

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROFIAP - MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DIEGO ATHOS GOMES DE SOUZA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO UNIVERSITÁRIO: UM ESTUDO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)**

VOLTA REDONDA, RJ

2025

DIEGO ATHOS GOMES DE SOUZA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO UNIVERSITÁRIO: UM ESTUDO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional em Administração Pública em
Rede Nacional - PROFIAP da Universidade
Federal Fluminense (UFF).

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Bom Kraemer
Coorientador: Prof. Dr. Julio Cesar Andrade de Abreu

VOLTA REDONDA, RJ

2025

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

S719o Souza, Diego Athos Gomes de
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO UNIVERSITÁRIO: UM ESTUDO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF) / Diego Athos Gomes de
Souza. - 2025.
193 f.: il.

Orientador: Carlos Frederico Bom Kraemer.
Coorientador: Júlio César Andrade de Abreu.
Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal
Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Volta
Redonda, 2025.

1. Orçamento Participativo. 2. Participação Cidadã. 3.
Gestão Universitária. 4. Universidades Federais. 5.
Produção intelectual. I. Kraemer, Carlos Frederico Bom,
orientador. II. Abreu, Júlio César Andrade de, coorientador.
III. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências
Humanas e Sociais. IV. Título.

CDD - XXX

DIEGO ATHOS GOMES DE SOUZA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO UNIVERSITÁRIO: UM ESTUDO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional em Administração Pública em
Rede Nacional - PROFIAP da Universidade
Federal Fluminense (UFF).

Aprovada em 27 de junho de 2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Frederico Bom Kraemer (UFF) – Orientador

Prof. Dr. Júlio Cesar Andrade de Abreu (UFF) - Coorientador

Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira (UFJF) – Membro Profiap externo à UFF

Prof. Dr. Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento (UFRRJ) – Membro externo ao Profiap

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, não poderia deixar de agradecer ao autor e princípio de tudo: Deus. Por meio do seu filho Jesus Cristo e pela inspiração do Espírito Santo ele na sua infinita misericórdia me permitiu trilhar essa jornada, me motivou e me deu forças para continuar nos momentos de dificuldade e nos momentos de desânimo, mas no fundo sabia que esse mestrado tem um propósito maior e ele sabe qual é. Toda honra e glória sejam dadas a Deus por me conceder saúde e sabedoria para desenvolver este trabalho.

Em segundo lugar agradeço ao meu pai Carlos Alberto e a minha mãe Maria Gomes por me apoiarem e me incentivarem, mesmo nos momentos em que estive ausente e não pude dar uma atenção melhor a vocês por estar envolvido na elaboração deste trabalho. Obrigado a vocês por sempre lembrarem da minha capacidade e acreditarem que eu podia fazê-lo.

Quero agradecer também ao meu irmão Thiago Alberto, por me entender e me aconselhar em vários momentos na vida e sem dúvida é um grande incentivador e uma pessoa em que posso contar e que fica feliz com as minhas conquistas. Fico feliz em poder de certa forma te orgulhar também. A Kamila, meu amor, pelo apoio, parceria e suporte nesse tempo.

Quero agradecer as minhas sobrinhas Antonia e Cecília, o tio ama vocês. Quero agradecer a todos os meus parentes e familiares, sem vocês tudo ficaria mais difícil.

Quero agradecer especialmente ao meu orientador Professor Carlos Frederico Bom Kraemer por acreditar nesse trabalho e por sua singular atenção para comigo. Seus insights e dicas foram valiosas e foi uma honra aprender com você. Agradecer também ao meu coorientador Professor Júlio Cesar Andrade de Abreu por aceitar fazer parte e contribuir nesse trabalho com sua sabedoria e experiência.

Quero agradecer aos professores do Profiap pelos ensinamentos. Agradecer também aos meus colegas de turma pela convivência e aprendizado nesse tempo, uma turma sem vaidade em que todos torcem por todos. Agradecer a Cynthia, secretária do curso, pela atenção e pronto atendimento de sempre.

Quero agradecer aos professores Virgílio César da Silva e Oliveira e Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento por aceitarem fazer parte da minha banca examinadora e cujas contribuições enriqueceram meus conhecimentos.

Quero agradecer a todos meus amigos, colegas de trabalho e a todas as pessoas que de certa forma contribuíram para a realização desta pesquisa, muito obrigado! A todos que fizeram parte desta jornada junto comigo só posso agradecer e dizer: gratidão!

RESUMO

Objetivo da Pesquisa:

Investigar a primeira edição do Orçamento Participativo (OP) da Universidade Federal Fluminense (UFF) em 2023, a fim de propor ações para aprimorar a participação da comunidade acadêmica.

Enquadramento Teórico:

Enquadrado na linha de pesquisa - Administração Pública e Organizações -, o estudo analisa a gestão de práticas participativas (OP) em uma instituição pública (UFF). Contribui investigando a implementação e avaliação de estratégias organizacionais para fortalecer a democracia e a gestão social universitária.

Metodologia:

Método qualitativo adotado para compreender as dinâmicas do OP na UFF, focando em práticas e significados. Coleta de dados via entrevistas semiestruturadas, pesquisa bibliográfica e documental, questionários e observação, com triangulação para robustecer a análise temática das percepções da comunidade.

Resultados:

A implementação do OP pela UFF representa um avanço notável na transparência e inclusão orçamentária, destacando-se entre universidades federais. Apesar do progresso, persistem desafios como restrições, desconfiança e falta de clareza na participação. A comparação com outras Instituições de Ensino Superior identificou boas práticas adaptáveis à UFF.

Originalidade/Relevância:

Original por ser o estudo pioneiro da primeira edição do OP na UFF, um tema pouco explorado em universidades federais. Relevante por contribuir para o aprimoramento da gestão participativa em universidades, oferecendo análises e proposições para inspirar outras instituições.

Contribuições Práticas (Impacto):

Científico: Contribui para os estudos na área de gestão pública e organizações com uma análise aprofundada da gestão universitária e da implementação do OP na UFF, enriquecendo o conhecimento acadêmico sobre governança e práticas de gestão participativa em instituições públicas.

Organizacional/Prático: Propõe ações concretas para a UFF, como capacitação, melhoria da comunicação e eventos de sensibilização, visando aumentar a efetividade do OP.

Societal: Fortalece a cidadania e a gestão participativa na UFF, podendo inspirar outras universidades a promoverem culturas democráticas e inclusivas.

Políticas Públicas: Enfatiza a necessidade de compromisso institucional para a transformação da gestão universitária, influenciando políticas internas e práticas de gestão.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Participação Cidadã; Gestão Universitária; Universidades Federais.

ABSTRACT

Research Objective:

To investigate the first edition of the Participatory Budget (PB) at the Fluminense Federal University (UFF) in 2023, aiming to propose actions to enhance the academic community's participation.

Theoretical Framework:

Framed within the research line of Public Administration and Organizations, this study analyzes the management of participatory practices (PB) in a public institution (UFF). It contributes by investigating the implementation and evaluation of organizational strategies to strengthen democracy and university social governance.

Methodology:

A qualitative method was adopted to understand the dynamics of the PB at UFF, focusing on practices and meanings. Data was collected through semi-structured interviews, bibliographic and documentary research, questionnaires, and observation, with triangulation to robustly analyze the thematic perceptions of the community.

Results:

The implementation of the PB by UFF represents a notable advance in budgetary transparency and inclusion, standing out among federal universities. Despite progress, challenges persist, such as restrictions, distrust, and a lack of clarity in participation. Comparison with other higher education institutions identified good practices adaptable to UFF.

Originality/Relevance:

Original for being a pioneering study of the first edition of the PB at UFF, a topic underexplored in federal universities. Relevant for contributing to the improvement of participatory management in universities, offering analyses and propositions to inspire other institutions.

Practical Contributions (Impact):

Scientific: Contributes to studies in the field of public administration and organizations with an in-depth analysis of university management and the implementation of the PB at UFF, enriching academic knowledge on governance and participatory management practices in public institutions.

Organizational/Practical: Proposes concrete actions for UFF, such as training, communication improvement, and awareness-raising events, aiming to increase the effectiveness of the PB.

Societal: Strengthens citizenship and participatory management at UFF, potentially inspiring other universities to promote democratic and inclusive cultures.

Public Policy: Emphasizes the need for institutional commitment to transform university management, influencing internal policies and management practices.

Keywords: Participatory Budget; Citizen Participation; University Management; Federal Universities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Nova Escada de Participação Cidadã.....	p. 40
Figura 2 - Comparação entre as Administrações Pública Gerencial e Societal	p. 45
Figura 3 - Fases de elaboração de um Orçamento Participativo em IPES.....	p. 65
Figura 4 - Atual processo de Orçamento Participativo na UFF.....	p. 91
Figura 5 - Resultado da Seleção de Projetos do Orçamento Participativo UFF 2023.....	p. 120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípios Orçamentários	p. 28
Quadro 2 - Escada de Participação Cidadã.....	p. 39
Quadro 3 - Ganhos e dificuldades do Orçamento Participativo, baseados na literatura sobre o OP de Porto Alegre e Belo Horizonte.....	p. 59
Quadro 4 – Dissertações que têm relação com o Orçamento Participativo no Ensino Superior..	p. 60
Quadro 5 - Artigos que têm relação com o Orçamento Participativo no ensino superior...	p. 62
Quadro 6 - Vantagens e dificuldades na implementação do OP.....	p. 67
Quadro 7 - Perfil Demográfico dos Entrevistados.....	p. 82
Quadro 8 – Temas e Subtemas da Pesquisa.....	p. 84
Quadro 9 - Protocolo de Pesquisa.....	p. 85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dissertações sobre Orçamento Participativo universitário por região.....p.	61
Tabela 2 - Dissertações sobre Orçamento Participativo universitário por Estado.....p.	62
Tabela 3 - Artigos sobre Orçamento Participativo universitário por região.....p.	63
Tabela 4 - Adoção do Orçamento Participativo nas universidades federais do Brasil.....p.	70

