborados no modelo de análise. A validação foi feita através da aplicação de pré-teste a cinco servidores da Univasf, com conhecimento sobre a temática, que trouxeram as suas contribuições de ajustes no questionário. Desse modo, o questionário possui 15 questões entre abertas e fechadas (todas as questões fechadas oferecem a oportunidade de o respondente adicionar informações), divididas em 05 blocos, a saber: **Bloco 1** - Conceituando

administração, gestão e gerência; **Bloco 2** - Contextualizando a concepção e práticas de planejamento orçamentário participativo na Univasf; **Bloco 3** - Percepção sobre as mudanças dos macroprocessos institucionais, organizacionais e/ou administrativos (gestão) ocorridos a partir da implementação do planejamento orçamentário participativo na univasf; **Bloco 4** - Percepção sobre os microprocessos organizacionais (gerencia); e **Bloco 5** - Outras contribuições importantes.

Dessa forma os questionários foram aplicados no período de 20 a 30/10/2015, encaminhado por e-mail, sendo que, conforme relatado anteriormente, houve contato telefônico e pessoal com os destinatários.

As perguntas (entrevistas e questionários) foram elaboradas em confronto com os indicadores propostos no modelo de análise, sendo válido ressaltar que os instrumentos utilizados constam no Apêndices deste Projeto.

3.2.4 Observação Participante

Somando-se às pesquisas documentais, entrevistas e questionário será utilizada, também, a observação direta. Diz Vergara (2009) que a observação é útil como complemento da aplicação de entrevistas sendo que permite ao investigador sentir próximas as motivações, interesses e crenças, bem como auxilia na descoberta de causas, efeitos e interações.

Nesta pesquisa, haja vista ser o autor servidor lotado na Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da Univasf, com proximidade dos atores envolvidos na estruturação e vivência da prática orçamentária participativa, será utilizada a observação participante não estruturada.

Sobre a justificativa da escolha da observação participante, Vergara (2009) contribui trazendo que neste tipo de observação o autor está envolvido total ou parcialmente com o objeto de estudo, acrescentando que tanto o observador, quanto observados, encontram-se no ambiente dos observados.

No que tange à opção pela observação não estruturada, Vergara (2009) colabora que se trata de uma observação espontânea, assistemática, embora com os devidos propósitos.

Para tal, a observação realizada pelo pesquisador, embora não estruturada, conteve propósito claro. Nesse sentido, é importante acrescentar que a observação junto aos Gestores (Propladi), Gerentes (Progest) e usuários, buscaram, especialmente a partir de um prévio conhecimento do pesquisador (observador participante), acrescentar informações sobre ações que são desenvolvidas por tais atores e que estejam diretamente ligadas à prática orçamentária

participativa, tais como: decisões quanto à metodologia participativa; práticas de execução orçamentária; práticas de planejamento interno aos setores, percepção de críticas; feedback e comunicação junto aos usuários; possibilidades de melhorias em aspectos relacionados ao funcionamento da prática. Cabe ressaltar que a observação foi transversal à pesquisa contemplando as etapas que preveem a aplicação das entrevistas e questionários.

Respaladas as escolhas, ressalta-se que ao utilizar a observação pretendeu-se ter a devida triangulação das informações, levantadas, também, através das pesquisas documentais e das entrevistas e questionários, com o intuito de que, sendo parte conhecedora da realidade estudada, pudesse confrontar as informações aferidas com o constatado na prática diária. Teve-se a possibilidade de adequada visualização a partir da proximidade com os setores e seus gestores, constantemente presentes à realidade do autor, bem como junto aos usuários da prática participativa, os quais estão cotidianamente próximos.

3.3 TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS

Indo ao encontro do que dispõe Bardin (2009) a interpretação e análise dos dados da pesquisa terão como foco a análise de conteúdo, na qual o pesquisador analisará as comunicações entre os participantes sem se restringir ao discurso, mas levando em consideração o contexto e procurando conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais sustenta suas informações.

Tendo isso, o pesquisador optará por utilizar a análise qualitativa documental e a leitura analítica das entrevistas, considerando que somada à observação participante do pesquisador, conferirá precisão acerca das informações levantadas.

Ao passo em que este pesquisador estiver diante de documentos e dados das entrevistas e questionários, poderá estabelecer a categorização das informações que dizem ao objetivo da pesquisa e identificar as informações que culminam com a confirmação ou oposição aos pressupostos elencados.

Assim, nesta pesquisa, consideram-se os indicadores elencados no modelo de análise e apreensão das falas e respostas que interajam com o que se busca medir através dos indicadores, tendo, a cada momento, expressões e palavras que conduziram e direcionaram a análise realizada.

A análise de conteúdo de cada técnica utilizada, embasada nas teorias que dão suporte ao estudo, deverão levar ao encontro do problema da pesquisa para o devido confronto.

3.4 UNIDADE DE ANÁLISE

A pesquisa terá como unidade a ser analisada Gestores (Reitoria e Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional); Gerentes (Pró-Reitoria de Gestão e Orçamento; Diretoria de Planejamento da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional) e Usuários (docentes coordenadores de Colegiados Acadêmicos e técnico-administrativos chefes de setores administrativos) da Universidade Federal do Vale do São Francisco.

3.5 CORTE TEMPORAL

A partir do ano de 2012 com a transição da perspectiva de planejamento orçamentário institucional. Do que se compreende como centralização à participação.

3.6 ETAPAS DO MODELO METODOLÓGICO

Valendo-se da abordagem de estudo de caso e com auxílio da bibliografia, pretende-se desenvolver a pesquisa em cinco etapas:

1 - Identificando novas bases teórico-metodológicas que permitam compreender, de forma crítica e contextualizada, a experiência de uma prática participativa em planejamento e orçamentação, tomando como referência a teoria da Administração Política;

Através da revisão bibliográfica realizada para construção do referencial teórico para a pesquisa, sobretudo no tocante sobre a discussão da teoria da Administração Política, buscou-se a necessária construção do modelo que serviu de norte para análise proposta no estudo.

Para tanto, vinculou-se os conceitos atrelados à teoria, com componentes que fazem parte da estrutura da organização pesquisada. Para tal vinculação foi considerado, portanto, o referencial bibliográfico e as características aferidas na observação no campo de estudo.

2 – Apresentando as bases da metodologia participativa e a ferramenta adotada para a instrumentalização da prática no âmbito da Univasf;

Nesta etapa foi detalhado como se efetiva, em termos de metodologia e instrumento, a participação da comunidade acadêmica no que tange ao planejamento e execução orçamentária a fim de que se tenha clareza sobre os trâmites e atores envolvidos no processo. Nessa fase, foram utilizadas as técnicas de observação participativa - inclusive em reuniões entre a Propladi, colegiados acadêmicos e setores administrativos, ocorridas entre 24/03 e 09/04/2015; pesquisa documental - acesso ao manual do sistema Leds; informes e circulares encaminhados aos setores; bem como a exploração direta do sistema de informação utilizado na metodologia participativa.

3 – Contextualizando a evolução do planejamento orçamentário da Univasf até a adoção da prática participativa;

O intuito desta terceira etapa é compreender a alteração da perspectiva de planejamento orçamentário na Instituição na direção de práticas participativas, haja vista a constatação preliminar de que houve uma mudança na perspectiva do planejamento orçamentário, antes centralizado e, a partir de 2012, com foco na participação. Para esse momento foram utilizadas as técnicas de entrevista (semiestruturada) e questionário.

Foram realizadas, para tanto, entrevistas semiestruturadas com os Gestores da reitoria (Reitor) e da área de planejamento (Pró-reitor de Planejamento) tendo o intuito de entender os fatores que culminaram com a opção pela prática participativa de planejamento orçamentário, sendo verificado se a ação foi uma decisão de proposta de gestão pública ou uma resposta a uma inquietação percebida na comunidade.

As entrevistas semiestruturadas com os gerentes (Diretor de Planejamento da Propladi e Pró-reitor de Gestão) e os questionários junto aos Coordenadores de Colegiados Acadêmicos e servidores técnico-administrativos auxiliaram, também, na contextualização da evolução do planejamento orçamentário da Instituição (da centralização à participação). Para tanto foram devidamente escolhido atores que participaram dos dois momentos de planejamento observáveis na instituição.

4 – Identificando e analisando mudanças organizacionais no planejamento e gestão orçamentária decorrentes da introdução de método orçamentário participativo;

Ato contínuo e já entendendo a operacionalização da prática participativa e dispondo de prévio e detalhado entendimento sobre o contexto de alteração na perspectiva do planejamento orçamentário, serão identificadas, a partir da percepção dos gestores e gerentes e outros atores da Univasf, as mudanças organizacionais advindas dessa prática, vinculando às dimensões e indicadores previamente levantados, enfocando o Desenvolvimento Político-Institucional; Dinâmica dos Macroprocessos Organizacionais (Gestão); Estrutura Organizacional; Dinâmica dos Microprocessos Organizacionais (Gerência).

Na entrevista semiestruturada com os Gestores (Reitor e Pró-reitor) entender como se deu, em termos de concepção, a definição das estratégias para viabilizar essa participação, e todo aparato pensado em torno da estruturação da prática. A partir desse movimento inicial o que verificam de alterações no “pensar” pertinentes à área de planejamento e respectivos desafios.

As entrevistas semiestruturadas com os Gestores, bem como as observações, foram imprescindíveis para aferir, a partir das percepções levantadas, as mudanças organizacionais relacionadas ao planejamento e gestão orçamentária advindas da prática participativa, assim também para a realização da devida análise dos componentes de desenvolvimento institucional e dinâmica dos macroprocessos.

As entrevistas semiestruturadas com os gerentes (Diretor de Planejamento e Pró-reitor de Gestão) e os questionários aplicados juntos aos Coordenadores de Colegiados Acadêmicos e chefes de setores administrativos, também usuários da prática, possibilitarão aferir a repercussão e mudanças na prática orçamentária nos setores administrativos e acadêmicos no qual atuam, sendo possível levantar possíveis dificuldades, avanços e desafios.

Também as entrevistas com os gerentes e os questionários junto aos usuários tiveram por finalidade entender, a partir da perspectiva de participação da comunidade acadêmica no planejamento orçamentário institucional, quais as alterações nas práticas processuais e institucionais de concepção e execução do orçamento institucional.

5 – Apresentando, com base na análise realizada na etapa anterior, agenda propositiva de ações com o intuito de contribuir para a consolidação e/ou aprofundamento das práticas participativas de planejamento e gestão orçamentária da Univasf.

A partir das informações levantadas com o auxílio das técnicas em uso, a análise das informações devidamente realizadas e o conhecimento agregado pelas práticas e observações,

foi possível apresentar contribuições consistentes, que venham a estar à disposição da Univasf na perspectiva de consolidação e aprimoramento da metodologia participativa.

Pretendeu-se analisar, a partir das informações levantadas, e por isso com necessária fidelidade, a percepção dos gestores e outros atores da Univasf, acerca das mudanças organizacionais no campo do Planejamento e Gestão Orçamentária, impulsionadas pela implementação de práticas participativas.

3.7 CONSTRUÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE

Conforme apresentado no capítulo 2, item 2.1, foi discorrido sobre a Teoria da Administração Política, com o intuito de se entender seus pressupostos e principais conceitos, uma vez que este foi o campo do conhecimento identificado como referencial teórico-metodológico para a construção do modelo de análise proposto.

Na Administração Política o ato de administrar abarca duas dimensões que se integram e articulam, quais sejam: **gestão** (Administração Política) - formas de condução das relações sociais de produção; **gerência** (Administração Profissional) - espaço da ação, que reflete o ato de fazer, sendo a materialização daquilo que foi “desenhado” no plano da gestão. A teoria em comento traz um novo viés no plano de fundo da ciência Administração e da um novo significado para o que se compreende por problema de gestão e/ou de gerência.

Para o presente trabalho, portanto, direcionou-se o enfoque em explorar as dimensões da gestão e gerência, dentro dos conceitos de Administração Política e Administração Profissional, e, com base nessas dimensões verificar as mudanças organizacionais no planejamento e gestão orçamentária a partir da prática de participativa. A teoria da Administração Política mostra-se pertinente para identificação do efeito das práticas democráticas de participação no tocante às mudanças organizacionais no planejamento e gestão orçamentária, uma vez que abarca a capacidade de gestão articulando o pensar (gestão) as práticas e a ação administrativa de implementação dessas (gerência), em distintos componentes, quais sejam: Desenvolvimento Político-Institucional; Dinâmica dos Macroprocessos Organizacionais; Estrutura Organizacional; Dinâmica dos Microprocessos Organizacionais.

Importante fazer referência ao trabalho de dissertação de Nogueira (2014), submetido e aprovado junto ao Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Escola de Administração da UFBA, que se propôs em seu trabalho a construir um instrumento para

avaliação da qualidade dos serviços de saúde sob a ótica da Teoria da Administração política. No mesmo sentido que na presente pesquisa foram consideradas as dimensões da Administração Política e Administração Profissional, demonstrando que tais dimensões vem sendo exploradas no sentido de se verificar a qualidade de práticas de gestão e sua componente indissociável, a gerência.

Cabe expor certa limitação quanto à definição de indicadores para a presente pesquisa, primordialmente no tocante à dimensão "gestão" dada a sua imaterialidade. Em que pese a dificuldade relatada, definir formas/indicadores que permitam a visualização adequada das mudanças organizacionais em questão, a partir a da percepção dos gestores e comunidade acadêmica, mostra-se relevante para o avanço da pesquisa dentro do campo da Administração Política, salientando, porém, que uma vez optando pela análise de conteúdo para tratamento das informações aferidas quando do desenvolvimento da pesquisa, os indicadores levantados previamente à coleta de dados puderam ser alterados, suprimidos ou acrescidos.

Para elaboração do modelo foram consideradas uma série de aspectos relevantes à estruturação da prática orçamentária participativa, considerando sobremaneira o que este pesquisador pode verificar a partir da observação direta realizada em campo, considerando a realidade dos setores e atores que gerem o processo. Com esse esforço buscou-se uma aproximação dos principais aspectos que refletem em mudanças organizacionais no planejamento e gestão orçamentária na Instituição.

Na pesquisa em questão o modelo de análise vem, portanto, após se perceber a necessidade de se definir parâmetros para, qualitativamente, identificar as mudanças organizacionais advindas da prática democrática de gestão.

Nesse intento a matriz de análise foi construída com observância de elementos julgados relevantes para que se tenha clareza quanto às mudanças pertinentes à adoção de práticas que integram à comunidade acadêmica à perspectiva de ação da gestão considerado

Apresenta-se, a seguir, o modelo de análise no Quadro 5 do trabalho, o qual é fruto de uma construção junto à orientadora da presente pesquisa, a qual é, também, mentora da teoria da Administração Política, conforme já exposto no capítulo dedicado à construção do referencial teórico.

MODELO DE ANÁLISE			
CONCEITO	DIMENSÕES/ SUB DIMENSÕES DE ANÁLISE	Componentes/ Variáveis	Indicadores/ Sub-Indicadores
Administração Política	Gestão	Desenvolvimento Político-Institucional	Concepção do padrão de Planejamento Orçamentário Participativo na Univasf com base no PDI e outros instrumentos de planejamento institucional.
			Nível de articulação e integração entre a Pró-Reitoria de Planejamento e a comunidade acadêmica (setores e colegiados)
			Definição de políticas de desenvolvimento institucional, organizacional e administrativo compatíveis com a sustentabilidade do Planejamento Orçamentário Participativo – com ênfase nas políticas de recursos humanos, tecnologia da informação e comunicação, etc.
			Há definição de critérios para distribuição orçamentária entre os colegiados acadêmicos;
			Existência de diretrizes e/ou dispositivos para definir as atribuições dos servidores envolvidos no processo de planejamento e gestão orçamentária participativa da Univasf.
			Existência de estratégias da gestão da Universidade (Reitoria e Pró-Reitorias) para a implantação e/ou consolidação do Planejamento Orçamentário Participativo
			Definição de mecanismos institucionais para garantir a continuidade da política de planejamento orçamentário participativo na Univasf.
		Dinâmica dos Macroprocessos Organizacionais	Definição dos critérios para distribuição orçamentária entre os colegiados acadêmicos corresponde com os princípios participativos.
			Forma como a relação entre a Pró-Reitoria e os demais setores da Universidade são estabelecidas pra implementar e/ou consolidar estratégias que qualificam o planejamento orçamentário participativo.
			Grau de respeito da Reitoria, da Pró-Reitoria de Planejamento e demais setores para a implementação das ações planejadas participativamente.
			Método(s) utilizado(s) pela Pró-Reitoria de Planejamento para inserir os atores da comunidade

			acadêmica no processo de planejamento orçamentário participativo.
			Estratégias de comunicação da política de Planejamento Orçamentário Participativo na instituição.
			Qualificação/perfil profissional dos gestores e gerentes (e comunidade acadêmica) para a implantação do Planejamento Orçamentário Participativo
			Existência de instrumentos de monitoramento e avaliação do Planejamento Orçamentário participativo da Univasf
Administração Profissional	Gerência	Estrutura Organizacional	Alterações das rotinas processuais de planejamento orçamentário envolvendo todos os setores da comunidade acadêmica.
			Nível de acessibilidade da estrutura organizacional e administrativa para a implantação do planejamento orçamentário participativo
			Padronização nos trâmites para aquisições e execução do orçamento na Instituição.
			Instrumentos essenciais para o atendimento/cumprimento do planejamento orçamentário participativo
			Ações de capacitação profissional continuada com ênfase em planejamento orçamentário participativo para a comunidade universitária
			Ações de comunicação voltada para socialização e difusão das ações de planejamento orçamentário
			Definição de políticas de incentivo à participação no planejamento orçamentário
		Dinâmica dos Microprocessos Organizacionais	Resistência e/ou aderência em relação à metodologia de planejamento orçamentário participativo implantada
			Uso de tecnologia como ferramenta para efetivar a participação dos segmentos da comunidade;
			Capacidade de articulação entre os campi da Univasf para o atendimento das ações de planejamento orçamentário

			Qualidade da oferta dos serviços disponibilizados em planejamento e execução orçamentária para a comunidade acadêmica
			Existência e qualidade de ações de monitoramento e avaliação das ações de planejamento e execução orçamentária
		Resultados	Nível de satisfação dos gestores, gerentes e servidores com a política de planejamento e execução orçamentária da Univasf
			Quantidade e qualidade do orçamento executado no período estudado
			Quantidade de gestores, gerentes e servidores integrados ao processo de planejamento orçamentário participativo no período estudado
			Percepção das mudanças institucionais, organizacionais e administrativas advindas do processo de planejamento e/ou execução orçamentária participativa na Univasf

Quadro 5 - Modelo de análise

Fonte: Andrade; Ribeiro (2015)

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

4.1 ESTUDO DE CASO

De acordo com o que já foi discutido em etapas anteriores, a elaboração desta pesquisa foi motivada pela necessidade de conhecer a percepção da comunidade acadêmica sobre mudanças organizacionais no planejamento e gestão orçamentária na Univasf com ênfase na concepção e implementação de práticas participativas.

Nesse sentido, elabora-se, neste capítulo procede-se a apresentação da metodologia participativa adotada na Univasf, bem como declina-se sobre a ferramenta adotada para instrumentalização da prática no âmbito da Instituição, com a finalidade de dar clareza sobre que definimos como prática orçamentária participativa.

Para consecução desta etapa da pesquisa fez-se necessária a análise de documentos (informes emitidos aos setores); manual (aplicativo LEDS), a exploração direta do próprio aplicativo, bem como observação direta participando de reuniões realizadas entre a Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional e os demais setores da Instituição, realizadas no mês de maio deste ano.

4.1.1 Metodologia Participativa

A partir do ano de 2012, a Univasf passou a adotar uma nova prática em relação à planejamento e execução orçamentária, a qual consistia em captar de maneira consolidada em um dado período e através de um único meio, as demandas dos colegiados acadêmicos de graduação e pós graduação e setores administrativos (reitoria, pró-reitorias, secretarias, etc.) por bens permanentes e de consumo⁴.

Para essa captação foi desenvolvido, através da parceria entre Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – Propladi e Secretaria de Tecnologia da Informação- Sti, um aplicativo eletrônico denomina LEDS (Levantamento de Demandas Setoriais) onde os setores poderiam acessá-lo utilizando-se de *login* e senha.

Pensou-se, então, no funcionamento do sistema em duas etapas anuais, realizadas em períodos distintos e sequenciais, quais sejam: "aquisições de itens por meio de pregões vigentes" e "levantamento de demandas para novas licitações para o ano subsequente".

⁴ Através do sistema Leds também são captadas as demandas dos Programas e projetos aprovados pelos docentes e/ou técnicos em editais os quais concorrem como, por exemplo, Proext/MEC e Proap/Capes

A primeira etapa significaria, até então, um momento onde seriam realizadas solicitações de compras consolidadas, uma nova forma para que se chegasse à execução orçamentária. Tinha-se ali uma programação das demandas da instituição devidamente separada por natureza dos itens e contemplando os diversos setores da Instituição.

A segunda significou o início do processo de fortalecimento da prática do planejamento interno dos setores e, especialmente, a inserção direta dos setores no embasamento institucional para elaboração da Proposta Orçamentária Anual, a ser encaminhada ao Ministério da Educação, visando o orçamento institucional para o ano subsequente.

Passada a primeira rodada do sistema (2012) chegou-se a um novo momento, onde, a partir de 2013, foi inaugurada a distribuição orçamentária interna, utilizada até o presente momento, onde os Colegiados Acadêmicos da Univasf realizam o seu próprio gerenciamento de créditos orçamentários com vistas para a realização de compras que permitam atender suas demandas, de acordo com a prioridade que definam.

Ressalta-se que a distribuição orçamentária atinge, tão somente, os setores acadêmicos de graduação e pós-graduação (*Stricto e Lato Sensu*), inferindo-se a prioridade da gestão em torno das atividades de ensino, pesquisa e extensão, assim entendidas, como atividades finalísticas, em detrimento aos setores administrativos.

Para fins de cálculo dos créditos orçamentários a serem distribuídos entre os setores acadêmicos, vale-se do orçamento anual da instituição, previsto na Lei Orçamentária Anual – LOA, onde se destacam os valores previstos às despesas correntes (manutenção/custeio da universidade, bens de consumo, etc) e às despesas de investimento/capital (obras, equipamentos, etc.). A tabela abaixo apresentará os valores previstos na LOA dentro das duas ações orçamentárias utilizadas para fins de se estabelecer os valores (custeio e capital) que a universidade poderá trabalhar para calcular o quanto será destinado à metodologia orçamentária participativa, sendo que as demais estão vinculadas a projetos específicos, onde não pode haver decisão de aplicação por parte do gestor.

Tabela 1 – Evolução de crédito orçamentário Univasf

PROGRAMA 2032 ⁵		
AÇÃO 20RK ⁶ + AÇÃO 8282 ⁷		
ANO	CUSTEIO (R\$1,00)	CAPITAL (R\$1,00)
2013	25.098.497	16.557.147
2014	26.979.776	20.475.343
2015	26.137.438	20.235.792

Fonte: Propladi e Portal Senado

Uma vez tido esse valor, a Administração Superior da Universidade, através da Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional e da Pró-reitoria de Gestão, deve proceder ao cálculo deduzindo da previsão orçamentária acima relatada as despesas administrativas e comuns, uma vez entendidas como aquelas que visam o custeio indispensável das atividades administrativas e de cunho obrigatório (água, energia, internet, serviços terceirizados) comum aos setores administrativos e acadêmicos.

A partir de então, chega-se aos valores de custeio e capital a serem distribuídos entre os setores acadêmicos, sendo que, uma vez estabelecidos há a definição do critério de distribuição equitativa.

Assim, apresentamos os valores distribuídos pela metodologia e a soma dos valores solicitados pelas estruturas acadêmicas, através das demandas na 1ª etapa do Leds⁸, no interstício 2013-2015.

Tabela 2 – Evolução da distribuição orçamentária x solicitações

ANO	CUSTEIO DISTRIBUÍDO (R\$)	CUSTEIO SOLICITADO (R\$)	CAPITAL DISTRIBUÍDO (R\$)	CAPITAL SOLICITADO (R\$)
2013	673.376,51	559.819,00	1.613.553,19	1.559.968,00
2014	754.191,69	606.701,88	1.807.179,57	1.482.026,05
2015	754.181,69	575.420,98	1.807.179,57	1.526.176,58

Fonte: Propladi e pesquisa

Para tanto, a Univasf, através da Propladi, definiu como critério a aplicação de uma fórmula utilizando o número de matrículas em cada curso no semestre imediatamente anterior ao da distribuição orçamentária e considerando as diferenças oriundas das distintas necessidades entre os cursos em nível de manutenção.

⁵ Na LOA, refere-se à destinação de créditos orçamentários para a Educação Superior – Graduação, Pós-graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, por IFES.

⁶ Na LOA, refere-se à destinação de créditos orçamentários, dentro do Programa 2032, para o funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, visando à manutenção de serviços terceirizados, infraestrutura, obras e aquisição de materiais.

⁷ Na LOA, refere-se à destinação de créditos orçamentários, dentro do Programa 2032, para a reestruturação e expansão de Instituições Federais de Ensino Superior, visando aumento do número de estudantes, a redução da evasão, modernização da estrutura acadêmica e física das instituições, aquisição de equipamentos, materiais e serviços.

⁸ Ver funcionamento do aplicativo na Seção 4.2.1

É observado, assim, o conceito de aluno-equivalente com o objetivo de se comparar o número de matrículas ofertadas pelos diversos colegiados e repetida as distinções entre os cursos existentes a partir dos pesos diferenciados para cada agrupamento de cursos em suas áreas de conhecimento, a partir do que é definido pelo Ministério da Educação.

Os pesos atribuídos, portanto, são utilizados com a perspectiva de traduzir os custos associados à cada estrutura de curso, identificando as disparidades entre aqueles que exigem maiores e menores volumes de dispêndio de recursos.

Além dos dois itens já mencionados, a fórmula contempla mais dois elementos que observam os diferentes cursos em suas distintas localizações, quais sejam: o funcionamento em *campi* distantes da sede da Universidade, considerando aqui os cursos que funcionam fora do eixo Petrolina-Juazeiro; e cursos em processo de estruturação, entendidos como aqueles que porventura ainda não formaram turmas.