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
AT	Análise Temática
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDERJ	Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CEPEx	Conselho de Ensino e Pesquisa
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CUR	Conselho de Curadores
CUV	Conselho Universitário
EAD	Educação à Distância
EGGP	Escola de Governança e Gestão Pública
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
HUAP	Hospital Universitário Antônio Pedro
HUVET	Hospital Veterinário Professor Firmino Marsico Filho
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IP	Institucionalidades Participativas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PPA	Plano Plurianual
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PROAES	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
PROGEPE	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
PROPPI	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEP	Superintendência de Arquitetura, Engenharia e Patrimônio
SCS	Superintendência de Comunicação Social
SDC	Superintendência de Documentação
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SOMA	Superintendência de Operações e Manutenção
SRI	Superintendência de Relações Internacionais
STI	Superintendência de Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFLA	Universidade Federal de Alagoas
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFTPR	Universidade Federal Tecnológica do Paraná
UNB	Universidade de Brasília
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e do Sudeste do Pará
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1. PROBLEMA DE PESQUISA	19
1.2. OBJETIVOS	19
1.2.1. OBJETIVO GERAL	19
1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	19
1.3. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA	20
1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1. ORÇAMENTO	23
2.1.1. Origem e Definição de orçamento	23
2.1.2. Evolução e Legislação Orçamentária no Brasil	24
2.1.3. Funções e Importância do Orçamento na Administração Pública.	26
2.1.4. Orçamento Público: Relação com a Governança e Tomada de Decisão	27
2.1.5. Princípios Orçamentários	28
2.1.6. Ciclo orçamentário e elaboração orçamentária	28
2.2. FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR	30
2.3. PARTICIPAÇÃO	34
2.3.1. Conceito de Democracia e Participação Cidadã	34
2.3.2. Desafios da Democracia Representativa	35
2.3.3. Participação Cidadã: Mecanismos e Benefícios	35
2.3.4. Papel da Participação nos Processos Decisórios	36
2.3.5. Institucionalidades Participativas e Desafios da participação	37
2.3.6. A Escada de Participação Cidadã	39
2.3.7. Limitações da Escada de Arnstein e a Proposta de Connor	40
2.3.8. Gestão Social: Conceito, Prática, Crítica e Desafios	41
2.3.9. Administração Pública Societal e Administração Pública Gerencial	43
2.3.10. Participação nas Organizações	45
2.4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)	47
2.4.1. Participação Popular e Gestão Democrática através do OP	47
2.4.2. OP: Definições, Características e Princípios	48
2.4.3. OP de Porto Alegre – O caso paradigma	50
2.4.4. Evolução do OP no Brasil e no mundo	51
2.4.5. OP: Benefícios e Fatores de Longevidade	53
2.4.6. Modelos, gerações e formatos de Orçamento Participativo	54
2.4.7. OP: Vantagens e Desvantagens de se ter legislação sobre o OP	55
2.4.8. OP: Relação entre Sociedade civil e Sociedade Política	56
2.4.9. OP: Vulnerabilidades e Desafios	58
2.4.10. Ganhos e Dificuldades do Orçamento Participativo	58
2.5. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS UNIVERSIDADES	59
2.5.1. Pesquisas no Brasil sobre Orçamento Participativo no Ensino Superior	60
2.5.2. Trabalhos sobre OP universitários no Brasil	63
2.5.3. Distinção entre orçamento participativo de baixa e alta intensidade nas universidades	69
2.5.4. Panorama da Implantação do Orçamento Participativo nas Universidades Federais no Brasil	70

3. METODOLOGIA	78
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	78
3.2 COLETA DE DADOS	79
3.3 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	83
3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	86
4. CONTEXTO DA UFF E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	87
5. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	93
5.1 DIAGNÓSTICO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NA DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO DA UFF: OPORTUNIDADES, DIFICULDADES E DESAFIOS	93
5.1.1. Conselhos Superiores e Ações Diretas.....	93
5.1.2. Estratégias de Comunicação e Capacitação	95
5.1.3. Desafios e Limitações na Participação.....	98
5.1.4. Projetos do OP na UFF: Desafios de Alinhamento, Execução e Feedback	104
5.1.5. Perspectivas para a Evolução e Inclusão do OP na UFF	109
5.2 PERCEPÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NOS PROJETOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA UFF	112
5.2.1. Mobilização e Participação dos Segmentos	113
5.2.2. Desafios na Elaboração de Projetos e Cultura Institucional	114
5.2.3. Percepção e Receptividade do Orçamento Participativo	116
5.2.4. Desafios na Implementação e Necessidade de Melhorias.....	119
5.2.5. Percepção sobre Efetividade e Motivação no Questionário.....	121
5.3 CONHECIMENTO SOBRE EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM OUTRAS UNIVERSIDADES	122
5.4 PROPOSTAS PARA APRIMORAR A COMUNICAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE UNIVERSITÁRIA DA UFF NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	124
5.4.1 Estratégias de Comunicação e Divulgação	124
5.4.2 Capacitação e Educação para a Participação	128
5.4.3 Reformulação do Processo de Votação e Deliberação.....	129
5.4.5 Transparência e Prestação de Contas	140
6. SEÇÃO PROPOSITIVA	141
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
REFERÊNCIAS	151
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	166
APÊNDICE B – PROTOCOLOS DO FALA.BR UTILIZADOS NA PESQUISA	167
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA GESTORES	169
APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO PARA DOCENTES, DISCENTES E TÉCNICOS-ADMINISTRATIVOS	170
APÊNDICE E – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO	172

1. INTRODUÇÃO

Para o Estado conseguir realizar as ações que dele se espera como promover saúde, educação, segurança entre outros, ele precisa de financiamento e de instrumentos para conseguir cumprir as suas funções.

Com a finalidade de estabelecer dentre todas as necessidades aquelas que são prioritárias à população em geral e quais são os recursos que podem ser destinados a satisfação destas necessidades num cenário que, em geral, é de escassez de recursos, é preciso ter um mecanismo para organizar as suas receitas e despesas. Este mecanismo é o orçamento público.

O orçamento público serve como um instrumento das decisões governamentais para alcançar objetivos que devem ser materializados através de ações, programas e atividades pensadas e programadas num determinado período de tempo através do uso consciente e racional dos recursos disponíveis. Silva (2018) valida essa ideia ao dizer que “orçamento e políticas públicas se relacionam, pois o orçamento funciona como um instrumento de controle e de implementação de políticas”.

Saravia (2006, p. 28-29) considera políticas públicas como “estratégias que apontam para diversos fins, todos eles desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório”. Para possibilitar a promoção das políticas públicas é preciso discutir o financiamento dessas políticas a partir da atual estrutura de receitas e despesas do Estado brasileiro (Pereira, 2016) “embora se reconheça que há políticas públicas que utilizem poucos recursos financeiros” (Souza; Kraemer, 2023, p. 2).

As políticas públicas podem ser promovidas pela Administração Pública e na literatura há várias definições. Para Silva (2011) Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Para Meirelles (2004), Administração Pública associa-se à totalidade de serviços e entidades vinculadas ao Estado, que atuam solidariamente para satisfazer o bem comum de indivíduos em uma coletividade.

A evolução da Administração Pública é um processo contínuo na busca de uma melhor governança e na busca por uma melhor gestão. Segundo Peters (2013) governança é dirigir a economia e a sociedade com o propósito de alcançar objetivos coletivos. O processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas. Para exemplificar o movimento de modernização da Administração Pública em relação às finanças públicas cita-se a criação de várias legislações no século XX

como a Lei nº 4.320 de 1964 que versa sobre a elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos. Giacomoni (2012) ressalta que essa lei foi um importante passo enquanto resultado de várias solicitações e apelos das mais diversas áreas da Administração Pública brasileira e iniciou a padronização dos procedimentos orçamentários para todos os níveis de governo.

Entre essas áreas da Administração Pública encontram-se as autarquias, que fazem parte da administração indireta. Autarquias podem ser definidas como instituições autônomas, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas (Senado, 2023).

Neste contexto, reconhece-se a importância da governança, que orienta as ações do Estado em relação à sociedade. Segundo Vieira e Barreto (2019, p. 12) “a nova governança pública está transformando o papel do governo, exigindo do setor público maior confiança e capacidade de coordenação social, baseada na colaboração entre os diversos setores do Estado, em favor do alcance de objetivos comuns de desenvolvimento”.

Quando essa confiança entre governantes e governados não acontece gera-se uma crise na democracia, em especial na democracia representativa. Para Barboza (2022)

a democracia representativa como forma de Estado não sustenta mais sozinha as necessidades governamentais desenvolvidas no século XXI, o que pode ser explicado pela limitação em aprofundar suas ideias centrais enquanto prática social, como o consenso político através do diálogo e o engajamento societal (Barboza, 2022, p. 14).

Percebe-se que há um distanciamento entre sociedade e Estado que precisa ser diminuído. A sociedade pode atuar como um forte colaborador do Estado, para isso é preciso o engajamento das pessoas, ou seja, é preciso a participação delas mediante espaços descentralizados de poder decisório. Uma das formas de realizar isso é através das Institucionalidades Participativas (IP). Avritzer (2008) esclarece que as Institucionalidades Participativas podem ser entendidas como formas diferentes em que os cidadãos e associações da sociedade civil são incorporados no momento de deliberação sobre políticas. “São exemplos dessas institucionalidades os Conselhos Gestores, as Conferências Temáticas, as Audiências Públicas, Planos Diretores Participativos e os Orçamentos Participativos” (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020, p. 1).

Souza (2001, p. 84) reforça esse argumento ao citar que mecanismos têm sido criados para fortalecer as instituições democráticas e que “várias experiências têm sido desenvolvidas para aumentar a participação dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas, em especial de abrangência local”. Uma dessas experiências é a do orçamento participativo.

Wampler (2008) define orçamento participativo como processo decisório em que são

combinados recursos da democracia direta como mobilização direta de cidadãos em assembleias junto com recursos de democracia representativa. O Orçamento Participativo (OP) pode ser compreendido como uma “ferramenta de descentralização do poder através da participação popular nas tomadas de decisão sobre o orçamento público” (Streck; Pitano; Moretti, 2017, p. 4). O Orçamento Participativo (OP) é caracterizado “por instituir arenas decisórias onde os indivíduos possam participar do processo orçamentário, tenha ele ou não experiência organizativa” (Carvalho; Araújo, 2010, p. 461).

O orçamento participativo possibilita o engajamento de cidadãos não eleitos na elaboração e alocação das finanças públicas, ao se configurar em uma experiência democrática com potencial para aprimorar a participação cidadã. Essa abordagem promove a inserção dos cidadãos nos debates sobre temas públicos e na tomada de decisões relacionadas, o que fortalece uma democracia participativa e o sistema de representação popular (Fung; Wright, 2003).

O orçamento participativo contribui para ser um instrumento na formulação de políticas públicas. A participação é importante. Luchmann (2012, p. 515) ressalta que a participação “é um importante mecanismo de aprendizado político no sentido de permitir o desenvolvimento de atitudes e comportamentos considerados fundamentais para a sociedade democrática”.

A participação faria com que o cidadão tivesse mais informações, o que aprimoraria a representação por meio de cidadãos mais atentos e desenvolveria mais virtudes cívicas (Luchmann, 2012). Tonhá (2006, p. 22) entende que “a participação deve ser entendida como processo político, o que significa perceber a interação entre os atores que a compõem: o Estado, outras instituições políticas e a sociedade”. A participação pode levar ao aumento da consciência cidadã. Nunes (1999) compreende a cidadania como um complemento entre direitos e deveres.

De um lado, a cidadania é o usufruto de direitos políticos, cívicos e sociais outorgados pela sociedade. Do outro lado – o dos deveres – a cidadania significa uma inserção consciente no mundo e uma atitude de engajamento para ampliar os direitos do cidadão numa dimensão cada vez mais coletiva (Nunes, 1999, p. 117).

Para Souza (2001) a participação no orçamento participativo tem o potencial de causar alguns efeitos positivos interessantes como um empoderamento dos pobres, que geralmente são excluídos dos processos decisórios nas arenas de participação; causa redução do clientelismo; causa organização dos desorganizados; causa aumento da representação política, por exemplo.

“As experiências participativas instauram (ou inauguraram) novos mecanismos e relações de representação política que por apresentar especificidades e diferenças ao modelo de representação eleitoral desafiam novas abordagens acerca da participação e da democracia”

(Luchmann, 2008, p. 88). Tudo isso pode ter reflexos na cidadania, ao resultar na melhora do controle social, no desenvolvimento do aprendizado político e no fortalecimento da democracia e da cidadania.

Alguns são os fatores para o sucesso ou fracasso de experiências de participação e um desses fatores decisivos é o desenho institucional (Avritzer, 2008; Fedozzi; Martins, 2015). “Esses desenhos variam em como se organiza a participação, como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo ou não a implementação dessa participação” (Avritzer, 2008, p. 44). Avritzer (2008) ressalta que o sucesso do processo participativo “está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organizações da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (Avritzer, 2008, p. 47).

Pelo exposto verifica-se que nos locais onde tem espaços públicos, a participação das pessoas é essencial. A participação popular é uma forma democrática de manifestação na qual se cria uma corresponsabilização entre a sociedade e a Administração Pública na gestão da coisa pública (Alvarenga; Dias, 2010). Embora o OP seja um tema pertinente e contemporâneo, muitos entes da administração pública direta e indireta não tem prática em utilizá-lo (Andrade, 2015).

As universidades federais, a exemplo da Universidade Federal Fluminense (UFF), são autarquias vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) quanto a sua atividade-fim. As universidades federais exercem as suas gestões administrativa e financeira de modo descentralizado (Paludo, 2013). O artigo 207 da Constituição Federal menciona que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988).

Outras legislações fazem referência a parte orçamentária e financeira das universidades como a Lei 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária; a Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013, que institucionalizou, no âmbito do Ministério da Educação, a Matriz OCC (Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital) como instrumento de distribuição anual dos recursos destinados às Universidades Federais; e a Portaria MEC 748, de 22 de setembro de 2021, que institucionalizou a matriz de distribuição de recursos discricionários nas universidades.

De acordo com o inciso IV, parágrafo 1º, do art. 54 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, as universidades públicas como entes da administração indireta têm autonomia para

elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais (Brasil, 1996). A universidade é um espaço de desenvolvimento de saberes e para cumprir essa missão necessita ter toda uma organização administrativa que também precisa lidar com planejamento, organização, direção e controle, logo também precisa ter um orçamento para conseguir desempenhar seu papel no ensino, na pesquisa e na extensão universitária contemporânea.

No âmbito universitário, o fomento à participação ativa da comunidade acadêmica na definição e priorização de projetos e ações revela-se crucial para uma gestão democrática e eficaz. O OP apresenta-se como uma ferramenta valiosa para esse fim, contribuindo para um orçamento universitário mais plural, inclusivo e, conseqüentemente, com maior potencial de efetividade. Nesse contexto, a UFF, sob a gestão do Reitor Professor Antonio Claudio Lucas da Nóbrega (gestão 2022-2026), instituiu o Orçamento Participativo (OP) em 2023, marcando a primeira vivência da instituição com este modelo de gestão orçamentária.

Em vista de todo esse contexto chega-se à motivação desta pesquisa e ao problema que se pretende responder ao final deste trabalho.

1.1. PROBLEMA DE PESQUISA

Que conjunto de ações podem ser capazes de aumentar o engajamento de atores no Orçamento Participativo na Universidade Federal Fluminense (UFF) ?

1.2. OBJETIVOS

1.2.1 OBJETIVO GERAL

Investigar e propor um conjunto de ações para aumentar o engajamento de atores e aprimorar o processo de Orçamento Participativo na UFF.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Diagnosticar os mecanismos e práticas atuais de participação da comunidade universitária da UFF na definição do seu orçamento, identificando desafios e limitações.
- b) Analisar a percepção dos atores envolvidos (docentes, discentes e técnicos-administrativos) sobre o Orçamento Participativo da UFF, abrangendo a

mobilização, a participação, a elaboração e o impacto dos projetos submetidos, bem como a receptividade e os desafios de sua implementação.

- c) Analisar o conhecimento existente sobre experiências de Orçamento Participativo em outras universidades federais e discutir sua relevância potencial para a UFF.
- d) Propor um conjunto de ações relacionadas ao Orçamento Participativo para aumentar a participação da comunidade universitária da UFF na definição de seu orçamento.

1.3. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

Este trabalho se justifica por ser uma proposta de estudo sobre o orçamento participativo, só que com foco no âmbito universitário. O ambiente universitário tem um valor significativo e analisar como um orçamento participativo é elaborado e implementado em uma universidade federal pode facilitar o entendimento sobre o envolvimento da comunidade universitária na sua formulação e execução de forma a contribuir para o fortalecimento da democracia no espaço universitário.

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 (Andrade, 2015, p. 21).

Este pesquisador escolheu a Universidade Federal Fluminense para realizar a sua pesquisa por ser uma universidade importante no país, por ser situada no Estado do Rio de Janeiro, além deste pesquisador já ter feito uma graduação nesta universidade e também por ser um servidor concursado que labora atualmente nesta universidade, ou seja, alguém que tem uma relação acadêmica e profissional com esta instituição.

Ao realizar um estudo sobre o panorama do orçamento participativo nas universidades federais no Brasil, este material certamente contribuirá para a análise do orçamento participativo da UFF, ao servir como parâmetro para que este pesquisador compare as práticas do OP na UFF com as adotadas em outras universidades federais, com o objetivo de identificar pontos positivos e pontos de melhoria a serem implementados na universidade.

Não se tem a pretensão de abranger todos os aspectos sobre a temática do Orçamento Participativo no âmbito universitário, mas realizar um trabalho que seja propositivo e traga mais luz sobre a temática do debate orçamentário na universidade, não apenas para se debater o

orçamento, mas também ser um estudo sobre a formulação de um orçamento que seja cada vez mais participativo e democrático de forma a agregar no aprendizado cidadão.

Dessa forma, espera-se que este trabalho contribua com a academia, incentivando outros autores a se interessarem pelo tema, ainda pouco explorado nas universidades brasileiras, que, enquanto autarquias especiais da Administração Pública, possuem gastos operacionais e necessitam de investimentos para cumprir suas missões institucionais.

Deseja-se que esse trabalho explore a temática do orçamento participativo universitário e ajude a expandir a ciência que envolve o assunto e ser mais uma referência a quem se interessar por essa matéria.

Essa pesquisa é relevante porque aborda o estudo do orçamento participativo dentro da universidade, o que demonstra tratar-se de uma nova experiência, porque se trata de uma pesquisa que até o momento não se tem notícia de ser realizada com foco na Universidade Federal Fluminense, o que revela o ineditismo do estudo deste tema no âmbito desta instituição. A sua relevância se faz presente também por haver poucos estudos em ambientes organizacionais sobre o tema.

Nas pesquisas realizadas não foram encontrados trabalhos acadêmicos que tenham como foco a participação das pessoas na elaboração do orçamento na UFF, o que manifesta que este trabalho tem relevância ao mostrar como a experiência do orçamento participativo ocorre na esfera da UFF e quais podem ser seus impactos atuais e futuros. É certo que essa pesquisa contribui no campo profissional ao ajudar os colaboradores da UFF a realizar a formulação de um orçamento que potencialize e reflita os anseios da comunidade universitária.

Espera-se que esta pesquisa sirva como um instrumento para aprimorar a governança na UFF, auxiliando a universidade em sua relação com os órgãos de controle e, conseqüentemente, beneficiando a sociedade brasileira.

As universidades sempre foram celeiros de formação de lideranças políticas. Quanto mais são empregados processos participativos, de diálogo, de deliberação em espaços institucionais, maiores são as chances de surgimento de lideranças políticas. A partir da relevância institucional, é possível inferir sua relevância social: universidades e institutos federais (organizações análogas) podem servir-se do conhecimento gerado para viabilização de seus processos orçamentários e as instituições, como espaços de participação e formação de lideranças políticas, podem exercer de forma mais robusta esse papel com possíveis desdobramentos para a democracia nacional.