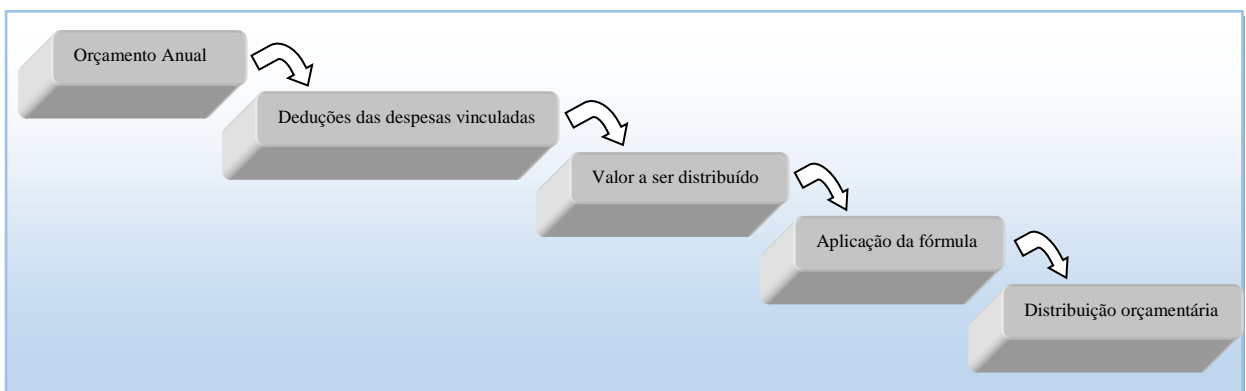
O número de alunos equivalentes de cada curso, dessa forma, foi obtido a partir da seguinte fórmula:

$$\text{Nº AE} = (\text{Nº de Matrículas}) \times (\text{Peso do Grupo} - \text{MEC}) \times (\text{Adicional Fora de Sede}) \times (\text{Adicional Estruturação})$$

Sendo

- Nº AE = Número de alunos equivalentes;
- Nº de Matrículas = Número de alunos matriculados em sala de aula;
- Peso do Grupo - MEC = Peso do grupo ao qual pertence a área de conhecimento do curso, conforme estabelecido pelo Ministério da Educação;
- Adicional Fora de Sede = Utiliza-se o fator 1,10 para os cursos realizados nos *Campi* fora da sede
- Adicional Estruturação = Utiliza-se o fator 1,15 para os cursos que não formaram a primeira turma.

Figura1 - Síntese da metodologia



Fonte: Elaborado pelo autor

No ano de 2015 a distribuição orçamentária se deu conforme o exposto abaixo:

Tabela 3: Distribuição do Orçamento (Consumo e Bens Permanentes) entre os Colegiados Acadêmicos de Graduação - 2015

CURSO	(a) MATRÍCULAS 2014.2	(b) PESO DO GRUPO (MEC)	(c) ADICIONAL CURSO FORA DA SEDE	(d) ADICIONAL ESTRUTURAÇÃO	(e) NÚMERO DE ALUNOS EQUIVALENTES = a x b x c x d	(f) PERCENTUAL = (ei)/10.345,90	(g) Valor (R\$) Consumo = (fi) x 678.763,52	(h) Valor (R\$) Capital = (fi) x 1.626.461,61	(j) Total (R\$) = (gi) + (hi)
Administração	415	1,00	1,00	1,00	415,00	4,01	27.218,42	65.221,11	92.439,53
Arqueologia e preservação patrimonial	147	1,00	1,10	1,00	161,70	1,56	10.588,71	25.372,80	35.961,51
Artes Visuais	112	1,50	1,00	1,00	168,00	1,62	10.995,97	26.348,68	37.344,65
Ciências Biológicas	226	2,00	1,00	1,00	452,00	4,37	29.661,97	71.076,37	100.738,34
Ciências da Natureza SBF	213	1,00	1,10	1,00	234,30	2,26	15.340,06	36.758,03	52.098,09
Ciências da Natureza SRN	159	1,00	1,10	1,00	174,90	1,69	11.471,10	27.487,20	38.958,30
Ciências Farmacêuticas	292	2,00	1,00	1,00	584,00	5,64	38.282,26	91.732,43	130.014,70
Ciências Sociais Bacharelado	113	1,00	1,00	1,00	113,00	1,09	7.398,52	17.728,43	25.126,95
Ciências Sociais Licenciatura	101	1,00	1,00	1,00	101,00	0,98	6.651,88	15.939,32	22.591,21
Educação Física_Bacharelado	156	1,50	1,00	1,00	234,00	2,26	15.340,06	36.758,03	52.098,09
Educação Física_Licenciatura	93	1,50	1,00	1,00	139,50	1,35	9.163,31	21.957,23	31.120,54
Enfermagem	109	1,50	1,00	1,00	163,50	1,58	10.724,46	25.698,09	36.422,56
Engenharia Agrícola e Ambiental	184	2,00	1,00	1,00	368,00	3,56	24.163,98	57.902,03	82.066,01
Engenharia Agrônoma	240	2,00	1,00	1,00	480,00	4,64	31.494,63	75.467,82	106.962,45
Engenharia Civil	280	2,00	1,00	1,00	560,00	5,41	36.721,11	87.991,57	124.712,68
Engenharia da Computação	200	1,50	1,00	1,00	300,00	2,90	19.684,14	47.167,39	66.851,53
Engenharia da Produção	212	2,00	1,00	1,00	424,00	4,10	27.829,30	66.684,93	94.514,23
Engenharia Elétrica	223	2,00	1,00	1,00	446,00	4,31	29.254,71	70.100,50	99.355,20
Engenharia Mecânica	202	2,00	1,00	1,00	404,00	3,90	26.471,78	63.432,00	89.903,78
Medicina	442	4,50	1,00	1,00	1.989,00	19,23	130.526,22	312.768,57	443.294,79
Medicina Veterinária	340	4,50	1,00	1,00	1.530,00	14,79	100.389,12	240.553,67	340.942,80
Psicologia	346	1,00	1,00	1,00	346,00	3,34	22.670,70	54.323,82	76.994,52
Zootecnia	124	4,50	1,00	1,00	558,00	5,39	36.585,35	87.666,28	124.251,63
Total	4.929				10.345,90	100,00	678.763,52	1.626.461,61	2.305.225,13

Fonte: Propladi

Tabela 4: Distribuição do Orçamento (Consumo e Bens Permanentes) entre os Colegiados Acadêmicos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - 2015

CURSO	(a) MATRÍCULAS 2014.2	(b) PESO DO GRUPO (MEC)	(c) ADICIONAL CURSO FORA DA SEDE	(d) ADICIONAL ESTRUTURAÇÃO	(e) NÚMERO DE ALUNOS EQUIVALENTES = a x b x c x d	(f) PERCENTUAL = (ei)/489,50	(g) Valor (R\$) Consumo = (fi) x 56.563,63	(h) Valor (R\$) Capital = (fi) x 135.538,47	(j) Total (R\$) = (gi) + (hi)
Ciência	17	4,50	1,00	1,00	76,50	15,63	8.840,90	21.184,66	30.025,56

Animal									
Ciências da Saúde e Biológicas	42	2,00	1,00	1,00	84,00	17,16	9.706,32	23.258,40	32.964,72
Ciência dos Materiais	9	2,00	1,00	1,00	18,00	3,68	2.081,54	4.987,82	7.069,36
Ciências Veterinárias no Semiárido	22	4,50	1,00	1,00	99,00	20,22	11.437,17	27.405,88	38.843,04
Engenharia Agrícola	24	2,00	1,00	1,00	48,00	9,81	5.548,89	13.296,32	18.845,22
Física em Rede Nacional	14	2,00	1,00	1,00	28,00	5,72	3.235,44	7.752,80	10.988,24
Matemática em Rede Nacional	19	1,50	1,00	1,00	28,50	5,82	3.292,00	7.888,34	11.180,34
Recursos Naturais do Semiárido	21	2,00	1,00	1,00	42,00	8,58	4.853,16	11.629,20	16.482,36
Agronomia - Produção Vegetal	14	2,00	1,00	1,00	28,00	5,72	3.235,44	7.752,80	10.988,24
Psicologia	15	1,00	1,00	1,00	15,00	3,06	1.730,85	4.147,48	5.878,32
Educação Física	15	1,50	1,00	1,00	22,50	4,60	2.601,93	6.234,77	8.836,70
TOTAL	212				489,50	100,00	56.563,63	135.538,47	192.102,10

Fonte: Propladi

Tabela 5: Distribuição do Orçamento (Consumo e Bens Permanentes) entre os Cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* – 2015

CURSO	(a) MATRÍCULAS 2014.2	(b) PESO DO GRUPO (MEC)	(c) ADICIONAL CURSO FORA DA SEDE	(d) ADICIONAL ESTRUTURAÇÃO	(e) NÚMERO DE ALUNOS EQUIVALENTE = a x b x c x d	(f) PERCENTUAL = (ei)/55,00	(g) Valor (R\$) Consumo = (fi) x 18.854,54	(h) Valor (R\$) Capital = (fi) x 45.179,49	(j) Total (R\$) = (gi) + (hi)
Residências Multiprofissionais	15	1,00	1,00	1,00	15,00	27,27	5.141,63	12.320,45	17.462,08
Residências Médicas	40	1,00	1,00	1,00	40,00	72,73	13.712,91	32.859,04	46.571,95
TOTAL	55				55,00	100,00	18.854,54	45.179,49	64.034,03

Fonte: Propladi

A partir da análise das tabelas de distribuição orçamentária, percebe-se que aos cursos de graduação (94,86% das matrículas ofertadas) destinaram-se 90% do total dos valores distribuídos. Para os cursos de pós-graduação *stricto sensu* (4,08% das matrículas ofertadas) esse percentual foi de 7,5% e para a pós-graduação *lato sensu* (1,06% das matrículas ofertadas) foram alocados 2,5% da parcela em questão.

Ao passo em que há a distribuição orçamentária, porta de entrada à prática participativa, os cursos podem utilizar deste valor para aquisições de bens permanentes e de consumo conforme definam suas prioridades internamente junto a seus pares. A distribuição interna do orçamento em cada unidade acadêmica, portanto, fica a cargo da definição das próprias a partir de negociações e entendimento interno.

Cabe ressaltar que a não utilização dos saldos orçamentários à disposição de determinado colegiado através do aplicativo LEDS, não implica em perda da possibilidade

de utilização dos créditos pelo setor que não utilizou. Para esse caso, em havendo outras demandas por bens que não abasteciam o sistema, o determinado setor deve realizar a instrução processual para aquisição, valendo-se do saldo remanescente do sistema.

Para as aquisições objeto da distribuição orçamentária explicitada é utilizado o aplicativo LEDS o qual seu funcionamento será apresentado a seguir.

4.1.2 Aplicativo Eletrônico Leds

4.1.2.1 Contextualização

O Levantamento de Demandas Setoriais (LEDS), desenvolvido pela Universidade, foi elaborado de forma a possibilitar o agrupamento de produtos demandados como de capital ou de custeio.

O processo de implementação foi conduzido por duas equipes: a Diretoria de Planejamento, responsável pela metodologia de aquisição anual (Equipe de Gestão), a qual está vinculada à Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, e a Diretoria de Desenvolvimento de Tecnologia (Equipe Técnica), vinculada à Secretaria de Tecnologia e Informação, setor responsável pela elaboração e gerenciamento dos sistemas utilizados na Universidade.

À época da sua implementação (2012), tinham-se como propostas a melhora na percurso/cadeia de suprimento e seu devido controle; aumentar o índice de atendimento das demandas; a diminuição do excesso de burocracia para os demandantes, especialmente na instrução processual, transferindo a responsabilidade de realizar cotações de preços e elaboração de termos de referência para a Propladi.

A implementação do sistema, como já mencionado, responde a uma nova metodologia de compras na Universidade que contempla a prática orçamentária participativa no tocante integração dos setores que compõem a instituição ao levantamento das demandas e voltando-se ao estímulo ao planejamento interno de cada unidade.

4.1.2.2 Funcionamento do aplicativo

Como já mencionado, são duas etapas anuais onde o sistema fica disponível para acesso dos servidores da Instituição, através dos setores administrativos e/ou acadêmicos ao qual estão ligados, quais sejam: 1ª Etapa - "*aquisições de itens por meio de pregões*

vigentes"⁹; e 2ª Etapa - "levantamento de demandas para novas licitações para o ano subsequente".

Cabe, oportunamente, identificar quais os perfis usuários do sistema como suas atuações/atribuições correspondentes e atuantes nas duas etapas:

Quadro 6– Usuários do Leds

Perfil	Atuação/atribuição
Administradores	Responsáveis pela criação de senhas para os usuários – <i>setores superiores</i> , inserção de informações sobre pregões (itens e respectivos valores) para alimentação do sistema, indicação de limites orçamentários de cada estrutura acadêmica, emissão de relatórios, suporte imediato ao usuário; elaboração de manual de uso, entre outros.
Setores Superiores (coordenação de colegiados e setores administrativos)	Criação de setores internos, definição quanto à metodologia de distribuição orçamentária entre os setores internos, ajustes das demandas solicitadas em função dos limites orçamentários (1ª etapa), validação das demandas dos setores internos, envio das informações, pelo próprio sistema, à Pró-reitoria de Planejamento e emissão de relatórios.
Setores Internos (professores e técnicos administrativos)	Alimentação das demandas tendo em vista os limites orçamentários estabelecidos (1ª etapa), prospecção das demandas (2ª etapa) e emissão de relatórios parciais.

Fonte: Pesquisa

De acordo com informações da Propladi, estão registrados no sistema LEDS no ano de 2015 aproximadamente 725 (setecentos e vinte e cinco) usuários, dos quais 75 (setenta e cinco) são setores superiores e o restante 650 (seiscentos e cinquenta) setores internos. Lembra-se, porém, que um mesmo servidor (professor ou técnico) pode ter mais de um usuário no sistema, por exemplo, nos casos em que é ligado a um colegiado acadêmico de graduação e outro de pós-graduação, ou, ainda, no caso em que exerce a função de docente e atua na área administrativa.

⁹ Da primeira etapa ficam fora do sistema Leds computadores, impressoras, materiais gráficos e de expediente. No caso dos equipamentos de TI as compras são articuladas pela Secretaria de Tecnologia da Informação; os materiais gráficos são solicitados rotineiramente via memorandos à Propladi; Os materiais de expediente são adquiridos via setor de Almoxarifado e podem ser solicitados uma vez por mês por cada estrutura.

Na primeira etapa do sistema o foco dos usuários é a apresentação de pedidos de compras em função dos Pregões vigentes existentes na Univasf e devidamente lançados no sistema pelos administradores e equipe técnica. Terão de respeitar, evidentemente, os limites orçamentários informados aos setores através de Memorando Circular encaminhado pela Propladi e visíveis no próprio sistema.

Antes de aberta a primeira das duas etapas, a Propladi agenda reuniões em todos os *campi* da Instituição convidando a todos servidores para detalhar a metodologia de compra, os prazos das duas etapas, possíveis alterações no âmbito do sistema, bem como levando *feedback* detalhados em relação ao ano anterior.

Encaminham-se, anteriormente a essas reuniões, relatórios de atendimento a cada setor administrativo e acadêmico em razão do que apresentaram de demandas na 1ª etapa do exercício anterior, de forma que possam melhor dimensionar seus novos pedidos, informando sobre os itens solicitados, suas quantidades solicitadas e atendidas, e não atendidas.

São definidos dois períodos distintos para lançamento das demandas no sistema na primeira etapa: 1º - setores internos; 2º - setores superiores. Desde o primeiro período, evidentemente, os Setores Superiores podem realizar suas atribuições descritas no Quadro 6, em relação aos setores internos, só não podem efetivar os seus pedidos de compras, ficando, assim, para o segundo período, onde, além de inserirem suas próprias demandas, deverão realizar os ajustes necessários nos pedidos dos setores internos.

Há, nessa primeira etapa, a possibilidade de os setores negociarem a permuta de créditos orçamentários. Por exemplo, pode um colegiado "x" transferir parte do seu crédito orçamentário de despesas correntes/custeio em favor de outro colegiado "y", recebendo em contrapartida parte equivalente do crédito de despesas de capital do colegiado "y", sendo que para tanto deve ser formalizada a solicitação através de um documento conjunto encaminhado à Propladi.

Tão logo decorre o prazo da primeira etapa, são iniciados, simultaneamente, os procedimentos de consolidação dos pedidos por pregão para o encaminhamento das solicitações de empenho à Pró-reitoria de Gestão e as ações que permitirão a abertura da segunda etapa.

Para fins de atendimento aos pedidos, que não raramente ultrapassam os quantitativos físicos de itens registrados nos pregões, é priorizado o atendimento àqueles setores que realizaram seu planejamento registrando suas demandas no sistema Leds na segunda etapa do aplicativo no ano imediatamente anterior.

Na segunda etapa os *setores internos* e *setores superiores* deverão realizar a prospecção de todas as suas demandas para ano subsequente. Dessa maneira, espera-se que o fortalecimento do planejamento interno reflitam informações cada vez mais precisas para a auxiliar na formulação da proposta orçamentária anual da Universidade, a ser encaminhada para o Ministério da Educação.

O primeiro passo da segunda etapa consiste em os setores administrativos e acadêmicos consultarem, num período determinado, o banco de dados do sistema Leds¹⁰ para anteverem se o que pretendem para o ano subsequente já consta ali descrito. Em a resposta sendo negativa deverão, através de formulário em Excel, elaborado pela Propladi, detalhar a descrição do item e remetê-lo novamente à pró-reitoria para que proceda o abastecimento do sistema, não o fazendo diretamente para evitar múltiplas descrições de um mesmo item ou descrições imprecisas ou incompletas.

Após a fase interna de lançamento das novas descrições no sistema Leds o sistema será novamente aberto aos setores para que façam o pedido, via sistema, do que pretendem para o ano subsequente, inclusive relatando quantidades e estimativas de valores, através de campos específicos no sistema.

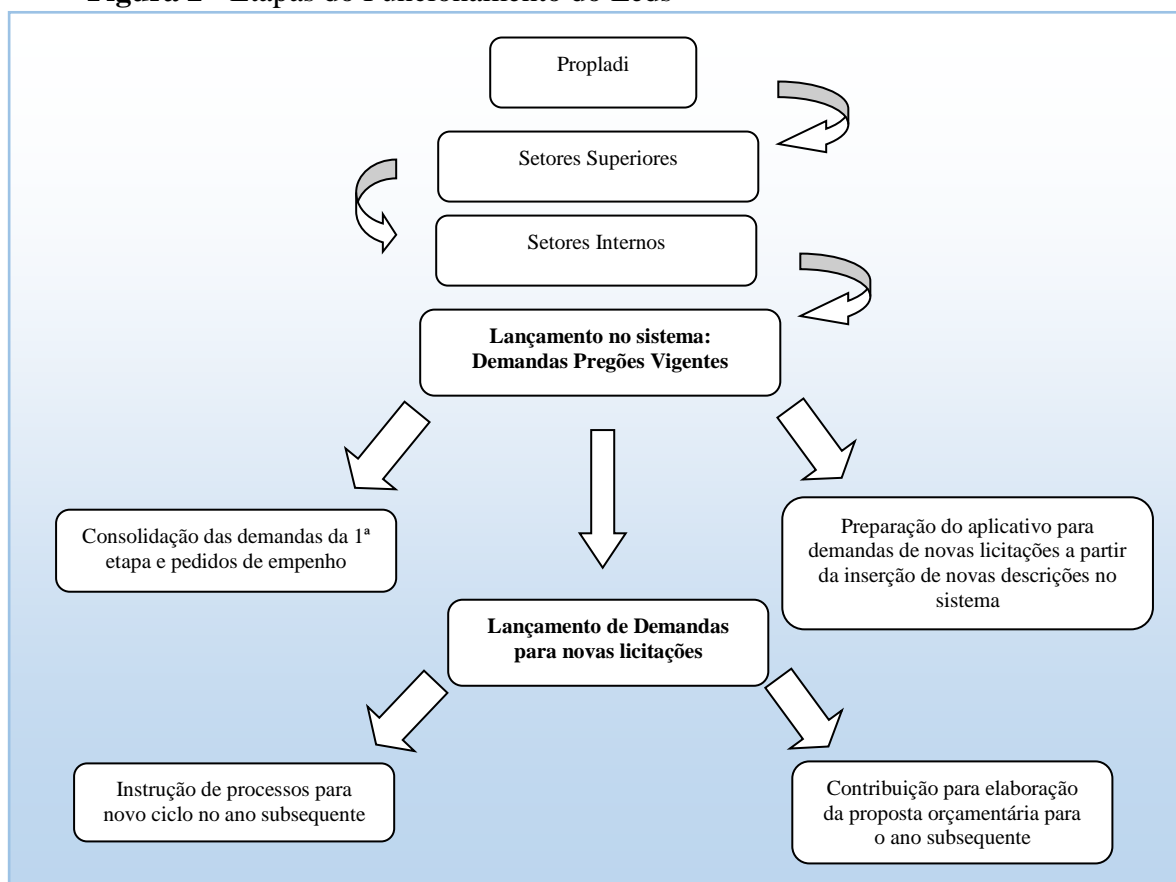
Para operacionalização de ambas as etapas é disponibilizado, no ambiente do aplicativo, um manual explicativo de cada passo a ser dado no sistema, seja para criação de setores internos, lançamento de pedidos da primeira etapa, emissão de relatórios, apresentação de demandas da segunda etapa e demais consultas.

Ao que se conclua a segunda etapa do Leds, são filtradas as demandas por natureza de grupos (mobiliários, equipamentos de laboratórios, vidrarias, EPI, etc) e são procedidas as instruções processuais, por parte da Propladi, (melhorias nas descrições, cotações, elaboração de Termo de Referência) que resultarão em novas licitações que abastecerão o sistema na primeira etapa do exercício subsequente.

Para exemplificar, segundo informações aferidas em reuniões realizadas pela Propladi junto aos colegiados acadêmicos, na 2ª de Leds em 2014 foram registrados 2.288 (dois mil, duzentos e oitenta e oito) itens diversos, sendo que desse total, 2003 (dois mil e três) itens foram para etapa de licitação. Os insucessos devem-se prioritariamente por dificuldades atreladas à cotação de preços, segundo apresentaram.

Abaixo, então, a Figura 2 procura ilustrar a atuação dos aplicativo Leds no tocante à prática participativa vivenciada na Univasf:

¹⁰ A partir da exploração do sistema Leds foi possível constatar a existência de aproximadamente 12.300 (doze mil e trezentos) descrições de itens já cadastrados

Figura 2 - Etapas do Funcionamento do Leds

Fonte: Elaborado pelo autor

As pesquisas nos manuais do sistema, a própria exploração através do uso e a observação junto a atores/setores que fazem uso da ferramenta permitem reconhecer avanços no tocante à usabilidade do aplicativo, de forma a evoluir no tocante à efetivação da participação da comunidade.

O método que vem sendo utilizado diferencia-se, ao que percebemos, em relação à anterior forma de compra observada na instituição, que basicamente se dava, segundo observação e análises em processos de compras, pela ação de cada colegiado ou setor administrativo instruindo seu processo e encaminhando a solicitação de compras aos setores competentes de maneira fracionada, revelando aparentes dificuldades atreladas à cotação de preços, limitação da economia de escala, formalização de contratos e, especialmente, aparente inexistência de critério para a distribuição do orçamento entre as diferentes unidades.

O aprofundamento e clareza em relação a tais fatores, inclusive perpassando por limitações da atual metodologia no tocante ao critério de distribuição e capacidade de execução, serão aferidos nos próximos passos da pesquisa em razão da continuidade das

observações, das entrevistas e aplicação de questionário com gestores, gerentes e usuários que permitirão compreender as mudanças organizacionais no Planejamento e Gestão orçamentária decorrente da prática participativa.

Em que pese esta pesquisa não trazer informações precisas quanto ao número de Instituições a trabalhar com a prática do orçamento participativo, foi realizada por parte deste pesquisador um breve levantamento acerca das práticas nessa direção no âmbito das IFES. Para tanto, foi encaminhado questionário eletrônico (Google docs) à lista de discussão do Fórum de Pró-reitores de Planejamento das Ifes – Forplad, contanto com representantes de mais de 50 universidades federais, solicitando breves relatos das experiências, caso existam ou tenham existido. Obtivemos 10 respostas negativas e algumas positivas com seus relatos, tais quais:

Quadro 7 – Relato de experiências Universidades Federais

INSTITUIÇÃO	RELATO
Universidade Federal do ABC	<i>A UFABC criou um grupo chamado de "Agentes de Planejamento", tal grupo é composto por titulares e suplentes indicados pelos gestores de suas áreas orçamentárias. O papel desses Agentes de Planejamento é construir seus planos orçamentários em suas áreas, de acordo com as suas especificidades, e depois, o refinamento é feito em conjunto, nesse coletivo de agentes de Planejamento, coordenado pela Pro-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Propladi), que consolida o Plano Orçamentário Institucional. Esse procedimento é realizado para a construção do Plano Anual e também nos ciclos do PPA. O acompanhamento deste plano orçamentário (execução) é também feito primeiramente pelos Agentes de Planejamento em suas áreas e depois discutido e alinhando com o coletivo dos agentes, coordenado pela Propladi. Nesse contexto, todas as áreas participam da discussão orçamentária de todas as áreas, e ocorre a colaboração entre as áreas no processo de execução e trocas orçamentárias. Houve um ganho de cooperativismo no processo.</i>
Universidade Federal Fluminense	<i>O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) tem sido, desde 2001, uma forma de participação da comunidade universitária, em todos os seus segmentos, do rateio de recursos para diferentes áreas acadêmicas e administrativas na UFF.</i>
Universidade Federal do Rio de Janeiro	<i>Em 2007 foi elaborada um matriz considerando alguns indicadores (tais como alunos de Graduação, Pós-Graduação, Área Física, Curso Noturno, etc.), no entanto, por problemas diversos essa matriz não foi atualizada e desde então vem sendo dado aumentos lineares para todas as nossas Unidades. Entendemos que essa situação não é a ideal, pois provavelmente deve apresentar distorções, uma vez que por conta do REUNI algumas unidades aumentaram muito mais o número de alunos que outras, trazendo assim a necessidade de receber um valor maior.</i>

Universidade Federal do Ceará	<i>Solicitando a previsão da demanda de alguns eventos à comunidade, com fins de planejamento da demanda orçamentária, bem como da referida execução orçamentária</i>
Universidade Federal do Pampa	<i>Todas as decisões voltadas para a distribuição dos recursos para os campi são realizadas com base em matrizes de distribuição orçamentária. Os parâmetros que balizam a distribuição são pactuados e apresentados por comissões e discutidos com as comunidades.</i>
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	<i>Participação direta e voluntária da comunidade universitária na definição de prioridades</i>
Universidade Federal de Sergipe	<i>Apesar de não haver práticas orçamentárias participativas, as pró-reitorias participam definindo suas prioridades no planejamento da proposta. Também é definido determinados percentuais de aquisição de bens de capital para os Centros, de acordo com critérios pré estabelecidos pelo Planejamento.</i>

Fonte: Pró-reitores das IFES

A experiência relatada pelo Gestor da Universidade Federal do Rio de Janeiro foi alvo de estudo desenvolvido por Moraes (2010), sendo clarividente nos resultados obtidos pela autora, que o OP naquela Ifes se constitui como uma ferramenta relevante, sobretudo no tocante o seu impacto na tomada de decisões. Entretanto, a autora chama atenção para que a prática seja constantemente aprimorada, observando a estruturação dos setores que a compõe e as particularidades que os permeiam. Para tanto, reforça a utilização da ferramenta avaliativa, de forma a agir como meio de diagnóstico das distorções e o caminho para proposições de medidas corretivas. O relato do Gestor faz acreditar que tal ação não foi adotada.

Ato contínuo, após o levantamento do referencial teórico, a construção do modelo de análise, a aplicação de entrevistas semi-estruturadas e a aplicação de questionários, passaremos, a seguir, a apresentação dos dados a partir das coletas realizadas junto a gestores, gerentes e usuários da metodologia orçamentária da Univasf. No modelo estão contemplados indicadores e componentes das dimensões de Gestão e Gerência, bem como a percepção dos usuários da prática em relação a aspectos que são presentes nestas duas indissociáveis perspectivas.

Para os entrevistados na dimensão Gestão (os quais identificaremos nessa pesquisa, após, sorteio de ordem, GS1 e GS2) foram elaborados indicadores que permitiram aferir as concepções atreladas ao desenvolvimento institucional e as dinâmicas dos macro e micro-processos, sendo importante destacar que preliminarmente trouxeram suas apreensões sobre os conceitos de administração, gestão e gerência e contextualizaram a evolução da prática orçamentária institucional.

Para os entrevistados na dimensão Gerência (os quais identificaremos nessa pesquisa, após sorteio de ordem, GR1 e GR2) foram elaborados indicadores que permitiram aferir as concepções atreladas à estrutura organizacional e as dinâmicas dos macro e micro-processos, sendo que, assim como os gestores, trouxeram suas apreensões sobre os conceitos de administração, gestão e gerência e contextualizaram a evolução da prática orçamentária institucional.

Os questionário aplicados junto à coordenadores de colegiados e responsáveis por setores administrativos foram de extrema relevância para posterior discussão das informações levantadas, haja vista que teremos a possibilidade de coincidências e divergências de percepções entre os atores que constroem essa arena de participação, quais sejam: Gestores, Gerentes e Usuários.

Como apresentado na metodologia, o instrumento foi encaminhado a 25 usuários, tendo sido obtida a resposta de vinte, assim distribuídos: nove docentes coordenadores de cursos de graduação (tendo sido encaminhado a doze); seis docentes coordenadores de cursos de pós-graduação (tendo sido encaminhado a sete); e cinco servidores técnico-administrativos representantes de demandas de setores administrativos (tendo sido encaminhado para seis).

Ressalta-se que, em que pese o questionário não ter sido respondido por todos os selecionados pelo sorteio, considera-se não haver prejuízo à pesquisa, pois, além de termos chegado a um expressivo número, temos resposta de usuários que representam as distintas situações vivenciadas na prática orçamentário institucional no tocante aos aspectos descritos no capítulo metodológico para escolha dos atores respondentes, ressaltando, ainda, que no caso dos docentes, aqueles que respondem pelas coordenações de cursos de pós-graduação são, também, integrantes de colegiado de graduação, fazendo parte da prática de maneiras distintas (setores superiores e setores internos¹¹).

Por ocasião da apresentação dos dados aferidos junto aos usuários utilizaremos, quando necessário, as seguintes identificações, obtidas a ordem após sorteio: Coordenadores de cursos de Graduação (CG1 a CG9); Coordenadores de curso de Pós-graduação (CPG1 a CPG6); Servidores Técnico-administrativos (SA1 a SA5).

A partir de então, descreve-se a percepção da comunidade acadêmica da Universidade Federal do Vale do São Francisco em relação às mudanças organizacionais na prática orçamentária, com ênfase na concepção e implementação de práticas participativas,

¹¹ Ver quadro 07 “Usuários do Leds” que detalha o perfil dos usuários do sistema Leds

compreendendo, de maneira integrada, o que está na concepção, o que está na prática e a efetividade dessas dimensões no caso em estudo.

Há a busca, nesse entendimento, de atentar para a preocupação de Santos e Gomes (2013) quando dizem que muitos erros e omissões das análises que são realizadas ocorrem pelo enfoque na concepção em detrimento dos resultados dela. Sendo necessário frisar, nesse estudo, “*como esse sistema está operando e em que condições*”.

4.2 ADMINISTRAÇÃO, GESTÃO E GERÊNCIA, SEGUNDO OS ATORES PESQUISADOS

No bloco inicial de cada entrevista realizada (gestores e gerentes) houve o interesse em aferir a compreensão e o reconhecimento dos atores envolvidos com a concepção e implementação da prática orçamentária participativa, acerca dos conceitos de Administração, Gestão e Gerência. Tal interesse emerge do fato de que, mesmo não sendo gestores públicos atuando em estruturas de governo como estados e municípios (administração direta), esses atores tem, no âmbito de atuação da Universidade (administração indireta), grande relevância para estruturação de práticas de gestão pública que podem, inclusive, servir de parâmetro, positivo e/ou negativo, para a comunidade local. Sendo assim, é válido reconhecer como eles, que operam a administração pública, identificam as dimensões que estão atreladas a sua prática.

Cabe antes, porém, trazer, novamente, a discussão de Santos, Ribeiro e Chagas (2009) no tocante à diferenciação de tais conceitos. Isso balizará as percepções levantadas. Os autores defendem que a Administração representa o campo, a área de conhecimento própria da ciência administrativa; a Gestão seria o objeto científico da Administração (e não a organização¹²), isto é, voltada a conceber padrões/modos próprios de conduzir o ato e fato de administrar para uma direção que se deseja chegar; e a Gerência seria a representação dessa concepção na prática, seria entendida como a capacidade de execução administrativa (a ação)

Dessa maneira passaremos, a seguir, às compreensões aferidas pelos Gestores, Gerentes e Usuários da prática orçamentária institucional.

¹² Discussão feita por Reginaldo Souza Santos e Genauto França no capítulo 1 (parte I) e capítulo 3 (parte II). In; SANTOS, R.S.(org.) **Administração Política como Campo do Conhecimento**. Salvador, 2009.

4.2.1 Conceituando Administração

Sobre o conceito de administração os entrevistados trouxeram impressões aproximadas que se vinculam a uma percepção relacionada a quem está no ato de administrar, de certa forma alheios à definições teóricas.

Dessa maneira, foi possível identificar compreensão da administração como sendo uma forma de condução de processos para o bom andamento da instituição; práticas administrativas e campo do conhecimento que congrega saberes; normas, ferramentas, instrumentos, técnicas; trabalhar a questão de pessoas, procedimentos.

A seguir trazemos algumas apreensões que confirmam a apreensões acima relatadas, iniciando com um respondente da entrevista aplicada à dimensão de Gestores:

Conduzir processos para o bom andamento e funcionamento de uma instituição que vise à oferta de serviços. Focando a universidade, englobar e analisar vários fatores, ter ciência dos desafios logísticos, de pessoal, de infraestrutura. Fazer a máquina funcionar. (Entrevista GS1).

Um dos entrevistados na dimensão Gerência traz uma definição que vai na mesma direção ao expressar que “[Entendo administração como...] as normas, ferramentas, instrumentos, técnicas. Aquilo que a ciência pode trazer de contribuição para ser aplicada nas organizações”. (Entrevista GR1)

Observam-se, assim, compreensões que se vinculam à questão da prática, uma série de aspectos atrelados à perspectiva do aparato e ação do gestor em suas atividades a frente da organização ou de um setor estratégico.

Do ponto de vista dos usuários, também percebemos o reconhecimento do conceito de Administração voltado ao conhecimento de técnicas:

Compreendo o conceito de administração como sendo um conjunto de ações, baseadas em conhecimento científico e/ou técnico, inerentes à formulação de projetos e tomadas de decisões adequados à dinâmica de uma instituição e de seus objetivos. (Questionário CPG5).

Percebe-se, ainda, compreensões voltadas tão somente aos aspectos de pessoas e finanças “[...] *ato de gerenciar recursos humanos e financeiros*”; “*Administração seria administrar ou gerir recursos financeiros e de pessoas em uma empresa ou instituição*” e “[*Administração seria...*] *Administrar recursos e pessoas com o objetivo de alcançar uma meta definida*”.

Nessa direção, para Santos e Ribeiro (2009), administrar vai além de garantir a racionalidade dos processos de trabalho, com vistas ao aumento continuado da produtividade da economia dos negócios, antes ressaltam que administrar implica, prioritariamente, conceber um padrão/modo de organização social alicerçado em relações sociais concretas, envoltas por conflitos de interesses e expectativas individuais e coletivas.

Ao que inferimos essa diversidade de entendimentos, alguns mais amplos, abrangentes, outros mais reduzidos aos aspectos humanos e financeiros, pode-se destacar que esse “não domínio” em relação à compreensão do conceito de Administração, ao mesmo tempo em que revela que não há em alguns usuários a formação para compreensão do amplitude do Administração, enquanto campo científico, significa o esforço em se apropriar no dia-a-dia do que é viver a Administração na prática.

4.2.2 Conceituando Gestão e Gerência.

À medida em que foram questionados sobre as definições de gestão e gerência, os entrevistados se depararam com a inquietação de perceber que, ao contrário do que a maioria de nós colocamos em nosso dia-a-dia nas práticas da gestão organizacional, estes termos colocados em separado sugerem uma reflexão que busca distinguí-los, talvez para que se perceba que as dimensões que estão atreladas a nossa atuação podem não ser (e não são) as mesmas.

Dessa maneira, a análise das entrevistas permite verificar que ainda há uma certa limitação para que se separem essas dimensões na prática administrativa, fruto, talvez, de uma prática que não permita que um determinado ator se dedique só a uma dessas dimensões, ou seja, aquele que atua na concepção também se vê envolvido diretamente na implementação e o contrário igualmente.

Assim foi possível ter atreladas à **Gestão** ideias como; observação de fatores que influenciam nos resultados; campo que reúne práticas e orientações sobre a organização dos recursos, pensando estratégias; tomada de decisões.

As falas, como as apresentadas a seguir, dão a clareza na dificuldade em separação dos termos, associada, principalmente, ao percebermos todas as ações (conceber e instrumentalizar) dentro do bojo do gerir. Vejamos a definição apresentada pelo entrevistado GS1: “[percebo gestão como...] *Observação dos fatores (logístico, de pessoal, infraestrutura) que influenciam nos resultados visando o atingimento de um planejamento.*

De outro ponto, o gerente entrevistado claramente apresenta a sua perspectiva de que os termos não apresentam diferenças quando tratamos das ações cotidianas na organização:

No Brasil sempre se fala em gerência. Não vejo diferenças entre os termos. Vejo a gestão mais abrangente, entrando em questões sociológicas, estratégicas. Tomada de decisões. (Entrevista GR2).

Os Usuários ouvidos através dos questionários por vezes não reconhecem claramente ou não estabelecem a separação entre os conceitos: “[*Compreendo Gestão como ...*] conjunto de pessoas que administram determinado órgão” ou “Gestão é o ato de gerenciamento e/ou administração de uma instituição ou empresa. Ou seja, é a ação de gerir ou de administrar”. Foi possível, também, aferir reconhecimento do conceito de Gestão como sendo “planejamento”; “gerenciamento de recursos” e os que apontam que Gestão e Administração são “sinônimos”.

Válido destacar que Santos, Ribeiro e Chagas (2009) trazem que Gestão, como objeto científico da Administração, se volta à concepção de um padrão de como conduzir o ato administrativo. Restando claro, então, uma nítida ramificação do ponto de vista conceitual, embora seja reconhecido pelos autores que são indissociáveis na prática de Gestão.

De outro lado tivemos entendimento sobre a dimensão **Gerência** assim colocados por parte dos Gestores e Gerentes: monitoramento das ações para que se chegue aos resultados planejados; campo das atividades cotidianas, aplicadas, associadas ao manejo dos recursos físicos e burocráticos, operacional; níveis de ações táticas e operacionais.

Percebe-se nas definições de Gerência apresentadas que há uma aproximação considerável da compreensão em relação ao que anteriormente definiram como Gestão.

Santos, Ribeiro e Chagas (2009) colocam que Gerência seria a representação do dessa concepção, voltando-se à capacidade de execução (prática), defendendo que o fazer administrativo exige um grau de abstração elevado, na medida em que impõe aos atores sociais decisões políticas sobre o *como fazer*, o *como conduzir*.

A não colocação precisa das palavras para apresentar as compreensões solicitadas não significa dizer que os Gestores e Gerentes não estejam, em suas práticas diárias de trabalho, abarcando essas duas dimensões trabalhadas, ainda que de forma afastada do reconhecimento das mesmas, do ponto de vista da teoria.

Cabe, por oportuno, destacar as duas definições trazidas por um dos entrevistados, que melhor representou a diferenciação trabalhada na teoria da Administração Política e que,

de alguma forma, sinaliza para a compreensão de que no desenvolver das prática enquanto Gestor, reconhece a vivência desses dois momentos:

Primeiramente apresentou a definição de Gestão, da seguinte maneira:

Voltado à concepção das ações, não chega a ser a aplicação das ações. É o macro, o momento onde se pensam as ações e condutas e para onde se devem direcionar os recursos para motivar, para se chegar aos objetivos. (Entrevista GR1).

A seguir, passou à definição de Gerência:

Parte operacional, onde se aplica aquilo que foi concebido na gestão de maneira mais macro. É a engenharia onde se operacionalizam os recursos humanos, financeiros tecnológicos que foram pensados na gestão. (Entrevista GR1)

Ao tempo em que a grande maioria dos entendimentos se distanciem do entendimento sobre Gerência concernentes à teoria da Administração Política e relacionam o termo à figura da “liderança”, entre os usuários, também, há definições que se aproximam da separação estabelecida pela teoria, assim observadas: “[Gerência é...] ato de executar”; “é o trabalho de ação para gerir, para conduzir a administração”; “Gerência é a forma/maneira prática de conduzir algum coisa ou processo”. Em ambos os entendimentos estão previstas a perspectiva da prática ou execução, sendo que dessa maneira, ainda que de forma incipiente, há para alguns o entendimento de que a gerência se volta ao momento do “agir”.

O exercício, de certo, convidou aos entrevistados, gestores públicos, responsáveis pela condução de um ente da administração pública, a se depararem com uma questão que os leva, certamente, a refletirem onde se enquadram as ações por eles desenvolvidas, bem assim os usuários que sendo “alvos” da prática puderam declinar sobre a inquietação de se explorar essas duas dimensões.

4.3 CONTEXTUALIZANDO A CONCEPÇÃO E EVOLUÇÃO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA UNIVASF

Cumprindo com um dos objetivos da pesquisa procurou-se, no bloco 2 das entrevistas aplicadas junto aos Gestores e Gerentes, contextualizar, de acordo com a ótica desses atores, a concepção e evolução da prática orçamentária da Univasf, valendo-se da ideia de que, conforme já declinamos, houve uma mudança do foco das práticas, saindo de uma predominantemente centralizada na Administração Superior, para a atual, com características

voltadas à participação, conforme permitem apontar as pesquisas documentais e as observações realizadas na etapa inicial do trabalho .

Assim, para os entrevistados representantes das dimensões de Gestão e Gerência, foram aplicadas as mesmas perguntas e foi possível ter a percepção acerca do processo de concepção e implantação da prática orçamentária a qual estudamos nesse trabalho, sob a ótica de quem, uma vez ocupando cargos de decisão, tem a possibilidade de implementar mudanças nesse contexto. Foram elaboradas questões sobre o contexto de mudança na concepção e prática do orçamento institucional; o entendimento sobre as mudanças vivenciadas no conceito e prática; pontos relevantes no processo de mudança; objetivos centrais da mudança promovida; e as mudanças organizacionais esperadas pela gestão e gerência da Univasf uma vez implementada a nova prática.

Os entrevistados destacaram o movimento de mudança impulsionado pela perspectiva de se possibilitarem espaços que ultrapassem a centralização observada, onde não havia a inclusão dos setores nas discussões sobre orçamento. Conforme alerta Nascimento (2012), não se pode permitir que a vontade geral seja relegada, assim como a instituição da ditadura das minorias em detrimento das majorias. Acrescenta Silva (2004) que o modelo de gestão pública no Brasil está marcada pela política centralizadora, autoritária, patrimonialista, clientelista e de baixa participação.

Passou-se, conforme acreditam, a um momento de descentralizar as ações e num movimento de delegação de responsabilidade para a tomada de decisões. Percebem que as mudanças vão ao encontro do aspecto ético envolto na ideia de gestão democrática, primando pelas priorizações e orientações voltadas a contemplar as pluralidades que acabam conduzindo à eficiência.

Esse entendimento pode ser aferido na resposta de um dos Gestores, exposta abaixo:

Mudanças necessárias que demandam aprofundamento pois não existe parâmetro para se falar em participação suficiente. Elas atendem a necessidade do aspecto ético da gestão democrática, para além do que prevê a LDB, buscando descentralização, buscando garantir que a universidade tenha priorizações e orientações que contemplem a pluralidade que é difícil em ambientes centralizados. (Entrevista GS2)

Outro Gerente entrevistado complementa que:

Temos os setores que passam a participar do processo de tomada de decisões não somente atrelado à questão orçamentária. Delega responsabilidades aos demandantes/usuário, responsabilidade na decisão, processos negociais mais

intensos[...] a prática estimula o planejamento que historicamente não é levado à sério no Brasil, há o foco na execução. (Entrevista GR2)

A comunidade acadêmica teria se alinhado, segundo os entrevistados, a uma perspectiva de gestão que estivesse voltada à transparência, estando essa mesma comunidade permeada desses princípios, legitimando a concepção e, sobretudo, a implantação da prática de procedimentos mais claros quanto ao planejamento e execução do orçamento. Sendo, possível e viabilizada, segundo colocam, devido ao papel das lideranças positivas que estiveram a frente do processo.

A partir da escolha da comunidade acadêmica no pleito para escolha de reitor (ocorrido em 2011), acredita-se em uma aderência ao projeto de gestão defendido e eleito e na existência de um ambiente favorável à proposição de mudanças na direção das que aqui discutimos, contribuindo para a operacionalização/instrumentalização da prática. Destaca um dos entrevistados que o processo de mudança não ficou restrito a um grupo ou setor, possibilitou as críticas e a troca de experiências através da multiplicidade de atores.

[foi relevante a...] liderança que fez a implementação do processo, ambiente favorável e propício para a realização das mudanças. O programa de gestão tratava da necessidade de participação como um dos pilares, logo o projeto vencedor tem mais facilidade na operacionalização e instrumentalização por estar condizente com o projeto. As características da metodologia também contribuíram. (Entrevista GR1)

Nesse bojo essas duas dimensões veem as mudanças relacionadas à dinâmica dos processos que modificam a cultura da prática orçamentária num movimento atrelado à descentralização como premissa para dar sentido à ideia de participação. Existe o entendimento de que a gestão participativa deve permear diferentes espaços e ações na Universidade, inclusive dando encaminhamento para o caminho da administração pública moderna, direcionada ao alinhamento gerencial, não sendo um processo estanque, antes deve sempre buscar aprimoramentos e evoluções.

[observamos uma...] mudança de gestão para um novo projeto de universidade que teve adesão da comunidade, sintonizando as aspirações mais modernas na administração pública voltado ao alinhamento gerencial, atendendo ao princípio da eficiência a partir de uma maior participação. (Entrevistado GS2)

Percebem que há nesse processo de mudança, em termos de concepção, o que chamam de complementariedade, por reconhecer que as pessoas que já vivenciavam outra

prática na instituição se alinharam àqueles que estavam completamente desapegados com formas pré-determinadas e conduzem ao desenvolvimento de práticas que acreditavam trariam melhorias nos processos, fortalecendo a ideia do bom uso dos recursos, modernização e fortalecendo o planejamento.

As equipes que deram os passos iniciais para mudanças tinham a memória de como funcionava anteriormente e se juntavam a pessoas novas que não tinham apego a nenhuma forma de procedimento houve uma complementaridade. O processo de mudança não ficou preso a uma idealização de um indivíduo ou grupo restrito, foi um processo compartilhado onde permitiu críticas e sugestões de aprimoramento, multiplicidade de atores envolvidos. (Entrevista GS2).

É salientado que há a limitação de que o repasse do MEC para a Universidade sempre fica aquém das expectativas institucionais, ainda assim, dar à comunidade a responsabilidade e oportunidade de definição das prioridades é um caminho que dá sentido e força à prática, sendo que a boa execução orçamentária se atrela ao fomento da participação.

Em se tratando dos objetivos centrais da gestão e gerência da Univasf para as mudanças na prática orçamentária os entrevistados trouxeram a perspectiva de que havia objetivo de dotar a universidade de mecanismos de participação para que se alcançasse a eficiência da gestão, fazendo uso de práticas gerenciais e demonstrando a viabilidade prática de algo que se defendeu na teoria em um plano de gestão.

É importante trazer à baila o entendimento de Nascimento (2012) quando diz que o sistema representativo é necessário, entretanto deve se estruturar para consolidar o exercício da cidadania e da soberania popular.

Os entrevistados trazem que há, com a participação, uma diminuição do risco de gestão do orçamento, uma responsabilidade compartilhada, uma delegação de autonomia que permitem que o que venha a ser executado esteja de acordo com o planejado pela Universidade.

[...] alinhamento da universidade a um estilo de gestão voltado á transparência e participação, mecanismos de equidade na distribuição entre finalidades e setores entre os setores. Esses princípios entram na comunidade e as mudanças começam a surgir. (Entrevista GS1)

A partir desses objetivos centrais, apontam, as dimensões entrevistadas, que algumas mudanças organizacionais são esperadas. Em destaque coloca-se que entre os níveis de gestão e gerência há divergência no apontamento quanto ao estabelecimento de uma nova cultura. Enquanto um dos entrevistados da dimensão de gestão fale em “*uma mudança drástica na cultura*” ao passo em que a comunidade se sente partícipe do serviço público,

outro entrevistado, já na dimensão de gerência, acredita que ainda há etapas a serem vencidas para se “*sedimentar a mudança na cultura*”, argumentando que alguns momentos os setores, mesmo convidados, não participam.

Há o enfoque, entretanto, de que se tem um novo fluxograma de compras, departamentos especializados, desenvolvimento de uma perspectiva tecnológica a partir do Leds, transparência na distribuição orçamentária, estímulo ao planejamento interno dos setores e a gestão orientada pelos objetivos da comunidade.

Um dos gerentes entrevistados traz a seguinte percepção:

[...] temos uma mudança no fluxograma de compras, criação dos departamentos especializados, perspectivas tecnológicas e a distribuição do orçamento de maneira transparente. A comunicação junto aos demandantes é importante para fortalecer a idéia da participação, do planejamento interno. Envolvimento dos usuários nos processos de compras. Praticamente todos os professores podem ter acesso à metodologia de utilização dos recursos dentro de cada estrutura e isso fortalece a discussão. (Entrevista GR1)

Afere-se, portanto, a partir da percepção dos Gestores e Gerentes que o movimento de mudança na prática orçamentária institucional foi provocado por uma mudança na gestão da Universidade que teve êxito em sua proposta de “governo” alicerçada sobre premissas de incentivar a participação da comunidade em espaços de grande relevância, como o orçamento. A comunidade acadêmica, então, teria corroborado com a prática e legitimado as práticas/instrumentalizações propostas e vem fortalecendo esse movimento partícipe ao passo em que se sente pertencente e inteirado à ação da prática orçamentária.

Esse entendimento coaduna com o que é trazido por Telles Jr. (2005) quando diz que a democracia deve assegurar que nas decisões das estruturas planejadoras do governo sejam inseridos os anseios das entidades que representam a sociedade, do contrário, alerta que a democracia perde seu sentido.

Entre os **Usuários**, é importante ressaltar que dezessete entre os vinte respondentes dos questionários afirmaram que a atual prática orçamentária implementada na instituição, baseada na distribuição orçamentária entre os colegiados acadêmicos e na participação dos setores na formulação do planejamento orçamentário refletem características de uma prática administrativa participativa, sendo que o fator legitimidade da Gestão da Univasf é considerada nesse momento para transição, alta ou muito alta por quinze dos respondentes.

Quinze dos usuários respondentes apontam, também, como essencial ao processo de mudança, afirmando ser alta ou muito alta, a transparência no processo de planejamento e execução do orçamento.

Entre os usuários esses últimos fatores superam, inclusive, a capacidade de entendimento da comunidade acadêmica acerca da necessidade de implementação de práticas de planejamento e gestão orçamentária participativa, sendo que entre os que responderam o questionário quinze caracterizam entre razoável e muito baixa a relevância desse fator dentro do processo de mudança.

Nesse sentido apresentamos, a seguir, um detalhamento a cerca da classificação ofertada pelos usuários a distintos aspectos atrelados ao processo de mudança na concepção e prática orçamentária institucional, o qual nos fornece maior aprofundamento no entendimento acerca dos fatores associados à mudança, sendo que cada aspecto foi submetido a avaliação de todos os usuários, estando exposta a frequência de respondentes em cada nível da escala:

Tabela 6 – Classificação dos usuários sobre aspectos da contextualização da prática participativa

Aspectos	Muito Baixa	Baixa	Razoável	Alta	Muito Alta	N/A - Não se aplica	Respondentes
Nível de legitimidade da Gestão Pública da Univasf para a consolidação do planejamento e execução orçamentária participativa	0	0	4	13	2	1	20
Nível de eficiência e eficácia da Gestão Pública da Univasf para consolidar práticas de planejamento e execução orçamentária participativas.	0	3	8	8	1	0	20
Nível de efetividade da Gestão Pública da Univasf para consolidar práticas de planejamento e execução orçamentária participativas.	0	4	8	7	1	0	20
Capacidade de entendimento da comunidade acadêmica acerca da necessidade de implementação de práticas de planejamento e gestão orçamentária participativa.	2	5	8	4	0	1	20
Nível de comprometimento de setores/colegiados para consolidar práticas de	0	2	8	8	1	1	20

planejamento e execução orçamentária participativa							
Nível de integração/articulação das práticas de planejamento e execução orçamentária participativa aos demais instrumentos institucionais de planejamento e gestão (PDI, Planejamento Estratégico, entre outros).	1	4	11	3	0	1	20
Nível de transparência do processo de planejamento e execução orçamentária na Univasf	0	2	3	12	3	0	20
Nível de comprometimento da Administração Superior da Univasf para a consolidação das práticas de planejamento e execução orçamentária participativas	0	2	6	9	3	0	20

Fonte: Questionário dos Usuários

A seguir, continuaremos a apresentar a percepção dos Gestores, Gerentes e Usuários acerca de outros componentes relacionados à prática, seu desenvolvimento, características, como compreendem as dinâmicas intrínsecas à metodologia orçamentária que aqui estudamos, a partir dos componentes e indicadores estruturados no modelo de análise desenvolvido para este trabalho e já apresentado no capítulo metodológico.