Nesse sentido aspira-se que esse trabalho ajude a fortalecer o debate democrático na arena universitária na elaboração e na implantação da peça orçamentária de modo a levar mais

consciência aos docentes, discentes, servidores e gestores e produza mais participação e contribua para que todo esse processo seja mais eficiente, eficaz, efetivo de modo a contemplar as mais variadas expectativas de todos na Universidade Federal Fluminense.

Com essa pesquisa espera-se examinar, na prática, como o orçamento participativo é desenvolvido e implementado na UFF, com o intuito de compreender suas etapas, ações, propostas e desafios. Além disso, também busca-se comparar essas práticas com o que foi abordado no referencial teórico, a fim de avaliar se essa abordagem participativa está, de fato, promovendo uma gestão mais participativa na universidade.

1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação foi dividida em 6 capítulos estruturados da seguinte forma: depois desta introdução no capítulo 2 apresenta-se o Referencial Teórico. Nele são trabalhadas as temáticas do orçamento, do financiamento do ensino superior, da participação, do orçamento participativo e a temática do orçamento participativo nas universidades, em especial as pesquisas sobre esse tema, trabalhos sobre orçamentos participativos universitários nas universidades federais do Brasil e o panorama do orçamento participativo nestas universidades. No capítulo 3, apresenta-se a metodologia da pesquisa, que abrange o percurso metodológico para alcançar os objetivos, a natureza da pesquisa, a estratégia utilizada, a coleta e o tratamento dos dados, além das limitações identificadas. No capítulo 4 apresenta-se o contexto da UFF e a relação com o Orçamento Participativo (OP). No capítulo 5 apresenta-se a discussão e análise dos resultados do trabalho. No capítulo 6 é apresentada uma seção propositiva com recomendações e contribuições práticas. No capítulo 7 são apresentadas as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. ORÇAMENTO

Com a finalidade de estabelecer dentre todas as necessidades aquelas que são prioritárias à população em geral e quais são os recursos que podem ser destinados a satisfação destas necessidades num cenário que, em geral, é de escassez de recursos é preciso ter um mecanismo para organizar as suas receitas e despesas. Este mecanismo é o orçamento público.

2.1.1. Origem e Definição de orçamento

Pires e Motta (2006) relatam que a história do orçamento público remonta ao ano de 1217 quando o rei conhecido como João Sem Terra outorgou uma carta conhecida como Carta Magna (*Magna Charta Libertatum*) que dizia que ‘Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum’ (Pires; Motta, 2006, p. 17). Foi na Inglaterra que nasceu a técnica do orçamento formal, no qual o executivo elabora o orçamento e cabe ao Legislativo a sua aprovação ou não. Outros países contribuíram na evolução da técnica orçamentária como a França ao criar princípios orçamentários como anterioridade, universalidade entre outros, bem como também os Estados Unidos ao estipular que o orçamento deve ser detalhado, deve ter seu desempenho avaliado bem como deve ser objeto de publicidade e transparência com o objetivo de prestar contas à sociedade (Pires; Motta, 2006).

Para Lunkes (2003, p. 35) a origem da palavra orçamento vem dos antigos romanos, “que usavam uma bolsa de tecido chamada *fiscus* para coletar os impostos. Mais tarde a palavra foi utilizada para denominar as bolsas da tesouraria e também os funcionários que as usavam”. Já Gontijo (2004) entende que a origem da palavra orçamento remonta ao ano de 1822 quando o ministro da Fazenda começou a apresentar ao parlamento inglês um panorama sobre as receitas e despesas. Os papéis que descreviam as receitas e as despesas ficavam numa bolsa de couro chamada de *budget*. A origem dessa palavra é latina: *bulga* (Gontijo, 2004).

Pires e Motta (2006) entendem que o orçamento público é um instrumento em que: receitas são previstas e despesas são fixadas; serve de instrumento para a execução das ações do governo; serve para monitorar os recursos financeiros das instituições públicas bem como serve de mecanismo para promover a fiscalização e controle social das finanças públicas. A literatura traz algumas definições de orçamento. Para Padoveze (2009, p. 501) orçamento é a “expressão quantitativa de um plano de ação e ajuda a coordenação e implementação de um

plano”. Já para Garrison e Noreen (2007, p. 314) orçamento é um “plano detalhado de aquisição e uso de recursos financeiros e de outros tipos durante outros tipos determinado. Representa um plano para o futuro, expresso em termos quantitativos normais”.

E mais especificamente na área pública, como o orçamento público pode ser definido?

Para Baleeiro (2010, p. 530) orçamento público é

o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (Baleeiro, 2010, p. 530)

Na visão de Angélico (2011) o orçamento público

não é essencialmente uma lei, mas um programa de trabalho do Poder Executivo. Programa que contém planos de custeio dos serviços públicos, planos de investimentos, de inversões e, ainda, planos de obtenção de recursos. A execução desse programa de trabalho exige autorização prévia do órgão de representação popular; e a forma material de esse órgão expressar sua autorização é a lei (Angélico, 2011, p.18)

Santos (2022, p. 33) condensa esses conceitos ao afirmar que o orçamento público de forma clássica “é conhecido como o instrumento que autoriza o recebimento e os gastos de recursos para a realização das políticas do governo”.

2.1.2. Evolução e Legislação Orçamentária no Brasil

“O orçamento público, se administrado de modo acessível à população, é um importante instrumento de participação e fiscalização, proporcionando aos cidadãos políticas públicas eficientes e uma melhor distribuição de bens e serviços” (Marques, 2018, p. 28). Políticas públicas podem ser promovidas por meio da Administração pública. Para Silva (2011) Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Para Meirelles (2004), Administração Pública associa-se à totalidade de serviços e entidades vinculadas ao Estado, que atuam solidariamente para satisfazer o bem comum de indivíduos em uma coletividade.

A administração pública no Brasil tem buscado, ao longo do tempo, desenvolver mecanismos para aprimorar sua gestão por meio de um melhor planejamento, com o objetivo de obter uma gestão e controle mais eficaz dos recursos públicos, a fim de garantir uma maior eficiência voltada ao interesse público. Segundo Gontijo (2004) foi na Constituição Imperial de 1824, que surgiram as primeiras exigências de para a elaboração de um orçamento formal no

Brasil. A primeira lei orçamentária do Brasil só foi elaborada em 1827, mas sua aprovação só ocorreria no ano de 1830. Foi uma lei elaborada pelo Executivo e aprovada pelo legislativo.

Na Constituição de 1891 a elaboração do orçamento passou a ser competência privativa do Congresso Nacional. Foi nessa constituição que foi instituído o Tribunal de Contas da União (TCU) com a finalidade de examinar, revisar e julgar as operações que envolviam receitas e despesas orçamentárias da União (Bezerra Filho, 2008). Foi na Constituição de 1934 que a elaboração do orçamento passou a ser uma responsabilidade compartilhada entre Executivo e Legislativo (Gontijo, 2004). Na constituição de 1946 o orçamento voltou a ser elaborado pelo Executivo e votado pelo Legislativo. Segundo Pires e Motta (2006, p. 21) a constituição de 1946 foi considerada uma constituição ‘planejamentista’ ao deixar explícita “as necessidades de se criarem planos setoriais e regionais, com reflexo direto na monetarização do orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita”.

O orçamento na Constituição de 1967 era elaborado pelo Executivo e reduzia o papel do Legislativo a apenas cancelar o que era decidido pelo Executivo. Foi nessa década que surgiu a Lei nº 4.320 de 1964 que versa sobre a elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos. Giacomoni (2012) ressalta que essa lei foi um importante passo porque ela foi resultado de várias solicitações e apelos das mais diversas áreas da administração pública brasileira e iniciou a padronização dos procedimentos orçamentários no país.

A Constituição de 1988 foi um marco ao estabelecer a estrutura orçamentária mais detalhada, criando os orçamentos fiscal, de seguridade social e de investimentos das estatais, e ao reforçar a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (Pires; Motta, 2006; Gontijo, 2004). A constituição de 1988 devolveu ao Legislativo a prerrogativa de propor emendas ao orçamento e reforçou a “concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema” (Gontijo, 2004) e inovou ao determinar a elaboração de leis como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias além da Lei de Orçamento Anual. O Brasil após a Constituição de 1988 o país passou a contar com uma nova forma de cuidar da sua parte orçamentária, apesar de já contar com alguns instrumentos de controle orçamentário como a já citada Lei nº 4.320 de 1964.

A lei orçamentária anual agora deveria ser composta pelo “orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos das estatais (...) explicitando quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer, portanto, aprovação legislativa” (Gontijo, 2004). Para se compreender o que são os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais recorre-se ao disposto no art. 165, §5º da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (Brasil, 1988).

Um exemplo de legislação que trata de área orçamentária a partir da Constituição Federal de 1988 é a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A Lei de Responsabilidade Fiscal “introduziu inovações na administração das finanças públicas, instituindo mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos” (Pires; Motta, 2006, p. 22).

2.1.3. Funções e Importância do Orçamento na Administração Pública.

No planejamento de toda e qualquer organização se tem a parte estratégica, que serve mais como uma visão geral e apontamento de diretrizes. A parte estratégica define quais são as diretrizes, os objetivos e as metas a serem alcançadas. Isso tudo é definido de forma mais genérica e pouco quantitativa. Já o orçamento público pode-se dizer que é algo bem mais detalhado e que deve ter relação com os objetivos, diretrizes e metas estabelecidos no planejamento estratégico. Warren, Reeve e Fess (1999, p. 179) ressaltam que o orçamento envolve “(1) o estabelecimento de metas específicas, (2) a execução de planos para atingir suas metas e (3) a comparação periódica dos resultados efetivos com as metas”. Dessa forma o processo orçamentário deve ter por características apresentar uma projeção de futuro, ter uma flexibilidade de aplicação bem como ter participação direta dos responsáveis pela sua elaboração (Lunkes, 2003).