4.4 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS ATORES SELECIONADOS

4.4.1 Desenvolvimento Político Institucional

Para fins de análise a partir do modelo desenvolvido para esta pesquisa, estruturado sob o entendimento dos pressupostos da Administração Política, atrela-se este componente à dimensão de Gestão, como uma das suas variáveis.

Corresponde o **Desenvolvimento Político Institucional** à dimensão abstrata/intangível, que visa verificar a concepção teórica/ideológica que orienta a gestão da

prática orçamentária institucional, mensurada a partir das entrevistas semiestruturadas e observações diretas, sendo possível sua análise a partir dos indicadores abaixo apresentados.

4.4.1.1 Concepção do padrão de Planejamento Orçamentário Participativo na Univasf com base no PDI e outros instrumentos de planejamento institucional.

Os Gestores entrevistados dão conta de que a concepção da prática orçamentária que definem como participativa tem pouca vinculação com algum documento ou instrumento institucional existentes quando dos primeiros momentos da concepção.

Entendem os entrevistados que os documentos formais existentes à época, a exemplo de PDI, não tinham a característica de serem elaborados considerando o aprofundamento das práticas participativas, ou, no mínimo, não conseguiam ser direcionadores das ações da Universidade.

Enfatizam que o documento “*projeto de governo*” elaborado para disputa do pleito para o cargo de Reitor (quadriênio 2012-2016) foi o norteador para a concepção e implementação da prática, fazendo mais “*sentido*” associar as ações adotadas a partir desse instrumento.

Corroborando com o que trazem os Gestores e Gerentes, entre os usuários dezesseis consideram entre razoável e muito baixa a articulação da prática implementada a documentos institucionais formais, a exemplo do PDI, o que demonstra a falta de proposições institucionais (e não de gestão) nesse sentido quando da implementação da mudança.

Para Santos (2008) a descentralização, com ou após a Constituição de 1988, advém das crescentes demandas por cidadania, por verdadeira democratização. O que se sustenta é que temos uma movimentação em torno da prática orçamentária institucional edificada pelo desejo da comunidade acadêmica em mais participação.

4.4.1.2 Nível de articulação e integração entre a Pró-Reitoria de Planejamento e a comunidade acadêmica (setores e colegiados)

Do ponto de vista dos Gestores há a caracterização de uma “*elevada*” articulação entre as Pró-reitorias e das Pró-reitorias para com a comunidade acadêmica.

É enfatizada pela Gestão a existência de espaços de discussão que fortalecem a integração, como os Fóruns permanentes, a exemplo do Fórum dos coordenadores de cursos e fórum dos técnico-administrativos, onde se discutem em via de mão dupla (cobranças e feedback) as ações que estão sendo implementadas, inclusive questões atreladas ao orçamento. Percebem que há uma “*horizontalidade*” nas relações existentes em cada estrutura institucional.

Dessa maneira, indicam como “*positiva*” a articulação praticada, inclusive ressaltando outras formas, como reuniões realizadas em cada *campi* dentro de área de atuação de cada Pró-reitoria da Universidade num movimento de “*peregrinação*” para levar informações precisas à comunidade.

Já entre os usuários há uma notável divergência nesse sentido, ao passo em que dez usuários consideram como alta ou muito alta a articulação promovida; seis consideram como razoável e quatro consideram como baixa ou muito baixa.

Indubitavelmente há um espaço que deve ser, necessariamente, observado para que se contemple a perspectiva que a prática que se entende como “participativa” deve ter, que é promover a articulação para a devida integração da comunidade à prática.

Afinal, ressalta-se o que Nascimento (2012) destaca, informando não ser possível falar em Democracia Participativa sem que seja formatada uma real soberania popular, que promova uma interação política consciente e que possa agir positivamente nas decisões.

4.4.1.3 Definição de políticas de desenvolvimento institucional, organizacional e administrativo compatíveis com a sustentabilidade do Planejamento Orçamentário Participativo – com ênfase nas políticas de recursos humanos, tecnologia da informação e comunicação, etc.

Ressaltam os entrevistados que a Univasf tem o desafio de ser uma Instituição bastante jovem, situada em três estados da Federação e com vocação para a expansão dada a sua missão de atuação no vale do São Francisco.

Nesse sentido o que vem sendo trabalhado está, de acordo com o que trazem, voltado à “*motivar*” a equipe de trabalho para integrar-se à comunidade para o alcance da eficiência da prática. Há, ainda, o destaque de que a metodologia sugere um auto-reforço, ou seja, a partir do momento em que ela traz bons resultados, em que há a percepção de ganhos, há a motivação para continuar.

Acrescentam a necessidade de qualificar os servidores que lidam com o planejamento e execução do orçamento para estarem motivados a prosseguir com a prática e aptos a integrar a comunidade à prática, valorizando perante a comunidade o papel desses servidores para que se perceba a importância da equipe no processo, aperfeiçoar o aplicativo Leds para que permita à comunidade ter cada vez um melhor acompanhamento de suas demandas.

Na perspectiva dos usuários, ainda que os Gestores e Gerentes tenham o entendimento acerca da implementação de algumas políticas com foco na sustentabilidade da proposta, o que se aferiu é que consideram o fortalecimento da comunicação, capacitação e integração dos segmentos à prática, como desafios essenciais à sustentabilidade da prática.

Dessa maneira, quatorze usuários se manifestaram em torno da alta ou muito alta relevância da criação de mecanismos de integração; dezenove servidores apontaram como alta ou muito alta a relevância em torno do fortalecimento da comunicação institucional; e dezesseis respondentes apontaram como alta ou muito alta a necessidade de capacitação continuada para que a comunidade conheça todas as etapas envolvidas na prática.

4.4.1.4 Há definição de critérios para distribuição orçamentária entre os colegiados acadêmicos;

Para os entrevistados há critérios “claros”, “razoáveis” e “não estranhos” à Universidade. Um dos Gestores trouxe que desde o primeiro momento de concepção da prática houve a preocupação na formatação de critério(s) que desse atendimento equitativo às demandas dos diferentes colegiados acadêmicos de graduação e pós-graduação, já que existem cursos das diferentes áreas do conhecimento Universidade.

Para tanto a Universidade, segundo explicam, tomou como referência o modelo de distribuição adotado pelo MEC para a distribuição orçamentária entre as instituições, baseado na questão de aluno-equivalente associado ao peso do curso (manutenção). Dessa forma procede a Universidade em relação à distribuição da fatia do orçamento posto à disposição da prática participativa, acreditando tratar-se de um padrão de corresponder às diferentes realidades.

Trazem, ainda, que mesmo considerando como um critério “acertado” e bom “ponto de partida”, desde o primeiro momento foi deixado claro que poderia ser revisado a partir de uma necessária discussão na comunidade.

Ao que se aferiu junto aos usuários respondentes do questionário há, por parte de todos, o reconhecimento da existência de critérios para distribuição orçamentária, muito embora em distintos momentos do questionário se aponte a necessidade de discussão em torno dos atuais critérios, sendo contemplados nos próximos itens a apresentação de tais dados.

4.4.1.5 Existência de diretrizes e/ou dispositivos para definir as atribuições dos servidores envolvidos no processo de planejamento e gestão orçamentária participativa da Univasf.

Em que pese não ter aferido, a partir da percepção dos respondentes, a existência de diretrizes formais para definição das atribuições dos servidores envolvidos na prática orçamentária, foi possível constatar nas entrevistas junto aos Gestores que há a preocupação do engajamento de servidores com a qualidade técnica para instrumentalização da prática e interação junto à comunidade acadêmica.

As atribuições, nesse sentido, estão relacionadas ao trabalho das equipes técnicas (Propladi e Progest) na proposição de práticas que tornem viáveis a concepção, perpassando desde a implementação e atualização do sistema Leds, tratamento do orçamento institucional para fins de aplicação à prática participativa, execução do orçamento a partir das demandas dos colegiados e a capacidade de diálogo.

Em relação aos usuários, primordialmente os coordenadores, pensam os gestores que as atribuições voltam-se ao diálogo para fortalecimento do planejamento e priorização das demandas diante dos recursos.

Os usuários da prática identificam durante o questionário a introdução de novas atribuições aos coordenadores como uma das mudanças relacionadas à prática, sendo indicado por nove dos usuários respondentes as atribuições relacionadas ao desenvolvimento de estratégias para a promoção de discussão interna face à execução orçamentária.

Nesse sentido, é válido destacar o depoimento de um dos usuários:

Deve-se ter cuidado com a adoção de práticas que visem a criação de novas atribuições aos coordenadores, tendo em vista a diferença de gestão entre a UNIVASF (que tem somente os coordenadores de colegiado como administradores do colegiado) e demais universidades (que tem o chefe de departamento-administrador e coordenador de curso). (Questionário CPG 6)

A exposição acima deixa claro que não houve, anterior ao início da prática, algum tipo de discussão ou exposição que procurasse atualizar os usuários em relação ao que teriam como novas atribuições face à implementação da metodologia.

4.4.1.6 Existência de estratégias da gestão da Universidade (Reitoria e Pró-Reitorias) para a implantação e/ou consolidação do Planejamento Orçamentário Participativo.

As ações estratégicas nesse sentido, segundo os entrevistados, referem-se à autonomia dada aos setores especializados para que dessem concretude ao propósito colocada no programa de gestão, podendo esses setores instrumentalizarem a ação concebida e, de maneira autônoma, também, realizar os ajustes que se façam necessários.

Ainda, para a consolidação, têm-se a decisão de fortalecer a comunicação e a integração junto à comunidade, incluindo dentro das estratégias a utilização e fomento das discussões a partir dos espaços criados dentro da universidade com caráter participativos, tais como os fóruns de categoria existentes e as câmaras.

Como já colocado, o fator “comunicação” é colocado pelos usuários como ponto fundamental a ser aprimorado para a sustentabilidade da prática, sendo que somente nove dos respondentes reconhecem a importância do seu papel na atuação diante da prática tendo em vista os espaços criados para a discussão, ou seja, os ditos espaços de discussão não são reconhecidos pela maioria como meio para discussão em torno da prática orçamentária.

Não se pode perder de vista o que traz Silva (2004), alertando que o novo gestor público deve buscar promover um ambiente democrático, com transparência, para que seja construída uma cidadania ativa e envolvida pelas questões públicas.

A existência de estratégias claras, portanto, são imprescindíveis à consolidação esperada em relação à prática orçamentária institucional.

4.4.1.7 Definição de mecanismos institucionais para garantir a continuidade da política de planejamento orçamentário participativo na Univasf.

Em busca da continuidade da prática os entrevistados destacam a importância de que se mantenham, mesmo em anos de contingenciamento orçamentário, os recursos que dão sentido e fomentam a “*cultura de participação*”, salientando que a priorização da Gestão da Univasf por outras ações pode significar o descrédito da metodologia.

Compreendem que a comunidade é avida por participação, sendo necessário que cada aspecto relacionado à prática orçamentária seja fortalecido num movimento que demanda esforço contínuo para dar sentido à participação, também através dos resultados conseguidos, incluindo êxito e celeridade nos processos de compras.

Nesse indicador o contraponto a ser apresentado a partir das respostas dos usuários aos questionários é que onze dos respondentes têm o nível de satisfação entre razoável e muito baixo quando se trata da eficiência dos gastos, mostrando-se necessário, portanto, que os mecanismos sejam fortalecidos para garantir e estimular a prática participativa.

Silva (2004) traz que, de um lado o gestor precisa provocar o interesse da sociedade pela coisa pública; e de outro, a sociedade civil organizada precisa encontrar no gestor público alguém que tenha uma postura favorável e aberta à participação social.

Havendo a observação necessária e sendo trabalhadas estas duas premissas, pode ser estabelecida, portanto, a viabilidade em torno da consolidação da prática.

4.4.2 Dinâmica dos Macroprocessos

A segunda variável atrelada à dimensão de Gestão, de acordo com a teoria da Administração Política, escolhida para a realização deste estudo, é a **Dinâmica** organizacional e se volta a medir os movimentos (**macroprocessos**) que têm sido realizados para viabilizar a concepção e alcançar as finalidades da política/prática, mensurada através da observação direta e entrevista estruturada.

Dessa maneira, a partir dos indicadores formulados passamos, a seguir, a aferir a percepção dos entrevistados.

4.4.2.1 Definição dos critérios para distribuição orçamentária entre os colegiados acadêmicos corresponde com os princípios participativos.

Segundo entendem os entrevistados, o critério de distribuição utilizado, embora seja “claro” e “transparente”, não tenha a aplicação questionada no âmbito institucional e represente uma metodologia de distribuição equitativa já aplicada pelo MEC, portanto legítimo, ainda carece de ser discutida no âmbito institucional.

Reconhece um dos entrevistados no âmbito de Gestão, que não há, ainda, uma “participação direta”, visto que parte da Administração da Universidade a decisão sobre

qual o valor a ser distribuído, bem assim a definição de critérios, sendo colocado pelos entrevistados como um desafio à continuidade/aprimoramento da prática orçamentária institucional.

O orçamento público, como destaca Leite (2014), é a condição fundamental para qualquer ação do Estado, uma vez que compreende reflexos financeiros e se configura como o início e o fim de toda ação estatal. No seio das instituições públicas, mesmo da administração indireta, não é diferente, ali se explicitam as prioridades.

É observável, a partir das respostas aos questionários que os usuários, embora reconheçam a existência dos critérios para distribuição do orçamento, veem como imprescindíveis à manutenção da prática a discussão sobre tais critérios, sendo que quinze dos servidores respondentes indicam a necessidade de fortalecer a discussão entre os colegiados e setores administrativos sobre os critérios de distribuição orçamentária entre as estruturas.

4.4.2.2 Forma como a relação entre a Pró-Reitoria e os demais setores da Universidade são estabelecidas para implementar e/ou consolidar estratégias que qualificam o planejamento orçamentário participativo.

Inicialmente percebem que há a necessidade de interação a ser estabelecida entre os órgãos superiores e finalísticos da Instituição (ensino, pesquisa e extensão) para que validem as práticas relacionadas ao orçamento, desenvolvida pela Pró-reitoria de Planejamento. Por exemplo, a Pró-reitoria de extensão, junto aos seus usuários (coordenadores de programa e projetos de extensão) pode fortalecer a ideia de que é razoável e mais sujeitas a êxitos, as ações que dizem respeito ao uso do orçamento estarem vinculadas à metodologia adotada pela Propladi, fortalecendo, assim, o elo da comunidade à metodologia.

No relacionamento com os colegiados percebem como positivas as ações de contato da Propladi junto a partir de reuniões que ocorrem em cada campi da Instituição, antes do início de cada ciclo da metodologia participativa, bem assim ao suporte diário que é dado para dirimir dúvidas, apresentar relatórios, comunicar alterações, etc.

Nessa direção, dezesseis respondentes julgam relevante a própria atuação em relação à discussão da prática orçamentária, sendo que sete desses não reconhecem a existência de espaços que possam ser utilizados para tal fim.

Importante, ainda, mencionar que nove usuários classificam como alto ou muito alto o nível do relacionamento dos setores/colegiados junto as instâncias superiores (Reitoria

e/ou Pró-Reitoria de Planejamento) para promover maior interação com as práticas orçamentárias participativas da Univasf, enquanto sete classificam como razoável e quatro como baixo ou muito baixo.

Emerge daí, a necessidade de encurtar os espaços existentes entre os setores usuários da prática e as estruturas de Gestão e Gerência para a devida integração e decorrente qualificação.

4.4.2.3 Grau de respeito da Reitoria, da Pró-Reitoria de Planejamento e demais setores para a implementação das ações planejadas participativamente.

Os entrevistados expõem que mesmo diante da dimensão da Universidade e diversidade de usuários onde normalmente existe uma gama de posicionamentos, a “*grande maioria*” através de um sentimento de “*pertencimento*” tem respeitado à prática e observado os prazos e protocolos que a metodologia exige.

Não significa dizer, entretanto, que não lidam com a necessidade de aplicar ações para contornar situações pontuais, entretanto predomina a ideia de que a realização das atividades, tal qual planejado, reforça o respeito das partes. Creditam aos instrumentos utilizados pela metodologia um aspecto de “*indução*” para que seja seguida a padronização sugerida em direção à crença de que há uma maior chance de sucesso nas aquisições.

No que tange aos usuários somente sete dos respondentes mencionaram dificuldades atreladas aos prazos impostos pela metodologia. Não significa dizer, entretanto, que haja por parte desses usuários ou dos setores que representam, desrespeitos em relação às ações planejadas em torno da prática.

4.4.2.4 Método(s) utilizado(s) pela Pró-Reitoria de Planejamento para inserir os atores da comunidade acadêmica no processo de planejamento orçamentário participativo.

Uma vez que estava concebida a perspectiva de dotar a universidade de um novo padrão de planejamento e execução orçamentária, a Pró-reitoria de Planejamento, conforme se afere, definiu estruturar um mecanismo que tivesse a capacidade de consolidar as demandas de todas as estruturas da organização em um único período, bem como que fosse capaz de permitir que o maior número de servidores tivesse a possibilidade de emitir solicitações, através da estrutura a qual está vinculado.

Dessa maneira, o desenvolvimento do aplicativo Leds foi o método definido e difundido pela Pró-reitoria para inserir a comunidade acadêmica na perspectiva de participação, seja do ponto de vista do fortalecimento do planejamento interno, seja do ponto de vista da execução do orçamento distribuído aos colegiados.

Considerando o Leds como o método utilizado pela Pró-reitoria de Planejamento para inserir os atores da comunidade na prática orçamentária apresenta-se, a seguir, a tabela 7, a qual traz a menção dos servidores em relação às dificuldades ou facilidades oportunizadas pelo sistema, tendo sido elaborada uma pergunta de múltipla escolha onde era possível apontar mais de uma resposta:

Tabela 7 - Percepção dos usuários sobre o Leds

Opções de Respostas	Frequência das Respostas
Dificuldade na utilização do sistema Leds, especialmente em relação às falhas de comunicação e operacionalização do sistema.	5
Facilidade na utilização do sistema Leds por possibilitar a consolidação das demandas, a emissão de relatórios para controle, entre outras qualidades.	13
Dificuldade para o cumprimento dos prazos estabelecidos pela metodologia participativa para realizar as compras, mesmo com a implantação do Sistema Leds.	7
Facilidade devido a implantação de o sistema Leds eliminar a necessidade dos demandantes atuarem na instrução dos processos nos momentos da cotação e elaboração de Termos de Referências	10
Não há mudanças perceptíveis	2

Fonte: Questionário Usuários

Conforme pode ser observado, dessa maneira, foram elencadas 23 menções a facilidades oportunizadas pelo sistema, seja por possibilitar a consolidação das demandas, emissão de relatórios; seja por eliminar a necessidade de os demandantes atuarem na instrução processual, o que, de certa forma significa uma “aderência” ao método instituído, de outro lado foram 12 menções à dificuldades que se relacionam à comunicação e prazos a serem cumpridos.

É importante ressaltar o que Silva (2004) alerta ao trazer que a ocorrência da intervenção da sociedade não significa por si a democratização do processo, sendo a vontade política e a metodologia na relação Estado-Sociedade, aspectos relevantes para a efetiva democratização do processo de gestão das políticas públicas.

4.4.2.5 Estratégias de comunicação da política de Planejamento Orçamentário Participativo na instituição.

Quando questionados sobre a existência de estratégias de comunicação em torno da divulgação e promoção de interação da comunidade acadêmica com a prática orçamentária, um dos Gestores entrevistados destaca a existência dos fóruns de discussão para enfatizar a existência de tais estratégias, considerando que nesses espaços há a possibilidade de ampla discussão dos setores superiores com distintos segmentos da comunidade.

Chama a atenção o outro Gestor entrevistado que há dificuldades relacionadas às características multicampi da Universidade. Não há um plano formal de comunicação estabelecido, destacando o entrevistado que *“há muito o que melhorar”*, fazendo menção à necessidade de que sejam bem explorados, nesse sentido, o sistema Leds, o e-mail institucional, comunicação direta aos servidores, material gráfico, de forma que a comunidade visualize o que está acontecendo, a forma, e os resultados alcançados.

Silva (2004) defende que o Gestor, dentro da perspectiva da prática democrática de gestão *“esteja disposto a prestar informação, e que não tenha medo de ser cobrado, monitorado e fiscalizado”*. Resta claro a perspectiva de que deve ser uma prática comum, onde a não ampliação da socialização dos avanços e limitações em nada contribuem com a efetivação da prática.

Quanto à perspectiva dos usuários há apresentação de dados relacionados à comunicação em torno da prática nos itens 4.4.1.3 ou 4.4.3.6

4.4.2.6 Qualificação/perfil profissional dos gestores e gerentes (e comunidade acadêmica) para a implantação do Planejamento Orçamentário Participativo.

Os entrevistados identificam que para a implantação da prática participa se considerou a dimensão da Universidade e a multiplicidade de formação entre os atores envolvidos.

Do ponto de vista dos Gestores e Gerentes, compreendem que há uma sintonia entre a formação profissional, mesclada com a experiência/vivência da Universidade em ambientes distintos e que permitiram aos servidores uma visualização e compreensão de diferentes espaços.

Em relação ao perfil dos usuários, destaca um dos Gestores entrevistados que não há como ter controle sobre o perfil profissional dos usuários, somente faz sentido imaginar um perfil de servidor com características de *“zelo pelo ofício com a coisa pública”*, *“consciência*

quanto à necessidade do bom uso” e “proatividade”, ressaltando que a metodologia é que deve ser pensada para se adequar às diferentes qualificações e perfis existentes.

É colocada em questão, contudo, a necessidade de, uma vez que se tem implementada a prática, deve-se investir em capacitações/qualificações que preparem os usuários para o desenvolvimento de características gerenciais.

Oportuno citar Pereira (2010) quando destaca que a administração pública gerencial se volta à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à sociedade, à eficiência, o aumento da qualidade, à flexibilização das regras, à melhoria do desempenho com controle de resultados, à descentralização. Indiscutivelmente, a transformação do ideal teórico até à prática é um movimento que exige bastante de qualquer gestor, de qualquer estrutura, porém uma vez que uma agenda de prática de gestão democrática é colocada em voga, são fatores imprescindíveis de serem trabalhados.

Relacionado à percepção dos usuários não foi realizada aferição que responda a este indicador.

4.4.2.7 Existência de instrumentos de monitoramento e avaliação do Planejamento Orçamentário participativo da Univasf

No entendimento dos Gestores entrevistados há instrumentos para o monitoramento e avaliação da prática, porém ressalta um dos entrevistados que, apesar da existência, não foram pensados quando da concepção da prática.

Segundo percebem através dos relatórios emitidos pelo sistema Leds e elaborados pela Propladi em relação ao atendimento às demandas, têm-se um conhecimento gerado a respeito de cada ano da metodologia e que podem e são utilizados para fins de aperfeiçoamentos.

Destacam a existência de monitoramentos como: índices anuais de atendimento às demandas; índices de acessos ao sistema Leds por parte dos usuários; motivos de insucessos em cada solicitação de cada colegiado. Acreditam que somados aos espaços de discussão existentes na Universidade são caminhos para a necessária avaliação da prática.

No item 5.3.4.4 há a apresentação de dados em torno da percepção dos usuários sobre os aspectos de monitoramento e avaliação.

4.4.3 Estrutura Organizacional

Uma vez aferida a percepção dos Gestores acerca dos indicadores elaborados para medir aspectos envolvidos na dimensão de Gestão da prática orçamentária participativa desenvolvida na Univasf, passaremos, a seguir, ainda em seguimento aos Pressupostos da teoria da Administração Política, a apresentar e discutir a percepção dos Gerentes entrevistados em torno da dimensão de Gerência que está dentro do conceito da Administração Profissional, a qual é parte indissociável do conceito de Administração Política e é compreendida por Santos, Ribeiro e Chagas (2009) como sendo a gerência dos atos e fatos administrativos, associando-a à capacidade de execução.

Uma das variáveis identificadas em torno dessa dimensão é a **Estrutura Organizacional**, onde se pretende aferir a percepção dos entrevistados em torno do desenvolvimento de ações práticas e alterações na estrutura institucional a partir da ação dos gerentes no tocante à implementação na metodologia participativa, para que se tenha uma espécie de preparação da estrutura.

Para tanto, ainda contando com as observações realizadas, passaremos, a seguir, a analisar os indicadores elaborados para esse componente.

4.4.3.1 Alterações das rotinas processuais de planejamento orçamentário envolvendo todos os setores da comunidade acadêmica.

Os entrevistados dão conta de mudanças significativas nas rotinas dos processos/procedimentais em relação à prática orçamentária vivenciada pela Univasf. Embora não se percebendo formalizadas as mudanças, os entrevistados destacam que a partir da nova metodologia se percebem diferentes atuações de alguns setores e modificações no fluxo de solicitações.

Cita-se, por exemplo, que anterior à metodologia participativa o setor denominado Secretaria de Gestão e Orçamento (atual Pró-reitoria de Gestão) era responsável pelo início e fim da solicitação, ou seja, realizava o planejamento orçamentário, tratava os pedidos do ponto de vista de aprimoramentos e/ou correções e executava os procedimentos licitatórios.

Atualmente, acreditam que há uma especialização onde a comunidade acadêmica já ciente do papel de cada estrutura, a exemplo da Propladi, atual responsável por conduzir a prática participativa, dirige suas demandas para que se vinculem à metodologia de planejamento da Instituição.