O orçamento também auxilia nas funções econômicas do Estado. Para Musgrave e Musgrave (1980) o orçamento auxilia nas funções alocativa, distributiva e estabilizadora do Estado. A função distributiva tem como premissa realizar o ajustamento entre a renda e a oferta de serviços para a população mais pobre ou vulnerável; a função alocativa visa proporcionar um melhor ajuste na alocação dos recursos entre os vários segmentos; e a função estabilizadora objetiva promover a manutenção da estabilidade econômica com a pretensão de atenuar o impacto ocasionado pela escassez dos recursos financeiros (Musgrave; Musgrave, 1980).

Para Oliveira, Perez Jr e Silva (2002, p. 123) o orçamento tem como principais objetivos “projetar de forma integrada e estruturada o resultado econômico-financeiro de um processo de planejamento e controlar o desempenho em face dos objetivos e metas definidas”. O orçamento público demonstra os recursos que cada área necessita para que as ações instituídas possam ser alcançadas. A principal vantagem de se ter um bom orçamento é que uma organização ao fazê-lo cria condições favoráveis à necessária análise e aperfeiçoamento dos processos de planejamento e controle. Horngren (1985) aponta os principais benefícios em se elaborar um orçamento

1. O orçamento, formalizando as suas responsabilidades pelo planejamento, obriga os administradores a pensar à frente. 2. O orçamento estabelece expectativas definidas que são a melhor base de avaliação de desempenho posterior. 3. O orçamento ajuda os administradores a coordenar seus esforços, de forma que os objetivos da organização como um todo se harmonizem com os objetivos de suas partes. (Horngren, 1985, p. 117)

O orçamento deve ter uma integração com as definições do planejamento estratégico de modo a contribuir com a gestão da organização. Para Oliveira, Perez Jr e Silva (2002, p. 136)

O termo gestão deriva do latim *gestione* e significa gerir, gerenciar, administração. Administrar é planejar, organizar, dirigir e controlar recursos, visando atingir determinado objetivo. Gerir é fazer as coisas acontecerem e conduzir a organização para seus objetivos. Portanto, gestão é o ato de conduzir as empresas para a obtenção dos resultados.

2.1.4. Orçamento Público: Relação com a Governança e Tomada de Decisão

O orçamento auxilia a governança das organizações públicas. Segundo Peters (2013) governança é dirigir a economia e a sociedade com o propósito de alcançar objetivos coletivos. Além de servir como instrumento de governança e de gestão, que guarda relação com planejamento, execução e controle, o orçamento também é valioso na tomada de decisões. Padoveze (2003) fundamenta essa ideia ao dizer que o orçamento

é visto como uma peça fundamental e de grande importância para a tomada de decisão. Dessa forma, não pode-se desprezar o sentido da palavra orçar, ou seja, planejar o futuro com base em dados anteriores que proporcionam sustentação de informações precisas e confiáveis no processo organizacional, de modo que qualquer atividade venha refletir no resultado das operações (Padoveze, 2003, p. 353)

Ao estimar receitas e fixar despesas, o orçamento público revela-se como uma ferramenta que busca equilibrar as necessidades de investimento e de gasto com a capacidade financeira do ente governamental o que facilita a tomada de decisão auxiliando a governança.

2.1.5. Princípios Orçamentários

Princípios orçamentários “são orientações que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e pelas demais instituições da sociedade” Sanches (2004, p. 277). Esses princípios encontram-se acolhidos, em maior ou menor grau, na ordem jurídica brasileira na Constituição, na Lei nº 4.320/64, no Decreto-Lei nº 200/67 e na Lei Complementar nº 101/2000. O quadro 1 abaixo extraído da obra de Gonçalves (2021) traz a definição e aponta na legislação alguns dos princípios orçamentários.

Quadro 1: Princípios Orçamentários

Princípio	Definição	Legislação
Unidade	O orçamento deve ser uno: no âmbito de cada esfera de governo deve existir um só orçamento para um exercício financeiro.	Lei nº 4.320/64 Art. 2º e CF/88 Art. 165, § 5º.
Universalidade	O orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos três poderes, inclusive seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.	Lei nº 4.320/64 Art. 2º, 3º e 4º e CF/88 Art. 165, § 5º.
Anualidade	As estimativas de receitas e despesas devem referir-se a um período limitado em geral um ano.	Lei 4.320/64 Art. 2 e 34 e CF/88 Art. 165 inciso III.
Exclusividade	O orçamento deve conter apenas matéria orçamentária, não incluindo, em seu projeto de lei, assuntos estranhos.	Lei 4.320/64 Art. 7º e CF/88 Art. 165, §8º.
Especificação	Também chamado de princípio da discriminação, tem o objetivo de vedar as autorizações de despesas globais, sendo detalhada a origem dos recursos e sua aplicação.	Lei 4.320/64 Art. 5 e 15.
Publicidade	O conteúdo orçamentário deve ser divulgado por meio dos veículos oficiais de comunicação para conhecimento do público e para eficácia de sua validade enquanto ato oficial de autorização de arrecadação de receitas e execução de despesas.	CF/88 Art. 37 e Lei Complementar 101/2000 Art. 48 e 48-A.
Orçamento Bruto	Estabelece que todas as parcelas de receitas e despesas devem constar do orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.	Lei nº 4.320/64 Art. 6º.
Não afetação de Receitas	As receitas não poderão ser vinculadas para atender determinados gastos.	CF/88 Art.167 Inc. IV e IX.
Equilíbrio	As despesas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro.	CF/67 Art. 66.
Legalidade	Os atos relacionados aos interesses da sociedade devem passar pelo exame e pela aprovação do Parlamento.	CF/88 Art. 165.

Fonte: Gonçalves (2021, p. 23)

2.1.6. Ciclo orçamentário e elaboração orçamentária

O ciclo orçamentário federal compõe-se de algumas legislações. A Constituição Federal de 1988 dispõe no seu artigo 165 sobre o ciclo orçamentário.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
 I – o plano plurianual;
 II – as diretrizes orçamentárias;
 III – os orçamentos anuais (Brasil, 1988)

A primeira dessas leis é o Plano Plurianual (PPA). É uma lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e é considerada a lei maior do planejamento orçamentário. O PPA é o planejamento estratégico do ente. Segundo o art. 165, §1º da Constituição Federal a lei que instituir o PPA “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988). Nela são definidas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um prazo de quatro anos, a contar do início do segundo ano de mandato do responsável pela sua elaboração, estendendo-se até o primeiro ano de mandato do governante subsequente. Essa previsão constitucional tem por objetivo evitar rupturas bruscas que podem ocorrer nas alternâncias de governo.

O Plano Plurianual servirá de base para a elaboração das outras leis orçamentárias como a LDO e a LOA. A LDO é a lei que seleciona, dentre as ações e metas previstas no PPA, aquelas que o governo priorizará na execução do orçamento do ano seguinte à sua elaboração, orientando, assim, o orçamento. É na LDO que são estabelecidas as regras que deverão ser observadas na formulação do projeto de Lei Orçamentária Anual (Brasil, 1988).

A LDO estabelece as diretrizes para a LOA. Nessa lei são definidas as

metas e prioridades do governo federal, despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, alterações na legislação tributária e política de aplicação nas agências financeiras de fomento. Também fixa limites para os orçamentos do Legislativo, Judiciário e Ministério Público e dispõe sobre gastos com pessoal e política fiscal, entre outros temas (Agência Senado, 2024)

Já a LOA é uma lei que autoriza o Poder Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e realizar investimentos. Além disso, essa lei direciona os gastos e as despesas do governo, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano (Câmara dos Deputados, 2022). A LOA tem por objetivo “a execução de programas de governo (envolvendo ações de manutenção e investimento), bem como as transferências legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos decorrentes da atividade estatal” (Bezerra Filho, 2008, p. 5). O chefe do Poder Executivo deve enviar até 31 de agosto de cada ano o projeto de lei para o Congresso para apreciação do projeto que deve ser votado até o final do período legislativo.

De acordo com a Lei 4320/1964 todas as despesas públicas devem constar no orçamento, e este possui um caráter autorizativo e não impositivo (Paludo, 2013). Ao aprovar o projeto de lei de orçamento enviado pelo Poder Executivo, o Poder Legislativo autoriza o governo a utilizar esses recursos, em vez de impor sua utilização (Brasil, 1964). Na LOA devem constar

as despesas correntes e de capital. Despesas correntes são gastos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital e as despesas de capital são gastos que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital (Congresso Nacional, 2024). Ressalta-se ainda que a Lei 4320/1964 prevê que não haverá aumento de despesa orçamentária sem haver previsão da estimativa desse aumento e também deverá ser indicado qual será a fonte de recurso utilizada para esse aumento (Brasil, 1964).

Dada a importância do orçamento e suas nuances, é fundamental compreender como se realiza o financiamento das instituições de ensino superior no Brasil, uma vez que essas instituições integram a administração pública. É o que será exposto no capítulo seguinte.

2.2. FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

Entre as áreas da administração pública encontram-se as autarquias, que fazem parte da administração indireta. Autarquias podem ser definidas como instituições autônomas, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas (Senado, 2023). As universidades federais são autarquias vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) quanto a sua atividade-fim e exercem as suas gestões de forma administrativa e financeira de modo descentralizado (Paludo, 2013).

Para uma melhor compreensão do financiamento da educação superior no país deve-se ir ao seu fundamento. O artigo 6º da CF/88, que versa sobre os direitos sociais, inclui a educação no rol destes direitos (Brasil, 1988) e ainda no artigo 212 da CF/88 está disposto que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil 1988). De acordo com Santos (2022) as despesas das IFES na sua maioria são realizadas para o pagamento de pessoal e de encargos sociais, para despesas de custeio e para investimentos.

As universidades são autarquias criadas por lei e de acordo com o art. 207 da CF/88 “gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988).