Há estabelecidos prazos comuns a toda a Instituição para apresentação das demandas de compras; para apresentação do planejamento para o ano seguinte; há a definição do papel de cada estrutura no tratamento dos pedidos até chegar ao momento da licitação.

Da perspectiva dos usuários percebe-se a adesão da comunidade ao sistema Leds no movimento de apresentação do planejamento interno, sendo que na tabela 7, dez usuários mencionam a facilidade ofertada pelo sistema à medida que, uma vez apresentando a demanda via aplicativo, não atuam na fase de instrução processual, sendo válido tanto para setores administrativos quanto acadêmicos.

4.4.3.2 Nível de acessibilidade da estrutura organizacional e administrativa para a implantação do planejamento orçamentário participativo.

Dentro do que se destacou em pontos anteriores da apresentação dos dados houve uma “natural” acessibilidade da estrutura organizacional, visto que a metodologia a ser implantada tinha fundamento no “programa de governo” dos candidatos ao cargo de reitor no pleito realizado em 2011, os quais foram vencedores e tiveram um ambiente favorável a implementação de mudanças.

Administrativamente reconhecem que foi indispensável a troca de experiências entre os servidores que atuavam em setores estratégicos, portanto, tinham a memória de como eram estabelecidas as práticas, junto às novas equipes que não tinham nenhum “apego” a procedimentos e traziam novas perspectivas.

Houve, esta é a percepção, uma “via de mão dupla” no sentido de que se pretendia realizar e consolidar tais mudanças, somada ao fato de que havia o cenário propício para a implementação. Entendem a importância de estabelecer um elo onde se estimulavam as sugestões e críticas para que se encontrasse a acessibilidade e se apresentasse acessível para troca de experiências em prol da implantação qualificada do processo.

Entre os usuários pode-se destacar que a estrutura organizacional se mostrou acessível para implantação considerando a percepção desses atores quando quinze respondentes apontam como alta ou muito alta a legitimidade da Gestão Pública da Univasf para implantação e doze apontam como alto ou muito alto o nível de comprometimento da Administração Superior da Univasf. Somadas essas percepções é possível aferir que a estrutura organizacional estava acessível à implantação.

A questão legitimidade mais uma vez aparece e merece destaque, pois as mudanças ocorridas no âmbito de uma estrutura da uma Universidade Pública é fruto de um movimento

que se remete à Constituição de 88, e os anos seguintes de luta por descentralização, a qual, uma vez ocorrendo foi acompanhada pela incapacidade do governo em implementar ou instrumentalizar as políticas e tornar práticas suas decisões, então caracterizadas por pouca legitimidade (SILVA, 2004). (grifo meu)

4.4.3.3 Padronização nos trâmites para aquisições e execução do orçamento na Instituição.

Uma vez definido o sistema Leds como mecanismo, os entrevistados acreditam que há a propagação da metodologia e crença de que trabalhar nessa padronização pode significar maior possibilidade de sucesso nas aquisições.

É amplamente divulgado, ano a ano, os períodos de solicitações de demandas face aos Pregões Vigentes que abastecem o sistema, sendo possível o lançamento para os setores acadêmicos e administrativos. Dessa maneira reduz-se drasticamente a abertura de processos isolados para solicitar a aquisição de bens, sendo informado que após a fase de pedidos, ficará a cargo da Propladi o tratamento das solicitações e procedimentos para encaminhar as solicitações de empenho.

Ainda a partir do sistema Leds, os colegiados e setores administrativos encaminham seus planejamentos internos para compras a serem realizadas no ano subsequente e tem a ciência de que a instrução processual para a licitação também será realizada pela equipe da Propladi.

É enfatizado pelos entrevistados que a há divulgação perante à comunidade que a padronização sugerida fortalece a possibilidade de economia de escala, diminui os esforços, contribui para “*eliminação do retrabalho*”, “*evita ou diminui a fragmentação das despesas*” e permite “*melhor governança dos recursos*”.

Os usuários, uma vez questionados sobre mudanças organizacionais atreladas a adoção das práticas de planejamento orçamentário participativo manifestaram-se no sentido de que percebem a criação de novos processos administrativos para as compras de materiais de consumo e permanente. Quatorze usuários relatam a existência desses novos processos que emergem da nova dinâmica na estrutura organizacional, atentando-se para os prazos e procedimentos para viabilizar as demandas por aquisições dos setores.

4.4.3.4 Instrumentos/recursos essenciais para o atendimento/cumprimento do planejamento orçamentário participativo.

O que se observa e se constata a partir das entrevistas realizadas é que há o entendimento de que até o momento os instrumentos utilizados, tal qual o sistema Leds e a fórmula de distribuição orçamentária, atendem satisfatoriamente, embora acreditem que, necessariamente, devem buscar a contínua qualificação desses em direção à melhor execução da prática, necessariamente estando atentos aos retornos dados pela comunidade a partir da convivência com a prática.

Há o entendimento, ainda, de que é necessário o fortalecimento contínuo das equipes no sentido de acréscimo de pessoal para a devida celeridade dos processos, embora se reconheçam avanços, e a devida capacitação para que se consiga a eficiência pretendida, dando auto-reforço à prática.

Os usuários, quando convidados a classificar aspectos relacionados à prática orçamentária manifestaram sua percepção a respeito do nível de disponibilidade de instrumentos institucionais, administrativos ou organizacionais. Nove usuários apontaram apenas como razoável; sete usuários como alto ou muito alto o nível de disponibilidade; e quatro como baixo.

Ainda, quatorze dos usuários que responderam ao questionário consideraram como alta ou muito alta a necessidade de criação de mecanismos que integrem todos os segmentos da Universidade à prática orçamentária Institucional, visando a sua efetividade.

É possível inferir, assim, a necessidade de que se levantem junto à comunidade quais seriam as limitações do ponto de vista dos instrumentos/recursos para integração à prática.

Contribuindo com a discussão, principalmente atrelando às dificuldades para execução da prática participativa, Francisco e Farias (2006) trazem que planejar é definir, com os meios que se têm, os caminhos a serem seguidos de acordo com a direção traçada para atingir a ação. Sendo assim, convidam essa proposição para que através da realidade existente atuem para contemplar a concepção da proposta.

4.4.3.5 Ações de capacitação profissional continuada com ênfase em planejamento orçamentário participativo para a comunidade universitária.

Embora não se observe um plano formal e contínuo de capacitação nessa direção, os entrevistados indicam a ocorrência de cursos de execução orçamentária, onde se oferta à comunidade interessada o conhecimento sobre a metodologia de compras da Universidade e formalidades atreladas aos processos de compras. Há a perspectiva de dar conhecimento aos usuários em relação às práticas gerenciais desenvolvidas em torno da prática.

Também percebem a importância da formatação de expedientes formais por parte da Propladi, ressaltam as reuniões abertas realizadas pela Propladi, anualmente, em todos os campi da Univasf, com vistas a explicar a metodologia, ratificar a possibilidade e importância da participação de todos, retirar dúvidas do ponto de vista da gerência da prática e as inovações promovidas, dando retornos sobre insucessos. Compreendem, assim, que se tem uma comunidade com a disponibilidade de informações para participar da prática, com conhecimento crescente sobre orçamento público, embora mencione um dos gerentes a ocorrência de uma certa “*resistência*” de alguns servidores a se integrar a esses momentos.

De outra perspectiva, citam que, do ponto de vista orçamentário, todos os integrantes da equipe que lidam com os processos oriundos da prática participativa já participaram e participam de cursos de capacitação, o que confere melhores resultados e motivação.

Porém, em outra direção, dezessete usuários entenderam como razoável, baixo ou muito baixo, o aporte ofertado pela Univasf no tocante a alguns aspectos tais como a existência de programas de capacitação dirigidos para preparar a comunidade acadêmica para as mudanças advindas com a introdução das novas práticas de planejamento orçamentário participativo. Dessa maneira há, indubitavelmente, a necessidade de algum tipo de intervenção nesse sentido.

Basta mencionarmos o que traz Albuquerque (2004) ao falar sobre Orçamento Participativo, concluindo que essas práticas se ressentem da falta de qualificação técnica e política das lideranças para a formatação de ações propositivas, negociação e superação do que chama de “*particularismos*” corporativos e ideológicos.

4.4.3.6 Ações de comunicação voltada para socialização e difusão das ações de planejamento orçamentário.

Na mesma direção do que foi exposto na dimensão Gestão, os Gerentes entrevistados acusam a existência de ações de comunicação que estão sendo adotadas para socialização da prática orçamentária participativa, como, por exemplo: e-mail’s; reuniões do Departamento de Planejamento nos *campi*, expedientes formais, etc.

Inferese, porém, a inexistência de um plano formal estabelecido e voltado para integrar a comunidade à prática. Utilizam-se espaços e ferramentas utilizadas para fins diversos a serviço da prática participativa, não tendo definidas ações específicas e contínuas que façam parte de uma estratégia de comunicação a serviço da socialização e difusão da metodologia.

Embora haja a percepção por parte dos Gerentes da existência de ações voltadas à comunicação, reconhece-se a inexistência de um plano pensado para a prática. Desta maneira é importante trazer à baila a percepção dos usuários. Dentro desse grupo dezenove percebem como alta ou muito alta a necessidade do fortalecimento da comunicação institucional acerca da prática e sua relevância para incrementar a legitimidade e a transparência da ação da gestão e gerência, voltados à sustentabilidade da prática.

Dessa forma se reconhece uma premente necessidade de estabelecimento de um plano formal de comunicação que atenda à concepção de difusão da metodologia participativa.

Ao que fala sobre a participação cidadã nas políticas públicas, Silva (2004) destaca que a inexistência de um modelo sistêmico de articulação entre os setores resulta em dificuldade de comunicação e de um trabalho coletivo em equipe.

Esse trabalho coletivo necessário à uma prática participativa, sugere uma necessária articulação que desencadeie em uma boa comunicação para o desenvolvimento das atividades.

4.4.3.7 Definição de políticas de incentivo à participação no planejamento orçamentário.

Há o entendimento entre os entrevistados que a participação conduz a uma melhor eficiência dos gastos, divide responsabilidade, significa transparência.

Dessa maneira, reconhecem que uma vez que está permeada na Universidade a ideia de participação há o sentimento de pertencimento por parte dos usuários. Segundo acreditam a comunidade uma vez experimentando essa realidade não gostaria de retrocessos.

Considera-se a necessidade de amadurecimento do que está sendo praticado em termos de metodologia participativa para que haja aprimoramentos e, para tanto, é necessário obter resultados que deem sustentação perante a comunidade ao ideal de que este é o caminho adequado para se vivenciar o orçamento institucional, que as novas demandas em termos de divisão de responsabilidades, são razoáveis diante dos ganhos a serem obtidos.

Por isso identifica-se como necessário o fortalecimento dos mecanismos criados, não estabelecendo perdas para a metodologia do ponto de vista orçamentário, mesmo em momentos de contingenciamento, ampliação dos espaços de diálogo e comunicação, discussões sobre os critérios de distribuição, feedbacks céleres à comunidade sobre o que

está sendo praticado, inclusive em torno dos insucessos, maior possibilidade de acompanhamento das demandas.

4.4.4 Dinâmica dos Microprocessos

Dentro da dimensão de Gerência, a outra variável a que recorreremos para análise das informações sobre a prática orçamentária participativa da Univasf, compreendida no âmbito da teoria da Administração Política é a **Dinâmica dos Microprocessos**.

Essa decisão toma como base o conceito de gerência definido por Santos e Ribeiro (2009), ao afirmarem que gerência “*pautase na implantação de microprocessos administrativos que orientam a qualidade da implantação do padrão de gestão de uma dada sociedade ou organização*” (grifo meu).

Nesse sentido, verificaremos através das entrevistas realizadas e observações, as percepções em torno das ações práticas que foram adotadas e trazem repercussão na dinâmica da organização.

4.4.4.1 Resistência e/ou aderência em relação à metodologia de planejamento orçamentário participativo implantada.

Os gerentes entrevistados destacam que o ambiente em que foi e está sendo desenvolvida a prática orçamentária é propício, seja pelo engajamento da comunidade ao programa de gestão defendido quando do pleito eleitoral ou pelo próprio interesse da comunidade em interagir mais em relação ao tema, sendo ressaltado por um dos gerentes a boa governabilidade do processo de mudança e o fortalecimento do trabalho realizado pelas equipes.

Acrescentam, ainda, características positivas da metodologia no sentido de que o usuário tem a possibilidade de definir suas prioridades, a autonomia de definir de que forma poderá utilizar o crédito orçamentário disponibilizado. Verificam-se, ainda, como relevante nesse contexto, aspectos como transparência e legitimidade, que conferem maior credibilidade e aderência em relação à metodologia. Coloca-se, assim, que a prática orçamentária exercitada é um “*produto bom de vender*”.

Coloca-se que, em que pese a existência de aprimoramentos a serem realizados, não há questionamentos sobre a adoção dessa prática, o que, em si, significa uma boa adesão.

Entre os usuários, seis classificam como baixo ou muito baixo o nível de resistência dos pares quanto à implantação da metodologia participativa de planejamento e execução do

orçamento e nove classificam como razoável, enquanto quatro apontam como alto ou muito alto o nível de resistência.

Nessa direção Robbins (2004) traz que não há que se esperar que as mudanças, por mais benéficas que transpareçam ser, estejam imunes a focos de resistência ou simplesmente dificuldades diversas de adaptação, destacando que pode haver resistência diante do hábito ou medo do desconhecido.

Há, entre as distintas dimensões pesquisadas (Gestão, Gerência e Usuários) percepções conflitantes. Ou não chegaram à Administração Superior as inquietações referentes à implantação de uma nova prática ou elas pareceram muito menores em relação aos que acataram a ideia.

4.4.4.2 Uso de tecnologia como ferramenta para efetivar a participação dos segmentos da comunidade;

Entendem os entrevistados que o aplicativo Leds foi um “*divisor de águas*” no tocante à convivência com a prática orçamentária da Instituição e bastante relevante para efetivar a participação.

Mostra-se como uma ferramenta simples, barata e fácil de operar até mesmo pela similaridade com outros aplicativos utilizados no âmbito institucional. Compreendem que o Leds conta um bom banco de dados, onde os demandantes encontram uma imensa variedade de itens consumidos historicamente na Universidade; estimula o planejamento interno, diante do fato de que serão licitados os itens informados pelos demandantes via sistema; tem o potencial de agrupamento de demandas, evitando a fragmentação de pedidos similares ao longo do ano; e diminuição de atividades atribuídas aos demandantes no que tange ao tratamento dos processos de aquisição.

Complementam, ainda, que a ferramenta atende ao desejo de “*desburocratização*” no pedido de compras e traz a possibilidade de emissão de relatórios sobre tudo o que é solicitado. O sistema conta com o cadastro de todos os servidores da instituição que podem acessar o sistema para emitir solicitações ou prospectar demandas para o ano seguinte.

Percebe-se que usando o aplicativo o usuário se conecta a uma metodologia e tem uma melhor expectativa de atendimento.

Em relação à utilização de sistemas de informação, Loudon (2004) alerta que os construtores do sistema devem compreender como este afetará a organização como um todo,

nas mudanças na tomada de decisões e de que forma a natureza dos grupos de trabalho mudará como o novo sistema.

A percepção dos Gestores e Gerentes pode ser confirmada a partir das respostas dos usuários, quando dezenove destacam como alto ou muito alto o Grau de relevância do Sistema Leds como instrumento dirigido para melhorar a qualidade da gestão e gerência do planejamento orçamentário participativo da Univasf.

Aferiu-se, ainda, o nível de satisfação em relação ao aplicativo Leds, considerando a sua utilização para efetivar a prática orçamentária participativa, sendo que oito usuários entendem como razoável e onze como alta.

Ainda que se possam discutir avanços relacionados à ferramenta, pode-se inferir que uma considerável aceitação e consonância da proposta da metodologia com o funcionamento do aplicativo.

4.4.4.3 Capacidade de articulação entre os campi da Univasf para o atendimento das ações de planejamento orçamentário.

Os entrevistados dão conta de que é preciso avançar na promoção da articulação entre os setores. Percebe-se, entretanto, que há um avanço no sentido de permitir que os setores interajam à medida que podem negociar entre si os créditos orçamentários distribuídos pela Propladi, independente de campus.

As reuniões orientativas realizadas pelo Departamento de Planejamento, bem como as ações corretivas realizadas em conjunto, compreendem ter por objetivo integrar a comunidade à prática, bem assim promover a articulação entre as estruturas para que uma vez dialogando, possam conhecer e qualificar mais a prática.

Através das informações coletadas é possível afirmar que se mostra, ainda, um grande desafio para a consolidação da metodologia, que os setores não sejam ilhas em torno da prática, antes lidem de maneira integrada.

Quando questionados sobre mudanças organizacionais vivenciadas pelo setor, somente dez usuários relataram uma maior integração e articulação entre os setores da Instituição em relação aos assuntos vinculados ao planejamento e/ou execução orçamentária.

Necessariamente devem ser pensadas ações que tornem viável a articulação entre os campi no que for necessário para qualificar a prática, para torná-la mais difundida e entendida como pertencente a toda a comunidade.

4.4.4.4 Qualidade da oferta dos serviços disponibilizados em planejamento e execução orçamentária para a comunidade acadêmica.

Os respondentes avaliam positivamente os serviços gerenciais prestados em torno da prática orçamentária participativa. Entendem que há uma boa relação entre demandas apresentadas e capacidade de atendimento. Reconhecem, entre os coordenadores, níveis elevados de satisfação, sendo que os feedbacks que recebem demonstram a percepção de que a comunidade reconhece a evolução, não somente do ponto de vista dos trâmites e formalização dos processos, sobretudo em relação à distribuição orçamentária.

Segundo indicam, é preciso atentar para o fato de que a qualidade do serviço pode ser medida por percentuais de atendimento e a agilidade no atendimento, sendo que é preciso deixar sempre claro ao demandante o que está sendo feito, as dificuldades atreladas à prática, e os esforços que estão sendo empreendidos. Desta maneira, acreditam, já haverá um sentimento positivo, contudo há que fortalecer a necessária agilidade até para que os setores possam de alguma maneira interagir e, até mesmo, redefinir seu planejamento.

Entre os usuários, onze classificam como alto o nível da qualidade dos serviços de planejamento e/ou execução orçamentária participativa implementada pela gestão da Univasf, sendo que seis apontam como razoável e três como baixo.

Entende-se, assim, que se caracteriza como positiva a qualidade dos serviços, porém com a necessidade que se observem e se levantem os aspectos que suscitam divisões na avaliação da oferta dos serviços, sendo possível nesse trabalho apontar aspectos em torno da eficiência do gasto, comunicação, capacitação em torno da prática, articulação entre setores, critérios de distribuição do orçamento e elaboração da proposta orçamentária.

Bastos e Carvalho (2011) destacam que o orçamento mostra-se como uma importante ferramenta para efetivação da democracia, colocando em destaque que a prerrogativa dada aos cidadãos para participação nas destinações orçamentárias ressalta essa ideia, por isso a necessidade de qualificação da prática.

4.4.4.5 Existência e qualidade de ações de monitoramento e avaliação das ações de planejamento e execução orçamentária

Afirmam os entrevistados a existência de ações de monitoramento e avaliação. Mencionam a existência de estudos que geram o efeito para ações corretivas, onde se identificam percentuais individuais de atendimento de cada estrutura, levantamento dos motivos de insucessos das demandas apresentadas.

Consideram, ainda, que os Fóruns de categoriais e o fóruns administrativos podem ser úteis para que os distintos segmento da Universidade recebam e passem informações e que as Pró-reitorias compartilhem informações administrativas para uma necessária retroalimentação.

Ademais, consideram os próprios relatórios emitidos pelo Leds uma forma de os setores monitorarem as ações gerenciais diante dos pleitos apresentados via sistema

Do ponto de vista orçamentário um dos gerentes diz que a necessidade de que pergunte de “*que forma conseguimos executar o orçamento e não somente o valor*”. Os relatórios gerados reorientam as ações para não somente aumentar o volume, mas antecipar cada vez mais a execução. Percebem que nesse movimento de monitoramento e avaliação deve se estimular e reconhecer o esforço de todos os envolvidos, fortalecendo a ideia do planejamento, de atendimento aos prazos, de forma a não dar espaços para retrocessos.

No que foram questionados sobre o aporte dado pela gestão da Univasf para promover as mudanças institucionais, organizacionais e/ou administrativas, seis usuários qualificaram como alta a existência de ações voltadas para o monitoramento e avaliação das práticas orçamentárias participativas, sete classificaram como baixa e outros seis usuário como razoável.

Complementa, ainda, a percepção dos usuários sobre este indicador, o nível de satisfação expressado com relação a esses instrumentos, sendo que sete servidores classificaram como alto, sete apontaram como razoável e outros cinco como baixo ou muito baixo.

Percebe-se, portanto, a necessária formatação e divulgação desses tipos de instrumentos entre a comunidade e, primordialmente, que as dimensão gerencial possa aferir junto aos usuários os principais indicadores necessários para consecução desse propósito, salientando a necessidade de sejam passíveis de servirem como formas de qualificação da prática.

4.4.5 Resultados

Ao que se apresentam as percepções dos Gestores, Gerentes e Usuários da prática orçamentária institucional a partir dos componentes e decorrentes indicadores que foram apropriadamente desenvolvidos para análise das dimensões de Gestão (conceber) e Gerência (fazer), envoltas na nova dinâmica proposta pela prática participativa, pretendemos trazer à baila aspectos que sejam capazes não somente de detalhar uma mera ação administrativa de

uma gestão, antes refletir em torno da existência de um movimento que se apresenta como permeado de diretrizes voltadas ao engajamento da comunidade no seu anseio por participação na tomada de relevantes decisões.

Há um caminho que se inicia com a concepção ou desenvolvimento de ideias, que mais adiante devem ser viabilizadas através da devida instrumentalização e processos que tornem funcional e alcance a finalidade do que fora antes abstrato, em prol do bem estar da organização.

Dessa maneira, a seguir trazemos algumas informações coletadas na pesquisa que, de alguma maneira, a partir de cada indicador, mostram-se pertinentes para que falemos em resultados, afinal, a prática orçamentária participativa não é um fim em si, ela tem por objetivo o envolvimento da comunidade em torno de uma prática que proporcione, através de suas características pensadas na concepção, o bom tratamento do orçamento público, do contrário, não encontrará a sustentação no seio da própria comunidade.

4.4.5.1 Nível de satisfação dos gestores, gerentes e servidores com a política de planejamento e execução orçamentária da Univasf

Ao que se aplicaram as entrevistas com os Gestores e Gerentes é possível aferir a percepção de que entendem como positivas as ações adotadas e vivenciadas até então com relação à prática de planejamento e execução orçamentária vivenciada na Univasf, ainda que reconhecendo que há a necessidade de maturação e aprimoramento em relação a alguns aspectos relacionados à prática, conforme já apresentado no desenvolvimento deste trabalho.

Da percepção dos usuários apresentaremos, a seguir, a tabela 8 onde se consolidam os níveis de satisfação desse grupo em relação a distintos aspectos da prática orçamentária participativa. A partir de cada aspecto serão apresentadas as frequências de respondentes em cada nível da escala:

Tabela 8 – Nível de satisfação dos usuários

Aspectos	Muito Baixo	Baixo	Razoável	Alto	Muito Alto	N/A - Não se aplica	Respondentes
Nível de satisfação com relação à eficiência dos gastos do seu colegiado/setor a partir da utilização do orçamento distribuído pela metodologia participativa	1	3	7	9	0	0	20

Nível de satisfação com relação à integração promovida pela gestão e gerência da Univasf para que os setores/colegiados integrem a metodologia participativa, considerando aspectos como comunicação e capacitação para vivência da prática.	0	3	7	8	1	1	20
Nível de satisfação com relação ao critério atual de distribuição do orçamento entre os colegiados acadêmicos.	1	2	10	6	1	0	20
Nível de satisfação voltado ao relacionamento de seu setor/colegiado com as estruturas responsáveis pela concepção e implementação da prática orçamentária participativa.	0	2	9	9	0	0	20
Nível de satisfação em relação ao aplicativo LEDDS, considerando a sua utilização para efetivar a prática orçamentária participativa	0	1	8	11	0	0	20
Nível de satisfação com relação ao(s) instrumento(s) de avaliação e monitoramento que permitem retroalimentar e qualificar a prática orçamentária institucional	1	4	7	7	0	1	20
Nível de satisfação com relação à prática orçamentária vivenciada atualmente pela Univasf, com base na concepção e prática participativa	1	3	6	10	0	0	20

Fonte: Questionário Usuários

Chama a atenção o fato de que predominam, em todos os aspectos, os níveis de satisfação entre razoável e alto, ao mesmo tempo em que somente em um dos aspectos mais da metade dos servidores apontam como alto o nível de satisfação.

Se de um lado, portanto, há uma inclinação para consideração de que há reconhecidamente boas características envolvidas na prática, do outro se requiere a devida

atenção para que se estructurem as melhorias que respondam a tais aspectos. Seguramente, pela diversidade do público usuário respondente, esta é uma manifestação de suma relevância para motivar reflexões e propostas de intervenção.

4.4.5.2 Quantidade e qualidade do orçamento executado no período estudado

Nas tabelas elaboradas, a seguir, serão apresentadas informações frutos das pesquisas documentais, as quais permitirão, ao menos de uma maneira preliminar, já que não são expostas neste trabalho informações que permitam comparações¹³, levantar uma breve discussão sobre a quantidade e qualidade do orçamento executado a partir da metodologia orçamentária participativa.

Inicialmente, na Tabela 9, trazemos os índices percentuais, por colegiado acadêmico, de atendimento dos pedidos apresentados através do sistema Leds, sendo imperioso destacar que tais itens que abastecem o sistema são constantes em atas de Pregões Eletrônicos¹⁴ que foram formalizadas a partir da apresentação do planejamento interno de cada colegiado acadêmico e setor administrativo, também através do sistema Leds:

Tabela 9 – Atendimento face às solicitações apresentadas na 1ª Etapa do Leds

¹³ Apesar de haver a possibilidade de verificar a execução orçamentária da Universidade ano a ano, até mesmo em sites governamentais, não seria possível a identificação de valores executados somente para atendimento a demandas de aquisições dos colegiados e setores administrativos, o que inviabilizaria a fidelidade da informação para a devida comparação de qualidade.

¹⁴ É uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

CURSO	ATENDIMENTO EM 2013 (%)	ATENDIMENTO EM 2014 (%)
Administração	94,3	93,3
Arqueologia e preservação patrimonial	79,6	41,1
Artes Visuais	81,0	37,8
Ciências Biológicas	69,6	72,1
Ciências da Natureza SBF	64,9	55,6
Ciências da Natureza SRN	56,9	30,2
Ciências Farmacêuticas	68,6	69,6
Ciências Sociais	90,5	70,2
Educação Física	94,9	51,8
Enfermagem	93,7	96,2
Engenharia Agrícola e Ambiental	76,5	79,9
Engenharia Agrônômica	87,6	68,5
Engenharia Civil	96,6	74,5
Engenharia da Computação	42,5	66,0
Engenharia da Produção	96,0	72,5
Engenharia Elétrica	89,4	49,3
Engenharia Mecânica	65,8	74,3
Medicina	88,2	74,4
Medicina Veterinária	77,2	59,4
Psicologia	90,3	60,3
Zootecnia	86,9	62,3
Ciência Animal	90,5	81,0
Ciências da Saúde e Biológicas	93,5	44,0
Ciência dos Materiais	88,9	76,9
Ciências Veterinárias no Semiárido	87,9	65,1
Engenharia Agrícola	85,3	72,3
Física em Rede Nacional	69,0	52,4
Matemática em Rede Nacional	78,7	73,6
Recursos Naturais do Semiárido	71,2	78,2
Agronomia - Produção Vegetal	* Não estava em funcionamento em 2013	85,7
PERCENTUAIS TOTAIS	82,42%	67%

Fonte: Propladi

Antes de passarmos a breve discussão em torno dos percentuais acima identificados, cabe ratificar a apresentação das informações especificamente desses dois anos, lembrando que 2013 foi o primeiro ano da distribuição orçamentária entre os colegiados e que não existe elaborado, ainda, informações concernentes a 2015.

Passando à discussão, nota-se um importante decréscimo no percentual de atendimento para os colegiados entre os anos de 2013 e 2014. De fato, algumas estruturas mantiveram bem próximo os níveis de atendimento e houve, até, aquelas que apresentassem acréscimos, porém é impactante, do ponto de vista da eficácia da prática orçamentária, o que os números indicam.

Há, porém, que se destacar como positivo e essencial à metodologia, que diante de números que indicam o insucesso haja a devida comunicação, monitoramente e avaliação acerca dos dados. Nesse sentido, foi observado por este pesquisador quando da participação nas reuniões realizadas nos campi pela Propladi este ano, que foram mapeados os motivos de insucesso (2014) sendo, inclusive, discutidas ações corretivas que seriam aplicadas já a partir desse ano. Dessa maneira, apresentaram que itens cancelados na aceitação¹⁵ por: preço ofertado pelo licitante acima do estimado no termo de referência; inexistência de fornecedor na hora da licitação; e falhas nas especificações dos itens, são, em ordem decrescente, os maiores empecilhos, reconhecendo, a partir do que foi colocado, que tais problemas em sua maioria são exógenos, ou seja, fora da atuação dos gerentes responsáveis.

Ainda que se tenha a justificativa e a predisposição para os aprimoramentos possíveis, conforme foi destacado pelos entrevistados nas dimensões de Gestão e Gerência, os bons resultados são, em si, um bom argumento para sustentação e fortalecimento da prática, de modo que soluções urgentes necessitam ser adotadas.

Como complementação, a Tabela 10, traz informações a respeito do volume de créditos orçamentários solicitados através do sistema Leds¹⁶, fazendo relação com o total empenhado:

Tabela 10 Relação volume de créditos solicitados X volume de créditos empenhados

ANO	VOLUME DE CRÉDITOS SOLICITADOS NO LEDS (R\$) (Custeio + Capital)	VOLUME DE CRÉDITOS EMPENHADOS DEMANDAS DOS SETORES + PEDIDOS PROPLADI (Custeio + Capital)
2013	3.701.404,72	4.185.172,15
2014	4.494.329,42	5.595.595,24
2015	5.321.718,46	1.769.154,35 ¹⁷

Fonte: Progest e Pesquisa

¹⁵ Itens que não chegam a ter fornecedor contratado na hora do Pregão.

¹⁶ Consideram-se nesses valores a soma de solicitações dos colegiados acadêmicos de graduação e pós-graduação, setores administrativos e demais projetos e programas que se utilizam sistema Leds. A informação das solicitações exclusivas dos colegiados pode ser verificada na Tabela 02

¹⁷ Segundo informações da Progest, o decréscimo no volume de créditos empenhados está diretamente associado ao corte orçamentário imposto pelo MEC às Universidades, bem assim à existência de cotas de limites para empenho que fazem com que, apesar da existência de créditos orçamentários, seja inviabilizada a emissão de empenhos nos volumes desejados.

Duas informações mostram-se indispensáveis para entendimento das informações coladas na tabela apresentada. Inicialmente que a informação referente ao ano de 2015, compreende os empenhos realizados até o mês de outubro e, posteriormente, que a explicação para o fato de se ter um maior valor empenhado do que solicitado via sistema Leds, diz respeito ao fato de que a Pró-reitoria de Planejamento faz aquisições de bens materiais que são empenhadas como ação da metodologia Leds, visto que são materiais de consumo (material de expediente, serviços gráficos) e equipamentos (computadores e impressoras) que são utilizados pelos colegiados e setores administrativos.

Se de um lado a informação não é precisa do ponto de vista de se aferir o exato volume de empenho face os pedidos no sistema Leds, se pode concluir que há um volume crescente de demanda associada a um volume crescente de execução.

Importante relembrar, no entanto, que entre os usuários entrevistados há uma nítida divisão entre a satisfação com relação à eficiência do gasto da sua estrutura.

4.4.5.3 Quantidade de gestores, gerentes e servidores integrados ao processo de planejamento orçamentário participativo no período estudado.

Do ponto de vista dos usuários, conforme apresentado no capítulo dedicado ao Estudo de Caso, baseado em informações da Propladi, estão registrados no sistema LEDES no ano de 2015 aproximadamente 725 (setecentos e vinte e cinco) usuários, dos quais 75 (setenta e cinco) são setores superiores e o restante 650 (seiscentos e cinquenta) setores internos. Todos esses servidores podem apresentar suas demandas quando da abertura do sistema Leds, em qualquer das duas etapas.

Na tabela a seguir é possível verificar a evolução de usuários que realizaram solicitações de compras (não somente realizaram consultas) ou apresentaram o planejamento interno do setor/colegiado via sistema Leds.

Tabela 11 – Evolução de usuários solicitando via sistema

ANO	1ª Etapa	2ª Etapa	TOTAIS
2012	41	46	87
2013	273	110	383
2014	316	103	419
2015	369	78	447

Fonte: Propladi

Ao que percebemos a evolução ao passar dos anos de usuários apresentando seus pedidos de aquisições a partir da utilização do crédito orçamentário disponível ao colegiado, percebe-se com preocupação o decréscimo de demandantes na segunda etapa do sistema, a qual corresponde à apresentação do planejamento para o ano seguinte, servindo, como já mencionado no trabalho, de base, também, para elaboração da proposta orçamentária institucional.

Para entender esse número decrescente pode se levantado dois pressupostos: 1) não há o interesse/motivação para apresentação deste planejamento visto que se apresenta como um “trabalho” onde não se obtém retorno ou ganho imediato; 2) em algumas estruturas administrativas e acadêmicas é dada ao setor superior, pelos pares, (coordenador de curso ou chefia de setor) a incumbência de acessar o sistema para apresentação deste planejamento interno.

Em que se considere a existência de ambos os casos, é imprescindível a atuação da Pró-reitoria de Planejamento na ampliação da comunicação a respeito dessa etapa da prática orçamentária, inclusive vinculando a possibilidade de atendimento futuro à apresentação do planejamento interno, do qual todos são ou devem ser responsáveis.

É relevante considerar que o processo de engajamento da sociedade (ou comunidade) em busca de representatividade pode ser tido como participação social, enfatizando Silva (2004) que essa participação social se dá quando a sociedade toma consciência do seu papel nas decisões públicas que lhes afetam. Faz-se necessário o engajamento de todos.

Ao que citamos a importância da apresentação do planejamento interno de cada estrutura, inclusive como característica essencial da natureza da prática participativa, abrimos espaço para falar sobre a integração dos setores à elaboração da peça orçamentária institucional. Ainda que se perceba e reconheça um tímido avanço nessa direção, é preciso em muito se ampliar a discussão, sobretudo porque neste momento podem ser definidos os beneficiários da distribuição orçamentária e o volume com o qual a prática orçamentária participativa irá contar. Ampliaremos a discussão na agenda propositiva.

Do ponto de vista de Gestores e Gerentes, além dos quatro entrevistados, percebe-se no teor das informações levantadas que há por parte dos Gestores a preocupação de integrar toda a equipe compostas pelas Pró-reitorias e Secretarias na tarefa de propagar a prática orçamentária. Dessa maneira, utilizam das reuniões administrativas para que cada Pró-reitoria e cada Secretaria fortaleça junto a seus “clientes” que qualquer ação de aquisição deve estar integrada a prática implementada pela Propladi.

4.4.5.4 Percepção das mudanças institucionais, organizacionais e administrativas advindas do processo de planejamento e/ou execução orçamentária participativa na Univasf

Após o cuidadoso levantamento das informações, pelas distintas técnicas utilizadas nesse estudo, quais sejam: pesquisa documental, entrevistas, questionários e observação, chegam-se as mudanças organizacionais atreladas à experiência de concepção e implantação de práticas participativas em planejamento e orçamentação, sendo válido destacar que podem, de fato, existirem outras não enxergadas por este estudo, porém são, sem exceção, de grande relevância as elencadas a seguir.

As mudanças a serem mencionadas vão na direção do que diz Cavalcante (2013) quando afirma que no âmbito da Administração Pública, a mudança não se revela como uma forma de se sobressair em um ambiente competitivo, antes uma questão de reconhecer e atender de melhor maneira às demandas da sociedade em transformação.

- Colegiados de graduação e pós-graduação tendo acesso a créditos orçamentários;

Uma experiência até a implantação da prática orçamentária atual, não vivenciada pela Instituição. Baseia-se na distribuição de parte do volume orçamentário institucional entre os colegiados acadêmicos de graduação e pós graduação.

Nesse sentido concordam Gestores, Gerentes e Usuários, indo ao encontro da concordância sobre a relevância na distribuição do orçamento sustentado na divisão de responsabilidades, transparência e legitimidade.

- Existência de critérios claros para distribuição do orçamento;

Ao passo em que se concebe a perspectiva da distribuição do orçamento se instrumentalizam critérios que realizem de maneira efetiva essa distribuição. O critério vivenciado pela Univasf se baseia na fórmula de distribuição orçamentária utilizada pelo MEC para distribuição do orçamento entre as IFES, já tendo sido apresentada nesse trabalho.

Ao passo em que Gestores e Gerentes percebem como uma distribuição legítima e equitativa, os usuários se manifestam sobre a necessidade de que se discutam amplamente esses critérios, com foco na consolidação na prática orçamentária institucional.

- Envolvimento dos setores para elaboração da proposta orçamentária;

Ainda que de maneira incipiente, na visão deste pesquisador, há um movimento atualmente praticado que aproxima os usuários da elaboração da proposta institucional, ocorrendo quando da apresentação do planejamento interno de cada setor à Propladi.

Há entre os usuários, entretanto, o urgente interesse em que seja aberta a discussão para formulação da proposta orçamentária institucional com vistas a conferir maior sentido de participação à metodologia, também com foco na sua consolidação.

- Fortalecimento do Planejamento Interno;

Não foram encontradas nas pesquisas documentais e observações realizadas, nenhum registro que nos remetesse ao conhecimento sobre alguma ação que, antes da atual metodologia orçamentária, se direcionasse para a discussão ou estímulo ao planejamento interno.

Há um passo dado em direção ao fomento e prática dos planejamentos internos, segundo os Gestores e Gerentes da metodologia, e a pesquisa mostra isso, entretanto, mostra também a pesquisa que há um desestímulo quanto da atenção dos usuários para o lançamento das demandas na segunda etapa do Leds, justamente o momento de apresentação do planejamento interno.

- Utilização de sistema da informação para efetivar a participação;

Uma vez concebido o propósito de conferir à prática orçamentária institucional um caráter de consolidação das demandas e participação da comunidade, foi instrumentalizado, a partir do desenvolvimento de um sistema eletrônico, o mecanismo que teria por objetivo tornar viável o que fora pensado.

De fato, o sistema Leds, do ponto de vista dos Gestores, Gerentes e Usuários, é uma ferramenta que significa a mudança da relação da comunidade acadêmica com relação aos pedidos de aquisição na Universidade, bem como é o meio pelo qual as estruturas beneficiadas se utilizam dos créditos orçamentários distribuídos, não havendo na Instituição nada similar voltado à prática orçamentária, até então.

Acrescenta-se que, a partir da exploração do sistema Leds, foi possível constar que, até o mês de outubro deste ano, contava com um banco de dados de, aproximadamente, 12.300 (doze mil e trezentas) descrições de itens, o que favorece a busca dos demandantes por itens quando da apresentação do seu planejamento interno.

- Dinâmica de solicitações de compras;

Conforme aferido a partir da pesquisa documental em alguns processos de aquisições anteriores a 2012, os pedidos de compras anteriores à prática orçamentária atual, eram realizados de maneira fragmentada, cada estrutura administrativa ou acadêmica instruindo processos em separado, algumas vezes de itens similares em períodos similares.

Ao que a metodologia orçamentária institui o sistema Leds, os demandantes de todos os setores e *campi* fazem seus pedidos de aquisições em período comum, bem assim apresentam seus planejamentos internos para compras do ano subsequente em um período único.

Dessa maneira, percebem-se como vantagens a consolidação das demandas por empenho; a quase extinção da fragmentações de pedidos por itens da mesma natureza; economia de escala baseada no fato de que se licitam maiores quantidades; diminuição do trabalho dos demandantes, já que quase a totalidade dos processos passam a ser instruídos pela Propladi, exceção feita aos pedidos feitos fora do sistema¹⁸; redução do número de pregões, etc.

- Histórico de atendimento de cada setor;

Outra mudança organizacional perceptível, a partir das pesquisas e informações coletadas, é a atual existência do histórico de atendimento de cada setor, individualmente. Mostra-se como uma ferramenta relevante para o monitoramento e avaliação da prática orçamentária institucional e permite a cada demandante, independentemente de ser ou não coordenador, identificar seu histórico de pedidos e reivindicar aprimoramentos e feedbacks.

Deve, ainda, com base no conhecimento dos Gestores e Gerentes a respeito das eventuais dificuldades históricas de cada setor, (re)orientar a discussão sobre a distribuição orçamentária e os procedimentos para execução.

- Mapeamento de motivos de insucessos nas aquisições;

¹⁸ Ocorrem situações onde os solicitantes não preveem a compra por determinado bem no seu planejamento interno e acabam tendo que trabalhar na instrução processual, bem assim existem Programas e Projetos que recebem créditos orçamentários ao longo do ano e, por não terem informado à Propladi o seu planejamento, também atuam na instrução dos seus processos de aquisições, sempre sob orientação da Propladi.

A partir da apresentação junto aos demandantes, dos percentuais de atendimento de cada setor, emergiu a necessidade de que os setores que atuam com a prática, sobretudo no nível de Gerência, se debruçassem sobre os motivos que geram o insucesso nas aquisições dos procedimentos licitatórios.

Esses relatórios, os quais são apresentados à comunidade, tem o efeito de transparência em relação ao que está sendo feito em relação aos pedidos de aquisição e concorrem para, no que couber à Gerência institucional proceder com os efeitos corretivos de suas ações.

- Divisão especializada de trabalho no que tange ao planejamento e execução;

Ao que pode ser percebido através das pesquisas documentais e entrevistas, anterior à metodologia orçamentária atual, um mesmo setor, a Secretaria de Gestão e Orçamento, realizava o planejamento do orçamento institucional e procedia com as práticas de execução, de forma centralizada.

Atualmente, se percebe clara a divisão do trabalho em relação ao planejamento e execução orçamentária. Ao passo em que a Propladi realiza o planejamento da distribuição do orçamento e trata da instrução dos processos para a licitação, a Progest adota as práticas cabíveis para dar vazão às demandas, licitando os processos, empenhando e acompanhando os contatos juntos aos fornecedores.

- Comunicação Institucional em torno da prática;

Mesmo sendo apresentados dados referentes ao posicionamento dos usuários quando a premente necessidade de que sejam fortalecidas as práticas de comunicação em torno da metodologia, de modo a promover sua qualificação e integração à comunidade, é observável que, a partir das reuniões realizadas nos campi, emissão de relatórios, reuniões na Propladi e utilização dos Fóruns de categorias existentes, há um movimento de mudança organizacional, estando a comunidade mais envolta ao tema “orçamento”. Essa é a perspectiva dos Gestores e Gerentes.

Não obstante, faz-se necessário que um plano devidamente estruturado e pensado em torno da prática orçamentária institucional seja concebido e implementado.

- Ações de capacitação sobre prática orçamentária;

Ainda que haja uma observável carência de capacitações em torno de integrar a comunidade à prática orçamentária participativa, se observa anualmente a realização de cursos de capacitação destinados a trazer a comunidade acadêmica informações sobre toda a tramitação processual até que o bem seja adquirido.

São realizadas, ainda, reuniões nos *campi* com o intuito de munir a comunidade de conhecimento a respeito de funcionamento do aplicativo Leds e como os demandantes devem proceder em relação à utilização dos créditos orçamentários destinados a estrutura administrativa ou acadêmica na qual estejam inseridos.

Há, indubitavelmente, uma maior familiarização da comunidade acadêmica com o tema “orçamento”, já que há a viabilidade para que todos participem da prática e a não participação pode incorrer em carência de insumos no dia a dia.

- Articulação entre setores na prática de aquisições

Os setores acadêmicos, os quais dispõem de créditos orçamentários para aquisições dos bens permanentes e de consumo de que necessitam tem se articulado de algumas maneiras, sendo duas recorrentes: 1) docentes que dão aula em mais de um colegiado acabam demandando o diálogo entre essas estruturas para que possa ser suprido de insumos necessários à sua aula, seja no seu colegiado de origem, seja no colegiado no qual é visitante/convidado; 2) Há a possibilidade de os setores negociarem entre si a utilização de créditos orçamentários. Um determinado setor que receba um valor “X” para aquisição de material permanente pode não ter demanda para tal e negociar com um outro colegiado a troca por um valor para aquisição de material de consumo¹⁹.

Essas práticas são observáveis e significam um movimento de articulação que não se observa na Instituição, dada a fragmentação dos pedidos de compras já mencionadas.

- Institucionalização da prática orçamentária participativa;

Ainda que a prática orçamentária atual não esteja institucionalizada do ponto de vista formal, via Conselho Universitário, o que é possível perceber e aferir a partir dos

¹⁹ Essas práticas devem ser informadas via Memorando à Propladi, a qual é a responsável pela operacionalização da prática de atualização dos créditos de cada estrutura, por rubrica (consumo ou permanente) e que são atualizadas no sistema Leds.

respondentes desta pesquisa, tanto Gestores e Gerentes, quanto usuários, é que já há uma institucionalização do ponto de vista da convivência com a prática.

Cabe destacar o que traz Silva J. (2001) quando assegura que a mudança organizacional não pode ser tida tão somente como mudança de estratégia, processos ou tecnologia, antes um processo que se firma socialmente a partir das interações diárias.

Ao passo em que dezessete dos usuários respondentes do questionário, dizem reconhecer que a atual prática orçamentária é revestida de características de uma prática administrativa participativa, o que não exclui a necessidade de grandes ajustes, há a percepção de que a reconhecem como partes de suas vivências na Instituição, afinal, eles são, também, os partícipes.

Há, sem dúvidas, um desafiador e necessário processo de expansão das informações com o foco no fortalecimento da institucionalização, sendo que hoje inexistente qualquer manifestação que se coloque contrária às características de participação, somente voltadas ao aprimoramento, o que, por si, significa que faz parte vivência organizacional.

- Introdução de novas atribuições para o chefe/coordenador no que se refere ao desenvolvimento de estratégias para a promoção de discussão interna em torno das mudanças introduzidas na execução do orçamento com base nas novas práticas de gestão participativa.

Os chefes de setores administrativos e acadêmicos têm a incumbência de acompanhar a captação das demandas dos setores que representam, para o encaminhamento do planejamento interno à Propladi, isso exige a responsabilidade de ouvir e cobrar dos pares que se manifestem para que não seja prejudicada futuramente a estrutura com a carência de suprimentos.

Os coordenadores de colegiados, especialmente, tem a incumbência de discutir junto aos seus pares a forma como distribuirão o orçamento disponibilizado ao colegiado, tendo que realizar eventuais ajustes quando o colegiado extrapola os limites previstos e sendo o responsável por fechar as demandas do seu setor para encaminhamento à Propladi.

Não há dúvidas de que existem, assim, novas atribuições colocadas aos chefes de setores e coordenadores de colegiados, sendo válido destacar que não houve quando da concepção da prática a mensuração do impacto dessas atribuições aos coordenadores, sendo ressaltado pelos Gestores que os ganhos atrelados à prática são superiores em relação ao trabalho proposto.

Passaremos, a seguir, a apresentação do de algumas proposições para que, observadas as mudanças organizacionais, possam ser refletidas ações de aprimoramento que qualifiquem a prática orçamentária vivenciada pela Univasf.

5. BREVES PROPOSIÇÕES ADMINISTRATIVAS EM TORNO DA PRÁTICA

Ao longo do trabalho, especialmente a partir da apresentação da metodologia orçamentária praticada na Univasf, e aqui denominada de participativa, bem como com o desenvolvimento da pesquisa em torno do processo de mudança na perspectiva orçamentária institucional, de um padrão centralizado para o atual com ênfase em características participativas, conseguimos identificar vários aspectos atrelados a mudanças ocorridas na Instituição que merecem atenção.

O incremento fundamental para que se chegasse a uma melhor visualização, entretanto, é dado pelo levantamento de percepções junto aos Gestores, Gerentes e, sobretudo, Usuários da prática, tendo sido possível a partir da aplicação dos instrumentos de entrevistas e questionários conforme proposto na metodologia desse estudo.

Mais do que o cumprimento de um dos objetivos específicos do trabalho no tocante à elaboração de proposições, essa pode ser considerada a oportunidade de sintetizar o que foi colocado na apresentação dos dados para que seja alvo de algum tipo de reflexão para os leitores do trabalho, estejam em que posições estiverem, sendo ou não gestores, dentro ou fora da Univasf.

O que percebemos é que “sim”! Há o entendimento na comunidade acadêmica de que estamos vivenciando uma prática orçamentária fundada em padrões voltados a características de participação, não significando dizer, entretanto, e esse não é o discurso de nenhum dos respondentes da pesquisa, que esteja isenta de limitações, as quais podem e necessitam ser superadas para fins de estruturação de uma prática permeada de características mais aprofundadas e voltadas a dar amplitude à percepção do sentido de participação defendida pelos Gestores e Gerentes da prática e ansiada pelos usuários.

Acrescenta-se, ainda, que tais proposições passam ao largo de discutir a ausência de autonomia ofertado pelo MEC às universidades para elaboração dos seus orçamentos, sendo perceptível, não somente em virtude da alardeada crise econômica atual, grande e histórico contingenciamento orçamentário imposto às Universidades, que resultam em pouco espaço para discussões internas e suscitam o inquietamento no sentido de que em paralelo a esta pesquisa fomenta-se à indagação em torno da capacidade de financiamento do Estado. Afinal de contas, o que será a prioridade do Estado em sua perspectiva de desenvolvimento quando vemos instituições públicas com vultosos déficits no fechamento de suas contas anuais?

Deve-se, assim, serem reconhecidos e refletidos quaisquer movimentos da gestão pública local para fomentar discussões em prol de práticas que visem minimizar os efeitos de

uma autonomia consideravelmente limitada, ressaltando, nesta pesquisa, a participação da comunidade acadêmica para definição do uso de um volume modesto de créditos orçamentários, os quais não são vinculados às necessidades mínimas de manutenção e custeio da Universidade. Entendemos como um passo dado adiante.

Abaixo estão listadas algumas mudanças organizacionais percebidas e proposições referentes a essas mudanças, escolhidas por serem consideradas pontos centrais para o aprimoramento e qualificação da prática de participação.

- Colegiados de graduação e pós-graduação tendo acesso a créditos orçamentários;

Ainda que anterior ao período estudado neste trabalho houvesse atendimentos a demandas individuais de um determinado colegiado, não havia a plena concessão de autonomia para a definição de que maneira se executar algum crédito orçamentário, seja para as despesas de custeio seja para as despesas de capital. Essa mudança é perceptível, porém há um importante aspecto a ser considerado: a possibilidade de outros setores da Universidade serem incluídos na matriz de distribuição.

A sugestão sobre o tópico é que se faça um estudo para definição de orçamentos destinados, também, a setores que atuam em áreas administrativas estratégicas da Instituição. Deve a gestão visualizar os setores que necessitam rotineiramente de insumos para o desenvolvimento e qualificação das atividades que podem resultar em impactos diretos nas atividades finalísticas desenvolvidas pela instituição. Exemplos desses setores são a Secretaria de Tecnologia da Informação em suas intervenções voltadas à infraestrutura de rede e suporte; a Prefeitura Universitária no trabalho de manutenção predial e/ou reformas e manutenção de bens móveis.

- Existência de critérios claros para distribuição do orçamento;

Podemos constatar a existência de critérios para distribuição do orçamento entre os colegiados acadêmicos de graduação e pós-graduação, inclusive revestidos da legitimidade conferida por estar de acordo com os critérios utilizados pelo MEC para distribuição do orçamento para as IFES.

Propõe-se, entretanto, que seja aberta a discussão sobre o tema no seio da comunidade a partir de encaminhamentos da própria Gestão, via espaços de discussão existentes (Fóruns e/ou Conselho Universitário). O pensamento é de que as categorias

representadas possam refletir sobre os critérios atuais e trazer novos encaminhamentos que tenham por objetivo tornar o quanto equânime possível, a distribuição. Independente de a decisão poder rumar à concordância com o critério atual, a manifestação se faz relevante e poderá atender aos anseios por participação na tomada de decisão, comum a uma gestão gerencial.

- Envolvimento dos setores para elaboração da proposta orçamentária;

Há o reconhecimento de que a partir da apresentação de demandas dos setores administrativos e acadêmicos na segunda etapa do aplicativo Leds, aquisições para o ano subsequente e utilização de outros mecanismos, como o preenchimento de planilhas eletrônicas, há um viés de participação na elaboração da proposta orçamentária institucional, porém bastante incipiente.