Segundo Milioni, Behr e Goulart (2015, p. 167) “o processo de elaboração da Proposta de Lei Orçamentária em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) está submetido ao rito legal, como qualquer outro órgão da Administração Pública Federal”. Portanto, a elaboração do orçamento de uma instituição de ensino superior deve cumprir o disposto na

legislação como todos os entes da administração pública. “O orçamento de uma Universidade Pública Federal tem por objetivo subsidiar a manutenção da sua atividade finalística, que é o ensino superior de qualidade e excelência, através da aplicação direta dos recursos repassados pelo governo” (Miloni; Behr; Goulart, 2015, p. 167).

Nesse sentido é necessário entender as formas de financiamento das universidades para a elaboração do seu orçamento, até porque as “Universidades Federais têm o compromisso de direcionar suas ações para atender às aspirações, demandas e reivindicações da sociedade” (Francisco; Faria, 2006, p. 4). Para Moraes e Silva (2011) o orçamento das universidades é um instrumento de planejamento que auxilia na tomada de decisões nessas instituições, define prioridades para seu desempenho e orienta o cumprimento de sua missão institucional de promover a pesquisa, o ensino e a extensão.

O capítulo IV da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como LDB, aborda a educação superior e reafirma a autonomia das instituições de ensino superior para elaborar seus regimentos e estatutos, com o respeito às normas gerais (Brasil, 1996). O artigo 55 da lei 9394/1996 assim dispõe: “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (Brasil, 1996). O artigo 69 da lei 9394/1996 cita que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público” (Brasil, 1996).

No caso da Universidade Federal Fluminense, segundo o seu regimento, os recursos financeiros da universidade são provenientes de:

- I – dotações que lhe forem atribuídas no orçamento da União;
- II – contribuições e auxílios que lhe forem concedidos por órgãos da União;
- III – contribuições e auxílios que lhe forem concedidos pelo Estado ou Município, ou por órgãos públicos estaduais ou municipais;
- IV – doações e legados que lhe forem concedidos por pessoas físicas ou jurídicas;
- V – receitas de aplicação de bens e valores patrimoniais de retribuição de atividades remuneradas e bens de produção, de taxas e emolumentos, de alienação de bens móveis e imóveis e de rendas eventuais; e
- VI – empréstimos ou financiamentos que lhe sejam concedidos (UFF, 1983)

De acordo com Medeiros, Duarte e Lima (2014 *apud* Oliana, 2018, p. 44) as universidades tem basicamente como fonte de recursos: “a) recursos repassados pelo Tesouro do Estado; b) os recursos diretamente arrecadados, denominados de recursos próprios; c) recursos provenientes de convênios e contratos”. Ocorre que, apesar da autonomia conferida às

IFES, o que se verifica é a “dependência gradativa de recursos públicos, principalmente pela forma como estes são rateados e repassados às Instituições, pois em boa parte as receitas estão vinculadas a programas de governo, o que impede o exercício desta autonomia” (Miloni; Behr; Goulart, 2015, p. 175-176).

O financiamento do ensino começa somente após a definição da Lei Orçamentária Anual (LOA) na qual é definido o numerário que será destinado a cada ministério. No caso das universidades, primeiro é definido o repasse a ser efetuado pelo Governo ao Ministério da Educação (MEC). Depois que o orçamento do MEC é definido, uma parte dele é destinado para as universidades federais (Andrade, 2015). Segundo Mendonça (2016, p. 20) o MEC é o “órgão responsável pela coordenação do sistema de ensino superior, cabendo-lhe o seu controle normativo, o financiamento das IFES e sua fiscalização e avaliação” e o

recurso repassado às IFES pelo MEC provém do fundo público federal, constituído com o dinheiro arrecadado por meio de impostos, contribuições e taxas cobradas pelo governo federal, utilização do patrimônio, atividades agropecuárias e industriais, operações de créditos, alienações de bens, amortização de empréstimos, etc (Mendonça, 2016, p.21).

Mendonça (2016, p. 22) ainda cita como ocorre a descentralização do recurso do MEC para os IFES.

O recurso já vem predeterminado nas rubricas capital ou custeio. O recurso alocado na função capital é controlado desde o MEC até a descentralização interna das IFES e ele poderá ser gasto somente em obras ou materiais permanentes e equipamentos; já o de custeio pode ser livremente distribuído em diárias, material de consumo, treinamento, passagens, bolsa, dentre outros (importante destacar que ele é utilizado para a manutenção das atividades das IFES)”

Mas qual a metodologia utilizada pelo MEC para fazer a distribuição do numerário entre as IFES? Gama Junior e Bouzada (2015) mencionam que essa distribuição é feita através da Matriz de Orçamento de Custeio e Capital (Matriz OCC) que visa distribuir de forma proporcional entre as IFES os recursos destinados às despesas de manutenção e investimento.

De acordo com Ferreira (2019) os debates sobre uma melhor forma de realizar a distribuição dos recursos do MEC para as universidades federais vem desde o ano de 1991 quando o MEC e a ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior) começaram os estudos e discussões para a criação de uma metodologia. Após vários estudos uma metodologia foi criada e instituída através do Decreto 7.233 de 19 de julho de 2010. Nesse decreto são especificados alguns parâmetros a serem observados na elaboração da Matriz OCC no artigo 4, §2. São eles:

- I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;
- II - a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;
- III - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;
- IV - o número de registro e comercialização de patentes;
- V - a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;
- VI - os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004;
- VII - a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e
- VIII - a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento (Brasil, 2010)

Em 2013 “o MEC publicou a portaria nº 651, de 24 de julho de 2013, que especifica os cálculos, diretrizes e métricas para a distribuição dos recursos destinados às universidades federais. A matriz de rateio apresentada pela portaria supracitada é representada por meio de um conjunto de equações matemáticas, cujo resultado se refere a parcela decimal de participação de cada universidade federal no total dos recursos da referida matriz” (Ferreira, 2019, p. 69). Assim está disposto no artigo 3º da Portaria 651:

Art. 3º - A composição da Matriz OCC terá como base o número de alunos equivalentes de cada universidade, calculado a partir dos indicadores relativos ao número de alunos matriculados e concluintes da graduação e pós-graduação de cada universidade federal, bem como, entre outros, o indicador de eficiência/eficácia RAP (relação aluno professor) e os indicadores de qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação baseados em sistemas de informação do Ministério da Educação (Brasil, 2013).

Mendonça (2016) aponta ainda que além dos fatores citados leva-se em consideração para determinar o valor do aluno equivalente a organização dos cursos oferecidos pelas universidades em grupos e a posterior determinação de um peso específico para cada grupo de cursos além de citar a importância do índice de qualidade e produtividade dos cursos que são relacionados às pesquisas e trabalhos científicos publicados pelas IFES.

Depois de definido os valores a serem repassados a cada universidade o MEC faz a consolidação de todos os orçamentos das instituições a ele vinculadas elaborando uma proposta de orçamento única que é encaminhada para a Secretaria de Orçamento Federal (SOF)” (Miloni; Behr; Goulart, 2015). Os orçamentos das universidades são contemplados dentro da LOA na parte referente ao orçamento fiscal (Oliana, 2018). Por estar dentro desta parte no orçamento da União sofrem com limitações de recursos financeiros, limitação de pessoal, bem como insuficiência na infraestrutura tanto em materiais quanto em equipamentos (Morais; Silva, 2011). Moraes e Silva (2011) citam que a gestão universitária se vê envolvida nos próprios

desafios de sua natureza e de sua missão e tudo tem relação com seu aspecto estrutural, com seu processo de planejamento, com seu processo decisório com o objetivo de diminuir as desigualdades em geral.

Verifica-se que os desafios das universidades são enormes e complexos devido à própria estrutura do campo universitário e que a sociedade é chamada a participar de forma a colaborar com a gestão universitária. No próximo capítulo apresentam-se particularidades da participação e como ela pode influenciar e ser decisiva na sociedade e nas organizações como as universidades.

2.3. PARTICIPAÇÃO

2.3.1. Conceito de Democracia e Participação Cidadã

No ideal democrático a origem de todo poder é o povo e quando se fala em poder pelo povo remete-se ao conceito de democracia. A palavra democracia “deriva do grego ‘*démokratía*, de dêmos ‘povo’ + *kratía*, ‘força, poder’ (do v.gr. *kratéo* ‘ser forte, poderoso’)” (Ribeiro, Scalabrin, 2009, p. 157)

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” (Andrade, 2015, p. 28).

O povo é “o destinatário das decisões e atuações pública” (Ribeiro, Scalabrin, 2009, p. 157) e é desejável que as decisões tenham o seu respaldo. A democracia pode ser direta ou participativa (onde o povo toma decisões diretamente) ou pode ser representativa (onde os cidadãos escolhem representantes). Fedozzi e Martins (2015, p. 189) dizem que “o conteúdo básico da representação é a necessidade paradoxal de tornar presente alguém (ou alguma coisa) que na verdade não está”. No modelo de democracia direta a legitimidade é ancorada na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por meio do debate público (Luchmann, 2008). Os modelos representativo e participativo não são opostos, mas podem ser combinados (Luchmann, 2008).

as combinações entre a representação e a participação instauram novas ferramentas e relações de representação política diferentes da representação eleitoral porque são capazes de conciliar mecanismos de representação com a participação direta e articulam essa participação com representação da sociedade civil (Barboza, 2022, p. 23-24).

Ocorre que “a realidade brasileira, de um país periférico, é marcada pela existência de um padrão de desigualdade estrutural que oferece entraves à democracia” (Silva, 2014, p. 253) e essas “desigualdades promovem a apatia do eleitorado de um lado, a apatia impede uma participação no sentido de diminuir as desigualdades do outro” (Miguel, 2005, p. 27).

2.3.2. Desafios da Democracia Representativa

“O sistema representativo é necessário, mas ele deve ser um instrumento legítimo do exercício da cidadania e da soberania popular de modo a não se correr o risco de usurpação da vontade geral, assim como a instituição da ditadura das minorias em detrimento das maiorias” (Nascimento, 2012, p. 120). Sem isso não há representação de fato do povo, mas de apenas alguns. No momento em que a representação é ruim ocorre um distanciamento entre sociedade e Estado que precisa ser diminuído.

a democracia representativa como forma de Estado não sustenta mais sozinha as necessidades governamentais desenvolvidas no século XXI, o que pode ser explicado pela limitação em aprofundar suas ideias centrais enquanto prática social, como o consenso político através do diálogo e o engajamento societal (Barboza, 2022, p. 14)

Algumas explicações para esse desinteresse seriam a reduzida recompensa atribuída à participação, a descrença quanto às possibilidades de a participação alterar os resultados da vida política, a crença do indivíduo na limitação dos seus conhecimentos, que reduziria a eficácia da sua ação, ou mesmo os obstáculos colocados à participação na vida política (Novaes; Santos, 2014). “O grande desafio posto diz respeito a como quebrar esse ciclo” (Silva, 2014, p. 253).

2.3.3. Participação Cidadã: Mecanismos e Benefícios

A sociedade pode atuar como um forte colaborador do Estado, mas para isso é preciso haver a participação das pessoas. A participação é importante porque “as pessoas que serão afetadas pelas decisões devem participar delas” (Cançado; Tenório; Pereira, 2011, p. 689). Para Luchmann (2012, p. 515) “a participação é um importante mecanismo de aprendizado político no sentido de permitir o desenvolvimento de atitudes e comportamentos considerados fundamentais para a sociedade democrática”. A participação proporcionaria ao cidadão mais informações, o que aprimoraria a representação por meio de cidadãos mais atentos além de desenvolver mais virtudes cívicas como cooperação, respeito, tolerância e habilidades políticas, por exemplo (Luchmann, 2012).

A participação pode ser usada com finalidades e em contextos diferentes.

Por um lado, a participação está presente nos discursos dos organismos internacionais, como os do Banco Mundial, como sendo sinônimo de consulta cujo objetivo se vincula à ideia de ‘eficácia do desenvolvimento’, ‘sustentabilidade’, ‘pluralidade’, ‘voluntariado’, ‘responsabilidades social’; e, por outro lado, a participação se vincula aos projetos de sociedade dos movimentos sociais, o que implica em protagonismo dos sujeitos (Streck; Pitano; Moretti, 2017, p. 9).

As várias insatisfações fizeram com que muitos segmentos sociais começassem a se manifestar e o termo participação se tornou popular a partir dos anos 1960 (Pateman, 1970).

A participação passou a fazer parte de políticas sociais e de muitos projetos de governo no Brasil nestas últimas décadas. Foram movimentos sociais populares que mobilizaram a opinião pública, políticos e gestores para que canais e instrumentos de participação fossem incorporados no texto da Constituição de 1988 (Streck; Pitano; Moretti, 2017, p. 2).

“As experiências participativas instauram (ou inauguraram) novos mecanismos e relações de representação política que por apresentar especificidades e diferenças ao modelo de representação eleitoral desafiam novas abordagens acerca da participação e da democracia” (Luchmann, 2008, p. 88). A participação exerce reflexos na cidadania, o que resulta em uma melhora do controle social, no desenvolvimento do aprendizado político e no fortalecimento da democracia e da cidadania.

2.3.4. Papel da Participação nos Processos Decisórios

Tonhá (2006, p. 22) diz que “a participação deve ser entendida como processo político, o que significa perceber a interação entre os atores que a compõem: o Estado, outras instituições políticas e a sociedade”. A participação então aumentaria a consciência cidadã. Nunes (1999) compreende a cidadania como um complemento entre direitos e deveres.

De um lado, a cidadania é o usufruto de direitos políticos, cívicos e sociais outorgados pela sociedade. Do outro lado– o dos deveres – a cidadania significa uma inserção consciente no mundo e uma atitude de engajamento para ampliar os direitos do cidadão numa dimensão cada vez mais coletiva (Nunes, 1999, p. 117)

Os cidadãos são convocados a participar com uma postura ativa e não passiva, ou seja, o exercício da cidadania requer a organização da sociedade civil para que a mesma influencie os processos de discussão e a tomada de decisão que envolvem questões relacionadas a políticas públicas (Dagnino, 2004). Segundo Tonhá (2006) participação cidadã é o exercício da cidadania ativa. Teixeira (2001) define cidadania ativa como um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, no qual os papéis são redefinidos pelo fortalecimento da

sociedade civil mediante a atuação organizada de indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos (Teixeira, 2001).

A participação cidadã é fundamental, pois ela permite

a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis (Arnstein, 1969, p. 216).

A participação é importante por ela poder se traduzir em consciência cidadã (Antonello, 2013). Nesse sentido é preciso buscar formas efetivas de haver uma sinergia entre Estado e a sociedade civil e para isso as “instituições estatais devem estar abertas ao intercâmbio com a sociedade civil, com múltiplas arenas institucionais para facilitar a interação nos dois sentidos” (Oxhorn, 2010, p. 21).

2.3.5. Institucionalidades Participativas e Desafios da participação

Uma das formas de se criar sinergia entre Estado e sociedade civil é através das Institucionalidades Participativas. Avritzer (2008) esclarece que as Institucionalidades Participativas podem ser entendidas como formas diferentes em que os cidadãos e associações da sociedade civil são incorporados no momento de deliberação sobre políticas. “São exemplos dessas institucionalidades os Conselhos Gestores, as Conferências Temáticas, as Audiências Públicas, Planos Diretores Participativos e os Orçamentos Participativos” (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020, p. 1). Ao demonstrar interesse nesses espaços, o cidadão tem a possibilidade de estar mais informado sobre o que é discutido e debatido, o que lhe proporciona conhecimento, mesmo que não compreenda totalmente todos os termos e pautas das discussões.

Esses espaços de participação “são capazes de evidenciar e promover a discussão de problemas públicos que atingem a população local. Para tanto, requerem igualdade de direitos individuais e a não coação dos participantes, além do entendimento mútuo quanto aos temas evidenciados” (Barboza, 2022, p. 25). Tenório (2005) cita que estas institucionalidades participativas só podem funcionar bem por meio da participação cidadã em ambientes democráticos que proponham soluções para os problemas da sociedade. Fung e Wright (2003) ressaltam o papel das institucionalidades participativas pelo potencial que elas têm de aumentar a resposta do Estado aos problemas do cidadãos por elas serem uma forma de deixar o Estado

mais participativo, mais transparente e mais justo.

É claro que muitos são os fatores para o sucesso ou fracasso de experiências de participação e um desses fatores decisivos é o desenho institucional (Avritzer, 2008; Fedozzi; Martins, 2015). “Esses desenhos variam em como se organiza a participação, como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo ou não a implementação dessa participação” (Avritzer, 2008, p. 44). Avritzer (2008) ressalta que o sucesso do processo participativo “está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organizações da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (Avritzer, 2008, p. 47).

Apesar dos benefícios, se a articulação não for boa a participação cidadã enfrentará problemas. Milani (2008) traz alguns questionamentos sobre a participação popular nos processos decisórios das políticas públicas decorrentes de várias problemáticas para a participação cidadã. O autor indaga: De que tipo de participação se trata? Participação em quê? Para quê? Como? Além disso, quem participa? Quem são os cidadãos e as organizações autorizados a participar? E em que espaços de decisão ou canais de participação podem participar? De fato, “são inúmeros os questionamentos necessários para se fazer uma análise empírica das políticas públicas locais à luz do princípio participativo” (Milani, 2008, p. 559).

Para Milani (2008) esses questionamentos são centrais para se investigar quem participa, ou seja, há diversidade na participação? Há profissionalização da participação? Trata-se de um processo consultivo ou deliberativo? Quais são as relações entre o interesse particular, o corporativo e o geral? Que desigualdades existem na participação? Todos esses questionamentos servem para haver uma reflexão sobre a qualidade da participação, pois a mesma pode variar de um ritual vazio a um poder real de influência nos resultados do processo de participação (Arnstein, 1969).

Nesse sentido “é relevante que os participantes coloquem as suas opiniões e percepções nos espaços de discussão. É preciso entender o perfil de quem participa e como participa. É preciso articulação com os setores da sociedade para que haja inclusão de pessoas que são historicamente excluídas na tomada de decisão” (Souza; Kraemer, 2023, p. 9). O desafio é remover obstáculos na luta por uma cidadania plena. Para isso a participação não apenas pode ser estimulada como requer consciência (Tenório; Rozenberg, 1997). Para Tenório e Rozenberg (1997, p. 103) “participação consciente é aquela em que os envolvidos possuem a compreensão sobre o processo que estão vivenciando”, mas por quê razão as pessoas participam mesmo que às vezes não tenham noção dessa consciência? Porque ela é inerente ao convívio humano.

A participação integra o cotidiano de todos os indivíduos. Ao longo da vida e em diversas ocasiões somos levados, por desejo próprio ou não, a participar de grupos e atividades. O ato de participar revela a necessidade que os indivíduos têm de se associar na busca de objetivos que lhes seriam de difícil consecução ou até mesmo inatingíveis caso fossem perseguidos individualmente, de maneira isolada(...) A participação social e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. Sua concretização passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (...) A participação, portanto, deve ser vista como o grande instrumento de acesso à cidadania. Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado (Tenório; Rozenberg, 1997, p. 103-104)

2.3.6. A Escada de Participação Cidadã

Quando se fala em consciência cidadã isso impacta o tipo de participação, porque isso pode ter reflexos no grau de atuação que o cidadão tem. Nesse sentido é válido trazer o estudo de Arnstein (1969) que fala sobre a Escada de Participação Cidadã, que é uma tipologia sobre participação cidadã no sentido de poder o cidadão influenciar o processo decisório. Para a autora, a participação cidadã aumenta à medida que o cidadão sobe a escada. No quadro 2 abaixo apresenta-se a escada de participação cidadã com explicações sobre cada degrau da escada.