Essa discussão remete ao volume orçamentário, sendo importante frisar que há consciência de que com muita frequência os orçamentos institucionais ficam aquém do que se necessita para o pleno atendimento, há um lamentável contingenciamento. A questão aqui colocada e que faz emergir uma proposição é que há a necessidade de se dar publicidade à comunidade sobre quais os gastos envolvidos na manutenção e estruturação da Universidade; o que é e por que é prioridade determinada ação? Qual a parte do orçamento pode ser colocada em discussão para rateio? Que percentuais serão alocados para graduação, pós-graduação ou outros integrantes da matriz de distribuição orçamentária?

Mais do que uma ação de comunicação a ideia defendida é de que pode haver discussão sobre o aporte orçamentário a ser disponibilizado para a utilização dos setores administrativos e acadêmicos e isso deve ser feito quando da elaboração da proposta orçamentária da Instituição, onde nos espaços de discussão já existentes pode haver a relatoria, por parte da Gestão da Universidade, do que se prospecta de gastos, tanto em despesas correntes, quanto em investimentos (inclusive obras), podendo e devendo ser avaliado pela comunidade a pertinência de diversos custos, inclusive definindo, tempestivamente, a alocação de eventuais emendas parlamentares recebidas durante o exercício.

Essa ação elevaria a participação praticada atualmente ao mais próximo de uma participação direta. Uma comissão de orçamento, composta por membros indicados pelos Fóruns de categorias e Conselho Universitário, poderiam ter a prerrogativa de estabelecer

proposições em torno da proposta orçamentária institucional, as quais seriam submetidas à decisão da instância máxima da Instituição, o Conselho Universitário.

- Fortalecimento do Planejamento Interno

Notavelmente, entre as mudanças organizacionais provocadas pela prática orçamentária participativa, aquela que gera um maior esforço por dentro de cada estrutura participante da metodologia, é a elaboração do Planejamento Interno.

Esse planejamento se investe em dois momentos, sendo eles: a) Planejamento quanto à forma/critérios de execução dos créditos orçamentários distribuídos entre os colegiados; b) Planejamento em relação à prospecção de suprimentos de bens para o ano subsequente.

A proposição nesse aspecto se volta à necessidade de estimular, especialmente em relação ao momento “b”, que esses setores apresentem as suas demandas de maneira dimensionada, ressaltando que negligenciar ou fazer prospecções insuficientes ou excessivas nesse momento, pode significar ao demandante e à Universidade prejuízos do ponto de vista de enfraquecimento da metodologia, a partir do momento em que se mal planejaram, apresentarão pedidos não condizentes com o que prospectaram, incorrendo em perdas ou desperdícios.

Dessa maneira, há a possibilidade de que se fomente a prática de comunicados e palestras sobre o tema, aproveitando da vivência dos servidores que lidam com a metodologia nas dimensões de gestão e gerência e repassando orientações de como lidar em relação a casos considerados imprevisíveis, como bens danificados.

- Dinâmica de solicitações de compras;

Ao passo em que se percebe novos fluxos relacionados a aquisições, que dão significado de consolidação e eficiência, especialmente atrelada à utilização do sistema Leds, faz-se necessário atentar para o aspecto de potencializar a utilização dos créditos orçamentários distribuídos.

Nesse sentido, é imprescindível a discussão e desenvolvimento de mecanismos que possibilitem que eventuais saldos orçamentários dos colegiados e/ou setores administrativos (pensando na sua inclusão na distribuição do orçamento), oriundos da não utilização no sistema Leds, ou, ainda, decorrente de pedidos feitos no sistema, mas que não foram

executados por razões diversas, possam ser retornados à estrutura para que retroalimentem suas demandas.

Há que ser observado, ainda, as solicitações de cada estrutura, considerando a existência de setores que por motivos diversos abrem mão da utilização dos créditos, de forma que possa ser avaliada a redistribuição desses créditos no exercício corrente, havendo, assim, a necessidade de formatação de critérios claros e públicos sobre quais serão as prioridades para a redistribuição.

- Utilização de sistema da informação para efetivar a participação;

O sistema Leds certamente representa um divisor de águas em relação à prática orçamentária institucional, seja do ponto de vista do agrupamento/consolidação das demandas de compras; da possibilidade de emissão arquivo de relatórios dos bens solicitados ano a ano, em cada etapa do sistema; ou mesmo da facilidade que ele representa face à dispensa de formalidades para o pedido de compras.

Fato é que ele significa para a metodologia, ao que observamos, a possibilidade encontrada para efetivar a participação da comunidade acadêmica na prática orçamentária, afinal, todo e qualquer servidor pode dispor de acesso ao sistema, bastando, para isso, contato junto aos chefes imediatos.

Assim, entendendo o sistema como um mecanismo bem visto diante dos usuários, podem ser associados ao sistema incrementos que o façam ir ainda além.

Uma primeira proposição nesse aspecto vai em direção à integração voltada à possibilidade de o demandante fazer o acompanhamento das fases posteriores ao momento em que ele fez uso da plataforma. Significa dizer que, uma vez que ele fez o pedido de compra, possam ser inseridos novos módulos ao sistema que o permitam acompanhar o momento da emissão de empenhos e chegada do bem à Universidade. Tais momentos são alvos de intensas dúvidas pelos usuários.

A outra proposição gira em torno do controle do banco de dados do sistema. É necessário que o setor responsável pelo gerenciamento do sistema atende para o acompanhamento das descrições de itens constantes no sistema em duplicidade ou mal formulado, o que pode gerar dúvidas e imprecisões quando no tratamento das informações. Ainda, pode ser viável, ao ponto em que vários bens cheguem à Universidade, ou mesmo consultando catálogos, possa ser elaborado, associado ao sistema, um banco de imagens para itens solicitados com recorrência (material de laboratório, mobiliários, equipamentos, etc)

- Comunicação Institucional em torno da prática;

Um dos pontos observados como de mudanças, mas que sugere aprimoramento é a comunicação institucional para fomentar e (re)orientar a participação.

Propõe-se, assim, o estabelecimento de um plano formal de comunicação (incluindo material impresso, e-mail's, palestras) o qual pode ser útil para que as dúvidas dos usuários e informações gerais sobre o andamento da metodologia possam ser frequentemente repassadas à comunidade.

Para tal, considera-se como oportuno a utilização dos espaços de discussão já mencionados (Fóruns e Conselho) somados à criação de meios de espaços virtuais para feedback's, tira-dúvidas, sugestões, ou mesmo explicativo completo do que é a metodologia, de que etapas é composta, de que maneira se integrar, entre outras.

- Ações de capacitação em torno da prática orçamentária institucional;

Ainda que se reconheça a importância dos cursos já promovidos até então, principalmente envolto na execução orçamentária, e das reuniões periódicas realizadas nos *campi* sobre a metodologia, faz-se necessário que esteja no plano anual de ações de capacitação da instituição a oferta cursos sobre temas relacionados à relevância da participação no tocante à promoção da transparência, legitimidade e eficiência dos gastos.

Assim, propõe-se que servidores da própria Instituição ou mesmo convidados, possam discorrer sobre a parte técnica relacionada ao tema orçamento (a exemplo das fases da despesa); quais os passos relacionados à metodologia participativa; instrução processual, que benefícios a prática carrega; quais os espaços de discussão institucional, como se elabora uma proposta orçamentária.

De maneira indissociável à capacitação técnica, deve ser fortalecida a prática de capacitação para a comunidade acadêmica acerca de temas atrelados à Gestão Pública, os seus desafios, suas possibilidades e limitações. Deve ser considerado que em muitos casos os setores beneficiados da prática de distribuição orçamentária podem não compreender a relevância da criação e, sobretudo, do engajamento à arena de participação. Dessa forma, a capacitação poderia qualificar o debate dentro de cada estrutura sobre a melhor ou mais equânime forma de lidar com orçamento institucional

Considera-se que transmitir informações e experiências nessa direção faz com que a comunidade se integre aos desafios atrelados à prática, se articule com os setores operantes da prática orçamentária; perceba avanços e oportunidades de melhorias.

- Institucionalização da prática orçamentária com ênfase na participação;

Ainda que haja o entendimento de que a percepção e a decorrente vivência da comunidade em relação à prática já signifique uma “institucionalização”, poderia a formalização trazer maior segurança de continuidade para os usuários.

Para tal, a formalização, via emissão de resolução ou outro expediente compatível, a partir da discussão no Conselho Universitário, bem como contemplação deste tema no PDI, poderia dar forma à prática do ponto de vista de torná-la uma política institucional e não de um grupo ou dirigente. É evidente que qualquer movimento contrário à metodologia poderia ser expresso e discutido para uma necessária reforma.

Acredita-se, porém, que o ato de formalização, principalmente em torno da continuidade da distribuição do orçamento e elaboração da proposta orçamentária (já tendo sido aprimorada), assegura à comunidade que nenhum gestor possa, de maneira discricionária, proceder a retrocessos no tocante à participação da comunidade na discussão do tema orçamento institucional.

Perpassa ainda pela institucionalização dessa prática que os espaços mencionados pelos Gestores e Gerentes em suas entrevistas, como os Fóruns de Categoria, acompanhem também essa institucionalização formal para que se mantenha como espaço contínuo de discussões, comunicações e fomento, entre outros temas pertinentes, da prática orçamentária institucional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo central analisar as mudanças organizacionais percebidas na Universidade Federal do Vale do São Francisco, a partir da implementação de práticas orçamentárias participativas, tomando como base de análise a Teoria da Administração Política, com ênfase nas dimensões da Gestão e Gerência, observadas a partir da percepção dos atores que conceberam, implementaram e se beneficiam dessa nova prática administrativa.

A escolha da participação como instrumento e movimento dirigido para integrar os atores sociais aos espaços de formulação de políticas e/ou tomada de decisões, remete à consolidação dos direitos sociais consagrados na nova constituição nacional (CF de 1988) em relação a uma maior e mais efetiva participação social, com ênfase no controle social e na qualidade do gasto público. Entretanto, o esforço de construção de arenas participativas na administração pública não tem sido uma tarefa fácil, pois exige realizar mudanças organizacionais relevantes de modo a inovar em práticas administrativas voltadas para implementar e consolidar novos princípios, com especial ênfase na participação, transparência, responsabilização, economicidade, interesse público, eficiência, efetividade, entre outros.

Nesse sentido, o estudo buscou identificar, inicialmente, um referencial teórico-metodológico crítico que fundamentasse e ajudasse a responder a perspectiva de análise proposta no presente estudo, pautada, fundamentalmente, na análise da percepção sobre as mudanças organizacionais advindas da implantação de uma prática de planejamento orçamentário participativo na Univasf.

Dessa forma, foi priorizada, preliminarmente, uma aproximação com teorias críticas do campo de estudos da administração, com ênfase na teoria da Administração Política. Essa escolha teórica foi fundamental, pois, permitiu avançar em uma reflexão pouco usual no campo da administração que é integrar aspectos teóricos para compreender melhor as práticas administrativas. Nesse sentido, é possível afirmar que uma das contribuições desta pesquisa foi utilizar uma nova abordagem teórico-metodológica que possibilitou avançar no desenho de uma matriz de análise diferenciada, que permitiu construir indicadores inovadores para avaliar a percepção dos atores sociais sobre a capacidade de gestão e gerência das práticas desenvolvidas na Univaf.

Outra contribuição relevante do estudo foi reconhecer as mudanças organizacionais advindas de uma nova prática de planejamento orçamentário participativo com base no olhar

dos atores interessados na política pública avaliada. Esse avanço contribuiu também para o registro da memória da nova dinâmica institucional, organizacional e administrativa que tem sido implementada na Univasf.

Através deste estudo foi possível reconhecer que, em que pese um importante passo dado para, de alguma maneira, corresponder ao anseio da comunidade em participar na gerência dos recursos orçamentários institucionais, há muito que evoluir, e algumas proposições de ações administrativas foram apresentadas neste trabalho para reflexão, para que cheguemos a uma metodologia efetivamente participativa.

Esse estudo avançou, também, no intuito de apresentar como uma ferramenta de tecnologia da informação pode contribuir para dar sustentação e amplitude a uma prática orçamentária dessa natureza, favorecendo: à distribuição orçamentária entre os colegiados acadêmicos; consolidação e aprimoramento das demandas por aquisições de bens; fomento ao planejamento interno; elaboração da proposta orçamentária; divisão de responsabilidade; eficiência dos gastos.

Não compreende-se como equívoco afirmar que vive-se uma prática onde é pouco imaginável retrocessos, até mesmo pela inexistência de movimentos em sentido contrário à prática, porém foi possível identificar que há muito o que ser feito, primordialmente no tocante à: abertura de discussão dos critérios de distribuição orçamentária; abertura de discussão para elaboração da proposta orçamentária institucional; plano formal de comunicação; plano de capacitação; monitoramento e avaliação; e institucionalização da prática;

Talvez nunca se alcance um patamar de plena participação, até porque inexiste esse parâmetro do ponto de vista da prática diária, mas é possível e necessário à instituição que tem arraigado o discurso de ações que fortaleçam os princípios democráticos, que se aproprie das informações que podem ser úteis à evolução de um movimento que já foi iniciado e isso é reconhecidamente importante no sentido de se demonstrar que é possível superar o discurso e efetivar práticas bem sucedidas.

Nessa direção, o estudo se mostra de grande relevância no tocante ao que pode contribuir em relação a estudos futuros sobre o tema planejamento orçamentário no âmbito de distintos entes da administração direta ou indireta, sobretudo considerando o modelo de análise aqui desenvolvido que se volta a contemplar duas dimensões indissociáveis da ação administrativa: Gestão e Gerência.

Há a pertinência do trabalho com o intento de revelar à organização o que se tem por mudanças e desafios, seja na perspectiva de quem tem o papel de implementar, ou daquele

que deve ser beneficiado com uma prática de gestão, estando o trabalho a serviço de ambas as partes para o reconhecimento e aprimoramento da ação, caso seja o interesse organizacional.

Importante frisar que esta pesquisa apresenta limitações relacionadas à identificação da percepção dos usuários em alguns indicadores elaborados para análises das dimensões de Gestão e Gerência, tendo ocorrido, primordialmente, por entendermos que conseguiríamos apreender essa percepção a partir de indicadores que estivessem mais acessíveis à realidade vivenciada pelos usuários e, também, a partir de adequações feitas quando da realização dos pré-testes dos questionários.

Outra limitação está relacionada ao fato de os estudantes não terem sido alvo da pesquisa. Justifica-se que neste trabalho buscou-se aferir a percepção dos segmentos da comunidade que vivenciam a prática orçamentária atual na Instituição, através da participação no mecanismo Leds, sendo alvo da pesquisa as mudanças percebidas nos setores administrativos e acadêmicos. Importante frisar que outro fator determinante é o fato de que os estudantes participam de outra arena de participação relacionada à distribuição orçamentária, que é Câmara de Assistência Estudantil, a qual estudantes integram e definem a aplicação do orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil, conforme salientado na parte introdutória deste trabalho, merecendo, assim, um destaque mais aprofundado em trabalhos futuros.

Com o que se coloca, pretende-se o compartilhamento e registro de reflexões que precisam ser realizadas diante do que trouxe a pesquisa, reconhecendo que há um bom campo para outros estudos sobre o tema no âmbito de outros entes da Administração, ressaltando que as arenas de participação não são um fim em si, elas trazem arraigados aspectos maiores relacionados à democracia que aspiramos e entendemos como indispensável à construção de espaços comuns.

Válido destacar, sobremaneira, o esforço realizado por esta pesquisa ao propor o desenvolvimento de um modelo de análise e a sua decorrente aplicação para o estudo/análise de uma prática administrativa, com o foco na teoria da Administração Política. Percebe-se, assim, uma oportunidade de estudo futuro em torno da validação desse modelo a fim de que possa subsidiar outras pesquisas nessa direção.

Destaca-se que a elaboração e conclusão do presente trabalho tiveram por meta cumprir todos os requisitos formais para a apresentação desta dissertação, atendendo, dessa forma, ao prazo e normas estabelecidas pela Universidade.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. In: HERMANS, Klaus (org.). **Participação cidadã: Novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004, p. 15-60. Disponível em: <http://www.sustentavel.inf.br/erweb/loja/arquivos/files/participacao_cidada_livro.pdf>. Acesso em: 04 de maio de 2015.
- ALVARENGA, J. F.; DIAS, W. R. O orçamento participativo digital e a democracia participativa: um estudo de caso a partir da experiência de Belo Horizonte. **Revista Tecer**. Belo Horizonte, vol. 3, nº 5, novembro 2010. Disponível em: <<http://www3.izabelahendrix.edu.br/ojs/index.php/tec/article/view/41/32>> Acesso em 18 de abril de 2015.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições, LDA, 2009
- BASTOS, J. F. ; CARVALHO, F. B. S. Orçamento participativo e democracia. **Revista Âmbito Jurídico** , v. 90, p. 1-18, 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9890> Acesso em 20 de janeiro de 2015
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei nº 9.394/96 – 24 de dez. 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm> Acesso em 26 de fevereiro de 2014.
- BRASIL. Lei nº 10.473, de 27 de junho de 2002. Institui a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco. Disponível em: <http://www.univasf.edu.br/acessoainformacao/arquivos/lei_10473.pdf> Acesso em: 26 de fevereiro de 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **RAE** (Impresso), v. 50, p. 112-116, 2010. <Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/professor/luiz-carlos-bresser-g-pereira>> Acesso em 06 de abril de 2015.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 2011.
- CAVALCANTE, K.S. *A Influência das Bases de Poder na Percepção sobre a Gestão Estratégica de Pessoas como Mudança Organizacional em Órgãos da Administração Pública Federal*. 93 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, _____, 2013.
- CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração*. 6.ed. Rio de Janeiro. Campus, 2000.
- CORREA, Paola Podestá; JURADO, Juan Carlos. Fundamentos del Saber Administrativo. Colômbia: **Esan-Cuadernos de Difusion**. Año 8, n. 15, 2003.

ENGEL, G. I. Pesquisa-ação. **Educar**, Curitiba: Editora UFPR, n. 16, p. 181-191. 2000. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/er/n16/n16a13.pdf>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2014.

FLORES, Rafael Kruter; MISOCZKY, Maria Ceci. Participação no gerenciamento de bacia hidrográfica: o caso do Comitê Lago Guaíba. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: 109-131, jan./fev. 2008.

FRANCISCO, J. G.; FARIA, M. L. Veiga (2006). In: MORAIS, S. M. L. de. *A prática do orçamento participativo na UFRJ: um estudo avaliativo*. 2010. 66 f. Disponível em <<http://mestrado.cesgranrio.org.br/pdf/dissertacoes2009/17%20Dezembro%202010%20Dissertacao%20Sonia%20Moraes%20Turma%202009.pdf>> Acesso em 04 de março de 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. – 5. Ed. São Paulo. Atlas, 1999.

GODOY, A. Estudo de Caso Qualitativo. In: SILVA, A. B. Da; GODOI, C; BANDEIRA-DE-MELLO, R. *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2008

GODOY, A. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GOMES, F. G. O jovem percurso da administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.46, nº.1, p.7-24, fev. 2012.

HARTLEY, J. F. Case studies in organizational research (1995). In: GODOY, A. *Estudo de Caso Qualitativo*. In: SILVA, A. B. Da; GODOI, C; BANDEIRA-DE-MELLO, R. *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2008.

LAUDON, Kenneth C. *Sistema de informações gerenciais: administrando a empresa digital*; tradução Arletr Simille Marque; revisão técnica Erico Veras Marques, Belmiro João. – São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**. 3 ed. Salvador: JUSPODIVM, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2010.

MERRIAM, S. B. Case study research in education (1988). In GODOY, A. *Estudo de Caso Qualitativo*. In: SILVA, A. B. Da; GODOI, C; BANDEIRA-DE-MELLO, R. *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAIS, Sonia Maria Lopes de. *A prática do orçamento participativo na Universidade Federal do Rio de Janeiro: um estudo avaliativo*. 66 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação) Fundação Cesgranrio, 2010, Rio de Janeiro.

MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

_____; VASCONCELOS, Isabella Gouveia. Teoria Geral da Administração; 3. Ed. rev. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

NASCIMENTO, T. D. Democracia participativa no Brasil: desafios e possibilidades. **Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade**. Natal, vol. 3, n. 2, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4252064>> Acesso em 18 de abril de 2015.

NOGUEIRA, M. O. N. *Gestão em Saúde Auditiva: Construção de um instrumento para avaliação da qualidade dos serviços de saúde sob a ótica da teoria da Administração Política*. 102 f. 2014. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

ONU-HABITAT. 72 perguntas frequentes sobre o orçamento participativo: campanha global pela governança urbana. Quito, Equador, 2004. (Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana). Disponível em: <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=96&Itemid=3>. Acesso em: 04 de março de 2014.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?* In: Novos Estudos, n.º 31. São Paulo: Cebrap, 1991.

PATEMAN, Carole. Participation and democratic theory. 1970. In: NOVAES, Flávio Santos. *O Orçamento Participativo de Vitória da Conquista-Ba: Uma Gestão Pública Societal?*. 199 f. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal da Bahia, 2011, Salvador.

PEDRÃO, Fernando Cardoso. Administrar processos conflituos no capitalismo tardio. **Revista Brasileira de Administração Política**, São Paulo, v.2, n.2, out. 2009.

PEDRÃO, Fernando Cardoso. A administração política de Rômulo Almeida: pensar (e viver) o futuro. **Revista Brasileira de Administração Política**, São Paulo, v.1, n.1, out. 2008.

PEDRÃO, Fernando Cardoso. A responsabilidade ideológica na politização da administração. **Revista Brasileira de Administração Política**, São Paulo, v.4, n.1, out. 2011.

PEREIRA, Adriana Freire. A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços. In: DAGNINO, Evelina; 2007.

PINTO, Regina Pahim (Orgs.). **Mobilização, participação e direitos**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

RIBEIRO, E. A.; BORBA, J. Participação e cultura política: Rendimentos subjetivos da experiência do Orçamento participativo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.5, n.1, p. 67-87, jan.-jun. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/19755/12119>> Acesso em 15 de abril de 2015.

ROBBINS, S. P. **Fundamentos do comportamento organizacional**. 7. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004

SANTOS, K. E. R. *Administração Política e Gestão Pública: uma proposta de avaliação para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), campus Camaçari, sob a ótica da Teoria da Administração Política*. 119 f. il. 2014. Dissertação. (Mestrado em Administração). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.5, set./out. 2001.

SANTOS, R. S.; GOMES, F. G. Estranhos Acontecimentos e a pesquisa em Administração. **Revista Brasileira de Administração Política**, São Paulo, v. 6, nº I, abril 2013.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; CHAGAS, Thiago. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, jul./ago. 2009.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v.43, n.2, p.347-369,2009.

SILVA, Gustavo Tavares. Gestão Pública e transformação social no Brasil. In: _____. **Participação cidadã: Novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004, p. 61-86. Disponível em: <http://www.sustentavel.inf.br/erweb/loja/arquivos/files/participacao_cidada_livro.pdf>. Acesso em: 04 de maio de 2015.

SILVA, J.R. G. *Comunicação e Mudança em Organizações Brasileiras: Desvendando um quadro de referência sob a ótica do sujeito e da reconstrução de identidades*. 116 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SOARES, Fabricio V. Prefacio do livro *A Administração Política como Campo do Conhecimento*. Salvador; São Paulo: Hucitec, 2009

TELLES JR., Godoffredo. A Democracia participativa. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte: Del Rey, n. 6, jun. 2005.

VALENTIM, Marta Ligia Pomim, WOIDA, Luana Maia. Cultura organizacional no processo de inteligencia competitiva. DataGramZero: **Revista de Ciencia da Informacao**, Rio de Janeiro, v.5, n.4ago. 2004. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/ago04/Art_02.htm> Acesso em 20 de janeiro de 2015.

VERGARA, S. C. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Editora Atlas, 2009. Cap. 3. p. 71-94

VERGARA, S. C. **Métodos de coleta de dados no campo**. 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2012.
WOOD Jr., Thomaz. *Mudança Organizacional*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2009. Cap. 1, pag. 3-18

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi, Porto Alegre: Bookman, 2001. Disponível em: <http://www.propi.uff.br/turismo/sites/default/files/metodologia_da_pesquisa_estudo_de_caso_yin.pdf>. Acesso em 28 de fevereiro de 2014.

APÊNDICE A – Estruturas de Entrevistas e Questionário

ESTRUTURA DA ENTREVISTA COM A DIMENSÃO DE GESTÃO

Esta entrevista integra a etapa de pesquisa da dissertação de Ailson de Menezes Andrade sobre a Percepção da Comunidade Acadêmica em relação às Mudanças Organizacionais no Planejamento e Gestão Orçamentária na UNIVASF com ênfase na concepção e implementação de práticas orçamentárias participativas.

ROTEIRO DE ENTREVISTAS DOS GESTORES (Reitoria e Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional)

<p>1. Identificação: Cargo de gestão que ocupa: _____ Tempo no cargo: _____ Idade: _____ Sexo: () F () M Já ocupou outros cargos de gestão? () Sim () Não Em caso afirmativo, quais?-----</p>
<p>2. Formação: Formação: () nível médio () nível superior () pós-graduação Possui formação específica na área de gestão: () Sim () Não Em caso afirmativo, qual (ais)?-----</p>

Bloco 01 – CONCEITUANDO ADMINISTRAÇÃO (GESTÃO E GERÊNCIA)

- 1 - Como você compreende/reconhece o conceito de Administração?
- 2 - Como você compreende/reconhece o conceito de gestão?
- 3 - Como você compreende/reconhece o conceito de gerência?

Bloco 02: CONTEXTUALIZANDO A CONCEPÇÃO E EVOLUÇÃO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA UNIVASF

- 4 – Enquanto gestor público, qual o seu entendimento sobre as mudanças implementadas no conceito e/ou práticas de planejamento orçamentário público na UNIVASF?
- 5 – Como contextualizaria o processo de mudanças ocorridas na concepção e/ou práticas de planejamento orçamentário na UNIVASF?
- 6 – O que destacaria como pontos relevantes no processo de mudanças ocorrido na concepção e práticas de planejamento orçamentário participativo na UNIVASF?

7 – Em sua opinião qual(is) o(s) objetivo(s) central(is) da gestão da UNIVASF em relação à concepção e implementação do planejamento orçamentário participativo?

8 - Quais as mudanças organizacionais esperadas com esse novo processo de planejamento orçamentário participativo?

Bloco 03: PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

8 – Você acha que a concepção do planejamento orçamentário participativo da UNIVASF objetivou o atendimento a alguma projeção estabelecida no PDI ou em outro instrumento institucional?

9 – Em sua opinião, como se deu a definição do(s) caminho(s)/percurso(s) a ser(em) seguido(s) pela instituição para definir os critérios de distribuição orçamentária, o desenho do instrumento e o processo de implementação do planejamento orçamentário participativo na UNIVASF?

10 – Como avalia, hoje, os níveis de participação da comunidade acadêmica no processo de planejamento e gestão orçamentária na UNIVASF?

11 – Como avalia o nível de interação da Reitoria e da(s) Pró-Reitoria(s) com as demais estruturas da instituição para a implementação da nova prática de planejamento e gestão orçamentária participativa?

12 – Quais os principais desafios para a sustentabilidade das práticas de planejamento e gestão orçamentária participativa na Instituição?

13 – Quais as principais diretrizes definidas pela gestão da UNIVASF para (re)orientar as ações das equipes técnicas vinculadas, direta e/ou indiretamente, aos órgãos de planejamento e orçamentação da instituição?

14 – Quais as principais diretrizes definidas pela gestão da UNIVASF para (re)orientar as ações, diretas e/ou indiretas, dos usuários do sistema de planejamento orçamentário da instituição?

15 – Quais as orientações estratégicas que tem sido pensadas e/ou discutidas para garantir a continuidade das práticas de planejamento orçamentário participativo na instituição?

16 – Em sua opinião, como as práticas e saberes administrativos desenvolvidos na UNIVASF tem contribuído para a consolidação de um novo padrão de planejamento e gestão orçamentária participativa no setor público?

Bloco 04: PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE A DINÂMICA DOS MACROPROCESSOS ORGANIZACIONAIS (GESTÃO).

17 – Em sua opinião, foram concebidas e implementadas ações estratégicas para a consolidação das práticas de planejamento e execução orçamentária participativa na UNIVASF?

18 – Em sua opinião, foram definidas ações de monitoramento para acompanhar e avaliar o processo de planejamento e execução orçamentária participativa da UNIVASF?

19 – Em sua opinião, foram concebidas e implementadas ações estratégicas de comunicação interna dirigidas para a disseminação das novas práticas de planejamento orçamentário participativo na UNIVASF?

20 – Em sua opinião, quais as principais ações da Gestão da UNIVASF para estimular e garantir o envolvimento da comunidade acadêmica no processo de planejamento orçamentário participativo?

21 – Em sua opinião, quais as principais qualidades técnicas (vantagens) do *aplicativo eletrônico* desenhado para ajudar o processo de implantação do planejamento orçamentário participativo da UNIVASF?

22 – Em sua opinião, quais novas ações estratégicas no âmbito do planejamento e gestão merecem atenção para retroalimentar a integração da comunidade nas práticas de planejamento orçamentário participativo da UNIVASF ?

Bloco 05: PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE A DINÂMICA DOS MICROPROCESSOS ORGANIZACIONAIS (GERÊNCIA)

23 - Uma vez tratando-se de uma prática participativa, você avalia que o critério atual de planejamento e gestão orçamentária adotado pela UNIVASF atende plenamente aos objetivos e finalidade da proposta?

24 - De que maneira a Reitoria e a Pró-Reitoria de Planejamento tem fomentado a discussão sobre as práticas de planejamento orçamentário participativo na Universidade com vistas a favorecer sua consolidação e qualificação?

25 - O que a gestão da UNIVASF prospectou como caminho (s) para integrar a comunidade acadêmica ao processo de planejamento e gestão orçamentária participativa, com vistas a institucionalizar essa nova prática institucional?

26 - Em sua opinião, as ações definidas dentro da concepção da prática de planejamento orçamentário participativo, têm sido respeitadas ou seguidas por todos os atores da comunidade acadêmica da UNIVASF (gestores, gerentes e usuários).

27 - Qual a percepção da gestão da UNIVASF em relação ao perfil profissional dos atores envolvidos, direta ou indiretamente, nas práticas de planejamento orçamentário participativo?

28 - Qual sua avaliação sobre os instrumentos desenhados e implementados pela equipe técnica (gerentes) responsáveis pela execução do planejamento orçamentário participativo para integrar a comunidade acadêmica no novo processo?

Bloco 06: OUTRAS CONTRIBUIÇÕES IMPORTANTES

29 - Gostaria de acrescentar outras contribuições/informações sobre o tema objeto dessa pesquisa que não tenha sido contemplado nesta entrevista?

ESTRUTURA DA ENTREVISTA COM A DIMENSÃO DE GERÊNCIA

Esta entrevista integra a etapa de pesquisa da dissertação de Ailson de Menezes Andrade sobre a Percepção da Comunidade Acadêmica em relação às Mudanças Organizacionais no Planejamento e Gestão Orçamentária na UNIVASF com ênfase na concepção e implementação de práticas orçamentárias participativas.

ROTEIRO DE ENTREVISTAS DOS GERENTES (Diretor de Planejamento da Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional e Pró-reitor de gestão e orçamento)

<p>1. Identificação: Cargo de gerência que ocupa: Tempo no cargo: Idade: _____ Sexo: () F () M Já ocupou outros cargos de gestão/gerência? () Sim () Não Em caso afirmativo, quais?-----</p>
<p>2. Formação: Formação: () nível médio () nível superior () pós-graduação Possui formação específica na área de gestão: () Sim () Não Em caso afirmativo, qual (ais)?-----</p>

Bloco 01 - CONCEITUANDO ADMINISTRAÇÃO (GESTÃO E GERÊNCIA)

- 1 - Como você compreende/reconhece o conceito de Administração?
- 2 - Como você compreende/reconhece o conceito de gestão?
- 3 - Como você compreende/reconhece o conceito de gerência?

Bloco 02: CONTEXTUALIZANDO A CONCEPÇÃO E EVOLUÇÃO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO NA UNIVASF

- 4 – Enquanto gerente público, qual o seu entendimento sobre as mudanças implementadas no conceito e/ou práticas de planejamento orçamentário público na UNIVASF?
- 5 – Como contextualizaria o processo de mudanças ocorrido na concepção e/ou práticas de planejamento orçamentário na UNIVASF?
- 6 – O que destacaria como pontos relevantes no processo de mudanças ocorrido na concepção e práticas de planejamento orçamentário participativo na UNIVASF?
- 7 – Em sua opinião, qual(is) o(s) objetivo(s) central(is) da gestão e gerência da UNIVASF em relação à concepção e implementação do planejamento orçamentário participativo?

8. Quais as mudanças organizacionais esperadas com esse novo processo de planejamento orçamentário participativo?

Bloco 03: PERCEPÇÃO DOS GERENTES DA UNIVASF SOBRE O NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E DOS MACROPROCESSOS ORGANIZACIONAIS (GESTÃO)

9 – Como percebe a concepção das novas práticas de planejamento orçamentário participativo desenvolvida pela Univasf e como avalia que se deu sua interação (como gerente ou técnico) aos processos de mudanças introduzidos na dinâmica organizacional introduzida na Instituição?

10 – Enquanto gerente, qual sua opinião sobre os principais desafios a serem superados pela administração (gestão e gerência) da UNIVASF para a consolidação das novas práticas de planejamento orçamentário participativo?

11 – Como você identifica e caracteriza seu papel como gerente no processo de implementação e discussão para a implementação do planejamento orçamentário participativo na comunidade acadêmica da UNIVASF especialmente em relação aos critérios de distribuição orçamentária?

Bloco 04: PERCEPÇÃO DOS GERENTES SOBRE A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UNIVASF PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO

12 – A partir da adoção de práticas de planejamento orçamentário participativo implementado na instituição quais as mudanças vivenciadas por sua equipe em relação a implementação do novo processo de planejamento e/ou execução orçamentário participativo?

13 – Você reconhece a existência de ações institucionais implantadas pelos gestores da UNIVASF voltadas para a promoção de ações efetivas de capacitação profissional da comunidade acadêmica para promover maior integração das novas ações de planejamento e/ou execução orçamentária participativa?

14 – Em sua avaliação, são desenvolvidas ações de comunicação efetivas voltadas para a socialização e difusão da nova concepção e ações de planejamento e/ou execução orçamentária participativa na UNIVASF?

15 – Você percebe em sua área de atuação técnica/profissional ou a partir de feedbacks de outros colegas alguma alteração significativa nas rotinas e nos tratamentos dos processos de aquisição da Universidade que evidenciem mudanças nas práticas administrativas?

16 – Considerando a nova concepção e vivência institucional de planejamento orçamentário participativo você avalia que a organização se mostrou e/ou ainda tem se mostrado comprometida com a implementação e/ou consolidação das novas práticas de gestão participativa?

17 – Observando as exigências atreladas ao processo de implementação de uma arena de gestão participativa na UNIVASF, você considera que como gerente dispõe dos instrumentos técnicos administrativos necessários ao atendimento das demandas que a prática participativa exige?

18 – Você identifica a ocorrência de práticas administrativas desenvolvidas e implementadas pela gestão da UNIVASF com o objetivo de fomentar/incentivar a participação da comunidade acadêmica nas práticas de planejamento orçamentário participativo?

Bloco 05: PERCEPÇÃO DOS GERENTES SOBRE A DINÂMICA DOS MICROPROCESSOS ORGANIZACIONAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO NA UNIVASF

19 – Uma vez que a metodologia de planejamento orçamentário participativo exige interação entre todos os órgãos/setores com o propósito de fortalecer as práticas de gestão democrática, como você percebe as práticas profissionais (processo de trabalho) lideradas pelas equipes de planejamento orçamentário da UNIVASF em relação à posição e/ou expectativas dos demais atores (demandantes) da Universidade?

20 – Na sua avaliação há práticas gerenciais voltadas para incentivar a participação da comunidade acadêmica no planejamento e/ou execução orçamentária da UNIVASF?

21 - Do ponto de vista da Gerência Orçamentária, quais os principais desafios para a implementação e consolidação das práticas orçamentárias participativas?

22 – Como caracteriza o nível de aceitação e/ou resistência da comunidade acadêmica em relação às práticas participativas dirigidas pelas gerências vinculadas as ações de planejamento orçamentário para melhorar os níveis de instrumentalização das práticas democráticas na UNIVASF?

23 – Na sua opinião quais as principais vantagens e/ou problemas em relação à utilização da **ferramenta de tecnologia (LEDS)** implementada para melhorar a qualidade da gestão e gerência do planejamento orçamentário participativo da UNIVASF?

24 – Com base nas suas ações gerenciais como você percebe os níveis de articulação existentes entre as diferentes estruturas institucionais, organizacionais e/ou administrativas para promover maior interação e garantir níveis elevados de efetividade das práticas de planejamento orçamentário participativo da UNIVASF?

25 - Como você avalia a qualidade dos serviços de planejamento e/ou execução orçamentária participativa implementada pela gestão da UNIVASF, tomando como referencia os níveis de satisfação das expectativas da comunidade acadêmica?

26 - Na sua opinião existem ações de monitoramento e avaliação das práticas de planejamento orçamentário participativo da UNIVASF que possam servir como instrumentos para (re)orientar as práticas de gestão democráticas na instituição?

Bloco 06:

27 - Há algo que você gostaria de acrescentar na entrevista que possa contribuir para os objetivos da pesquisa que não tenha sido abordado pelas questões apresentadas acima?

ESTRUTURA DO QUESTIONÁRIO APLICADO AOS USUÁRIOS

Este **questionário** integra a etapa de pesquisa da dissertação de Ailson de Menezes Andrade sobre a Percepção da Comunidade Acadêmica em relação às Mudanças Organizacionais no Planejamento e Gestão Orçamentária na UNIVASF com ênfase na concepção e implementação de práticas participativas.

QUESTIONÁRIO DOS USUÁRIOS (Coordenadores de Colegiados e Chefes de Setores)

<p>1. Identificação: Função/Cargo que ocupa: _____ Tempo na função/cargo: _____ Idade: _____ Sexo: () F () M Já ocupou cargos de gestão e/ou gerência? () Sim () Não Em caso afirmativo, quais?-----</p>
<p>2. Formação: Formação: () nível médio () nível superior () pós-graduação Possui formação específica na área de gestão: () Sim () Não Em caso afirmativo, qual (ais)?-----</p>

Bloco 01 – CONCEITUANDO ADMINISTRAÇÃO, GESTÃO E GERÊNCIA

1 - Como você compreende/reconhece o conceito de Administração?

2 - Como você compreende/reconhece o conceito de gestão?

3 - Como você compreende/reconhece o conceito de gerência?

Bloco 02: CONTEXTUALIZANDO A CONCEPÇÃO E PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO NA UNIVASF

4 – Em sua opinião, a atual prática orçamentária implementada na instituição, baseada na distribuição orçamentária entre os colegiados acadêmicos e na participação dos setores na formulação do planejamento orçamentário reflete características de uma prática administrativa participativa?

() SIM () NÃO (justifique sua resposta)

Justificativa:

5 – Considerando a existência de mudanças ocorridas na concepção e/ou nas práticas de planejamento e execução orçamentária participativa na Univasf, classifique os níveis de importância dos aspectos destacados abaixo para a ocorrência dessa transformação:

Aspectos	Muito Baixa	Baixa	Razoável	Alta	Muito Alta
Nível de legitimidade da Gestão Pública da Univasf para a consolidação do planejamento e execução orçamentária participativa	()	()	()	()	()
Nível de eficiência e eficácia da Gestão Pública da Univasf para consolidar práticas de planejamento e execução orçamentária participativas.	()	()	()	()	()
Nível de efetividade da Gestão Pública da Univasf para consolidar práticas de planejamento e execução orçamentária participativas.	()	()	()	()	()
Capacidade de entendimento da comunidade acadêmica acerca da necessidade de implementação de práticas de planejamento e gestão orçamentária participativa	()	()	()	()	()
Nível de comprometimento de setores/colegiados para consolidar práticas de planejamento e execução orçamentária participativa	()	()	()	()	()
Nível de integração/articulação das práticas de planejamento e execução orçamentária participativa aos demais instrumentos institucionais de planejamento e gestão (PDI, Planejamento Estratégico, entre outros.)	()	()	()	()	()
Nível de transparência do processo de planejamento e execução orçamentária na Univasf	()	()	()	()	()
Nível de comprometimento da Administração Superior da Univasf para a consolidação das práticas de planejamento e execução orçamentária participativas	()	()	()	()	()
Indique outras ações que considere relevantes:					

Bloco 03: PERCEPÇÃO SOBRE AS MUDANÇAS DOS MACROPROCESSOS INSTITUCIONAIS, ORGANIZACIONAIS E/OU ADMINISTRATIVOS (GESTÃO) OCORRIDOS A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO NA UNIVASF

6 – Classifique o aporte dado pela gestão da Univasf para promover as mudanças institucionais, organizacionais e/ou administrativas necessárias para capacitar a comunidade acadêmica para as novas práticas de planejamento e execução orçamentária participativa:

Aspectos	Muito Baixa	Baixa	Razoável	Alta	Muito Alta
Existência de ações institucionais dirigidas para promover maior integração e articulação entre os setores (acadêmicos e administrativos) da Univasf com ênfase na participação dos atores na elaboração do PDI, do	()	()	()	()	()

planejamento estratégico e/ou em outras ações de planejamento e gestão estratégica.					
Existência de canais efetivos de comunicação dirigidos para promover uma maior difusão da metodologia e dos resultados das práticas de planejamento orçamentário participativo na instituição.	()	()	()	()	()
Existência de programas de capacitação dirigidos para preparar a comunidade acadêmica para as mudanças advindas com a introdução das novas práticas de planejamento orçamentário participativo	()	()	()	()	()
Existência de ações voltadas para o monitoramento e avaliação das práticas orçamentárias participativas	()	()	()	()	()
Indique a existência de outras ações que considere relevantes:					

7 – Considerando a adoção das práticas de planejamento orçamentário participativo pela Univasf, quais as mudanças institucionais, organizacionais e/ou administrativas vivenciadas pelo seu colegiado/setor:

(poderá escolher mais de uma alternativa, indicando, se possível, a ordem de prioridade, sugerindo a seguinte ordem 1,2,3,4...)

() Introdução de novas atribuições para seu chefe/coordenador no que se refere ao desenvolvimento de estratégias para a promoção de discussão interna em torno das mudanças introduzidas na execução do orçamento com base nas novas práticas de gestão participativa.

() Criação de novos processos administrativos para as compras de materiais de consumo e permanente

() Emergência de uma nova dinâmica de relacionamento entre os membros do colegiado/setor, em razão da autonomia alcançada para aplicação dos recursos orçamentários.

() Maior integração e articulação entre os setores da Instituição em relação aos assuntos vinculados ao planejamento e/ou execução orçamentária.

() Não há mudanças perceptíveis.

Indique a existência de outras ações que considere relevantes:

8 – Considerando a adoção de novas práticas de gestão participativa que se propõem a incluir todos os setores no planejamento e execução orçamentária, quais as mudanças vivenciadas na Univasf em relação às demandas de compras do seu setor/colegiado tomando como base a introdução do LEDS.

(poderá escolher mais de uma alternativa, indicando, se possível, a ordem de prioridade, sugerindo a seguinte ordem 1,2,3,4...)

() **Dificuldade** na utilização do sistema Leds, especialmente em relação às falhas de comunicação e operacionalização do sistema

() **Facilidade** na utilização do sistema Leds por possibilitar a consolidação das demandas, a emissão de relatórios para controle, entre outras qualidades

() **Dificuldade** para o cumprimento dos prazos estabelecidos pela metodologia participativa para realizar as compras, mesmo com a implantação do Sistema Leds

() **Facilidade** devido a implantação do sistema Leds eliminar a necessidade dos demandantes atuarem na instrução dos processos nos momentos da cotação e elaboração de Termos de Referências

() Não há mudanças perceptíveis

Indique a existência de outras mudanças que considere relevantes:

09 – Classifique a importância dos itens abaixo relacionados em relação aos desafios atrelados à sustentabilidade da prática de planejamento e gestão orçamentária participativa no âmbito da Univasf.

Aspectos	Muito Baixa	Baixa	Razoável	Alta	Muito Alta
Criação de mecanismos que integrem todos os segmentos da Universidade à prática orçamentária Institucional	()	()	()	()	()
Fortalecimento da comunicação institucional acerca da prática e sua relevância para fortalecer a legitimidade e a transparência da ação da gestão e gerência	()	()	()	()	()
Capacitação continuada para os usuários da metodologia de gestão participativa para que conheçam todas as etapas envolvidas no processo orçamentário institucional	()	()	()	()	()
Institucionalização, via resolução do Conselho Universitário, das práticas participativas, a partir da criação de uma estrutura permanente que discuta o orçamento como instrumento relevante de política institucional	()	()	()	()	()
Outro(s) aspecto(s):					

Bloco 04: PERCEPÇÃO SOBRE OS MICROPROCESSOS ORGANIZACIONAIS (GERENCIA)

10 – Classifique, conforme sua percepção, os aspectos relacionados à prática orçamentária da Instituição voltada para o exercício de distribuição orçamentária entre os colegiados:

Aspectos	Muito Baixa	Baixa	Razoável	Alta	Muito Alta
Nível de resistência dos pares quanto à implantação da metodologia participativa de planejamento e execução do orçamento	()	()	()	()	()
Nível de disponibilidade de instrumentos institucionais, administrativos e/ou organizacionais voltados para estimular a integração da comunidade acadêmica nas práticas de planejamento orçamentário participativo	()	()	()	()	()
Grau de relevância do Sistema LEDS como instrumento dirigido para melhorar a qualidade da gestão e gerência do planejamento orçamentário participativo da UNIVASF	()	()	()	()	()

Nível do relacionamento dos setores/colegiados junto às instâncias superiores (Reitoria e/ou Pró-Reitoria de Planejamento) para promover maior interação com as práticas orçamentárias participativas da Univasf	()	()	()	()	()
Nível de qualidade dos serviços de planejamento e/ou execução orçamentária participativa implementada pela gestão da Univasf	()	()	()	()	()
Destaque outros aspectos que considere relevantes:					

11 – Como caracteriza seu papel como usuário no processo de discussão e implementação do planejamento orçamentário participativo na UNIVASF, especialmente em relação aos critérios de distribuição orçamentária.

(poderá escolher mais de uma alternativa, , indicando, se possível, a ordem de prioridade, sugerindo a seguinte ordem 1,2,3,4...)

- () **Muito relevante**, devido a criação de espaços formais de discussão dos processos participativos que envolvem o planejamento orçamentário na instituição;
- () **Muito relevante**, mesmo sem a criação de espaços formais para discussão dos processos participativos, uma vez que se percebe maior engajamento dos setores competentes, especialmente em relação a criação de critérios para a distribuição do orçamento.
- () **Pouco relevante**, por acreditar não haver espaços viabilizados pela gestão da Univasf para discussão sobre os critérios de distribuição orçamentária;
- () Não há mudanças perceptíveis

Destaque outros aspectos que considere relevantes:

12 – Enquanto usuário da metodologia participativa, quais os principais desafios a serem superados pela administração (nas dimensões da gestão e gerência) da UNIVASF para a consolidação das novas práticas de planejamento orçamentário participativo?

Mais de uma alternativa poderá ser assinalada, indicando, se possível, a ordem de prioridade, sugerindo a seguinte ordem 1,2,3,4...)

- () Melhorar a comunicação institucional sobre a prática orçamentária entre todas as estruturas participantes.
- () Fortalecer a discussão entre os colegiados e setores administrativos sobre os critérios de distribuição orçamentária entre as estruturas
- () Fortalecer a discussão entre os colegiados e setores administrativos sobre a formulação da proposta orçamentária da Univasf.
- () Criar espaços voltados para promover/estimular a integração da comunidade acadêmica em relação à prática de gestão orçamentária participativa
- () Implementar política de desenvolvimento de pessoas com ênfase na Capacitação Profissional Continuada voltada para consolidar as práticas de planejamento e gestão participativa.

Destaque outros aspectos que considere relevantes:

13 – Em sua opinião, as “novas práticas e saberes administrativos” desenvolvidos na UNIVASF têm contribuído para a consolidação de um novo padrão de planejamento e gestão orçamentária participativa no setor público?

- () Sim
() Não

Justifique sua resposta:

--

14 – Classifique o nível de satisfação da comunidade acadêmica referentes aos aspectos abaixo relacionados

Aspectos	Muito Baixo	Baixo	Razoável	Alto	Muito Alto
Nível de satisfação com relação à eficiência dos gastos do seu colegiado/setor a partir da utilização do orçamento distribuído pela metodologia participativa	()	()	()	()	()
Nível de satisfação com relação à integração promovida pela gestão e gerência da Univasf para que os setores/colegiados integrem a metodologia participativa, considerando aspectos como comunicação e capacitação para vivência da prática.	()	()	()	()	()
Nível de satisfação com relação ao critério atual de distribuição do orçamento entre os colegiados acadêmicos.	()	()	()	()	()
Nível de satisfação voltado ao relacionamento de seu setor/colegiado com as estruturas responsáveis pela concepção e implementação da prática orçamentária participativa.	()	()	()	()	()
Nível de satisfação em relação ao aplicativo LEDES, considerando a sua utilização para efetivar a prática orçamentária participativa	()	()	()	()	()
Nível de satisfação com relação ao(s) instrumento(s) de avaliação e monitoramento que permitem retroalimentar e qualificar a prática orçamentária institucional	()	()	()	()	()
Nível de satisfação com relação à prática orçamentária vivenciada atualmente pela Univasf, com base na concepção e prática participativa	()	()	()	()	()
Destaque outros aspectos relevantes:					

Bloco 05: OUTRAS CONTRIBUIÇÕES IMPORTANTES

15 - Gostaria de acrescentar outras contribuições/informações sobre o tema objeto dessa pesquisa que não tenham sido contemplados neste questionário?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: “PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DA COMUNIDADE ACADÊMICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO”.

Nome do Pesquisador: **Ailson de Menezes Andrade**

Nome da Orientadora: **Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro**

O senhor está sendo convidado a participar desta pesquisa que tem como finalidade analisar a percepção da comunidade acadêmica da Universidade Federal do Vale do São Francisco acerca de mudanças organizacionais decorrentes da prática orçamentária participativa vivenciada na Instituição.

A população da pesquisa é composta por Técnico-Administrativos e Docentes efetivos da Universidade Federal do Vale do São Francisco, com total aproximado de 40 servidores.

Ao participar deste estudo o senhor permitirá que o pesquisador Ailson de Menezes Andrade possa aplicar o questionário/entrevista e obter as informações necessárias para desenvolvimento do estudo. O senhor tem liberdade de se recusar a participar e ainda se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo para o senhor (RESPONDENTE). Sempre que quiser poderá pedir mais informações sobre a pesquisa através do telefone do pesquisador do projeto e, se necessário, através do telefone do Comitê de Ética em Pesquisa.

A participação nesta pesquisa não infringe as normas legais e éticas. Não oferece riscos à integridade física das pessoas, bem como não serão realizados procedimentos invasivos. Porém, no mínimo poderá provocar um desconforto pelo tempo exigido para responder os itens do instrumento de coleta. Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde.

Nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua dignidade.

Todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais. Somente o pesquisador e sua orientadora (e/ou equipe de pesquisa) terão conhecimento de

sua identidade e nos comprometemos a mantê-la em sigilo ao publicar os resultados dessa pesquisa.

Ao participar desta pesquisa o senhor não terá nenhum benefício direto, entretanto, esperamos que este estudo traga informações importantes sobre as mudanças organizacionais decorrentes da prática orçamentária participativa vivenciada na Instituição. O pesquisador se compromete a divulgar os resultados obtidos, respeitando-se o sigilo das informações coletadas, conforme previsto no item anterior.

O senhor não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto preencha, por favor, os itens que se seguem:

Confirmo que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a execução do trabalho de pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Obs: Não assine esse termo se ainda tiver dúvida a respeito.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa.

Petrolina, _____ de _____ de 2015

Nome do Participante da Pesquisa

Assinatura do Participante da Pesquisa

Assinatura do Pesquisador – Ailson de Menezes Andrade

Assinatura do Orientador – Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro

Pesquisador: **Ailson de Menezes Andrade.**

Contato: (87) 2101-6808 / email: ailson.andrade@univasf.edu.br

Orientador: Dra. **Elizabeth Matos Ribeiro.**

Contato: (71) 3283-7341 – NPGA/UFBA