Quadro 2: Escada de 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)

Arnstein (1969) ressalta em sua obra que esses degraus são apenas uma simplificação de formas de participação social e que pode haver outras, mas sua obra foi importante para facilitar o entendimento sobre participação no processo decisório por parte dos cidadãos até

porque pode haver diversos pontos de vista diferentes dentro do processo de participação.

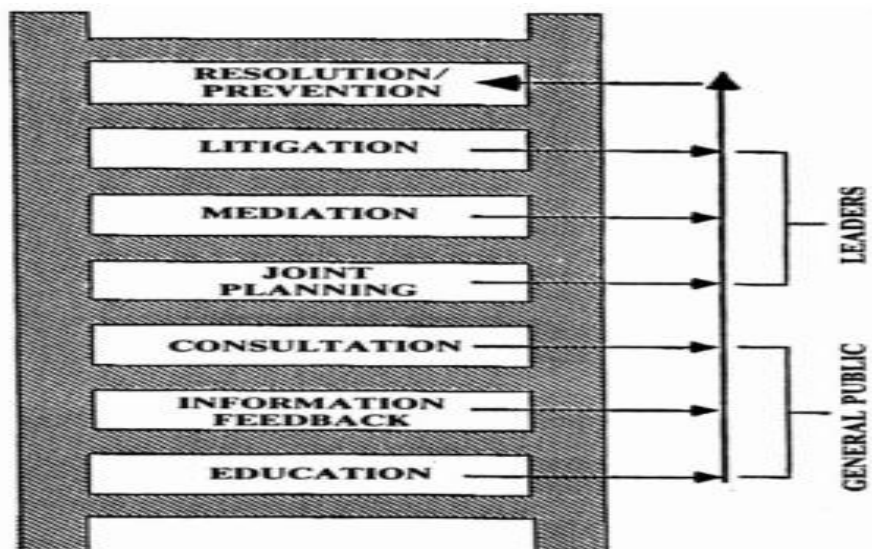
2.3.7. Limitações da Escada de Arnstein e a Proposta de Connor

Connor (1988) apesar de reconhecer os méritos da obra de Arnstein (1969) aponta limitações a escada de participação cidadã proposto pela autora, limitações estas reconhecidas pela própria. De acordo com Connor (1988) as limitações seriam:

O poder do cidadão não é distribuído de forma tão organizada como sugerem as divisões utilizadas; Alguns obstáculos significativos são omitidos, como o racismo, o paternalismo e a resistência de alguns detentores de poder e a ignorância e a desorganização de muitas comunidades de baixa renda; e em vez de oito degraus, o mundo real de pessoas e programas pode exigir até 150 para cobrir a gama de níveis reais de envolvimento dos cidadãos. O diagrama aborda guetos urbanos e negros em vez de uma variedade de situações urbanas, suburbanas e rurais; e a analogia da participação do cidadão com os degraus de uma escada não sugere nenhuma progressão lógica de um nível para outro, de um prédio para outro (Connor, 1988, p. 250)

Nesse sentido Connor (1988, p. 250) propôs uma nova escada, que ficou conhecida como Nova Escada de Participação Cidadã. O objetivo dela seria “fornecer uma abordagem sistemática para prevenir e resolver controvérsias públicas sobre políticas, programas e projetos específicos, seja em ambientes urbanos, suburbanos ou rurais e com patrocínio do setor governamental ou privado”. Ao contrário da escada de Arnstein (1969) o degrau superior só pode ser alcançado sobre o degrau anterior, ou seja, os degraus são sucessivos. Essa nova escada teria 7 degraus e não 8 como a escada de Arnstein (1969)

Figura 1: Nova Escada de Participação Cidadã



Fonte: Connor (1988)

Para Connor (1988) os três primeiros degraus são voltados para o público em geral enquanto que os quatro últimos são voltados para líderes. O primeiro degrau é o da Educação. O público deve ser informado sobre objetivos, efeitos e planos de programas antes do surgimento de controvérsias (Connor, 1988). O segundo degrau é o **Feedback** de Informações. Após uma proposta ser comunicada, o **feedback** das partes afetadas é essencial para a aceitação e resolução de conflitos (Connor, 1988). O terceiro degrau é o da Consulta. Quando os degraus anteriores não resultam em entendimento e aceitação, a consulta permite identificar e considerar opiniões públicas. A consulta é um processo consultivo.

O quarto degrau é o Planejamento Conjunto. Este ocorre no momento em que a proposta envolve assuntos jurídicos. Há o envolvimento das partes afetadas no processo de planejamento, especialmente em questões jurídicas ou complexas (Connor, 1988). O quinto degrau é o da Mediação. Nesse um especialista neutro facilita a resolução do conflito, geralmente após o conflito amadurecer e com poder equilibrado entre as partes o (Connor, 1988). O sexto degrau é o do Litígio. O litígio é o método mais tradicional de resolução de conflitos por meio de um juiz, mas menos eficaz em termos de diálogo e conciliação (Connor, 1988). O sétimo e último degrau é o da Resolução/Prevenção. Nesse degrau a solução pode ser a "menos pior", com foco na equidade e no melhor interesse das partes envolvidas (Connor, 1988).

A grande motivação de Connor (1988, p. 256) ao criar essa nova escada de participação cidadã foi “orientar os gerentes e outras pessoas sobre as diversas abordagens disponíveis para evitar e resolver controvérsias públicas sobre várias propostas”. Connor (1988 *apud* Barboza 2022, p. 31) acredita que podem ser usadas diversas abordagens simultaneamente a depender da necessidade. Questões complexas de ordem econômica, social, cultural e política não são resolvidas com simples comunicado à imprensa e reunião pública; deve-se projetar e implementar um processo sistemático apropriado para cada situação específica.

2.3.8. Gestão Social: Conceito, Prática, Crítica e Desafios

De certa forma, ao participar o cidadão além de buscar ver atendido os seus interesses pode também contribuir para resolver problemas que envolvem a sua comunidade, ou seja, deseja participar da gestão da sociedade. A partir desse espírito democrático e mais participativo emerge um novo modo de gestão que é conhecido como Gestão Social (Tenório, 1998; Cançado; Tenório; Pereira, 2011; Cançado, 2011; Tenório; Araújo, 2020).

A Gestão Social embora seja um conceito em construção (Cançado; Tenório; Pereira, 2011; Cançado, 2011; Tenório; Araújo, 2020) é um modelo de gestão que busca através do

desenvolvimento da cidadania fazer com que a esfera pública busque o bem comum da sociedade, ou seja, um modelo de gestão no qual o cidadão seja o protagonista (Tenório, 1998). Fischer e Melo (2006) define gestão social como “aquela orientada para o social (enquanto finalidade) pelo social (enquanto processo), norteadas pelos princípios da ética e da solidariedade” (Fischer; Melo, 2006, p. 17).

Muitas vezes o conceito de gestão social é confundido com gestão de políticas ou gestão de programas sociais (Tenório; Saraiva, 2006, p. 124), mas é um conceito que vai além. “A gestão social busca proporcionar condições à emancipação dos indivíduos, baseando-se na democracia deliberativa, na formação da consciência crítica de seres humanos dotados de razão e na esfera pública” (Botrel; Araújo; Pereira, 2011). Se não for entendido assim corre-se o risco de banalizar o conceito (Cançado, 2011). A gestão social é antitética à gestão estratégica uma vez que a sua preocupação é com o envolvimento de todos no processo de tomada de decisão coletiva; contrária, portanto, à gestão estratégica cujo arcabouço conceitual e instrumental está vinculado a mecanismos decisórios baseados na hierarquia(...) a gestão social é apresentada como “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (Cançado; Tenório; Pereira, 2011, p. 681).

A gestão social pressupõe uma cidadania deliberativa que “significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (Tenório, 2005) ou seja, ela é um caminho de emancipação do cidadão que se baseia no entendimento entre as partes (Cançado; Tenório; Pereira, 2011). Para Cançado (2011, p. 86) “o Estado deve descentralizar as decisões (porém, continuando como condutor do processo democrático, compatibilizando eficiência com aprimoramento da democracia), potencializando a criação de competências (‘habilitando’) para a efetiva participação do cidadão”. Dessa forma é um modelo de gestão que se propõe a pensar um projeto de nação que faça o Estado ser capaz de enfrentar a exclusão das pessoas do processo decisório, ou seja, busca-se uma interação entre Estado, sociedade e mercado que se fundamenta na solidariedade (Carrion, 2007 *apud* Cançado, 2011).

Pinho (2010, p. 25) tece críticas ao termo gestão social, que seria um termo “muito convencional, indefinido e carregado de ambigüidades e pode ser aproveitado oportunisticamente”. Também na visão do autor não há possibilidade de ter uma verdadeira gestão social por meio da participação, pois a mesma requer educação, direito social à qual muitos não têm acesso. Cançado (2011, p. 91-92) “ressalta que a participação pode e deve ser

(re)construída no espaço público e que a construção da participação e da cidadania acontece durante o processo e não somente quando há uma total educação formal” até porque para o processo de deliberação coletiva mesmo com todos os seus erros e acertos faz parte do processo de educação, ou seja, o aprender participativo acontece na participação (Luchmann, 2007).

Para Cançado, Tenório e Pereira (2011) a tomada de decisão coletiva e a transparência são essenciais na gestão social, pois o grande objetivo dela é proporcionar às pessoas a sua emancipação através de um processo de deliberação democrático em que o exercício da cidadania aconteça de modo pleno. Importante ressaltar que a gestão social não é algo solto e sem praticidade. Exemplo disso são as ações de responsabilidade social, de crescimento do terceiro setor e de economia solidária (Gomes et al, 2008; Costa; Carrion, 2008).

A prática da gestão social, porém, pressupõe a organização da sociedade civil e sua presença efetiva no processo de construção e tomada de decisões no interior do Estado. A materialização desse processo parece ser possível por meio do fortalecimento de esferas públicas comunicativas e das possibilidades de diálogos (Freitas; Freitas; Ferreira, 2016, p. 284).

2.3.9. Administração Pública Societal e Administração Pública Gerencial

A Constituição Federal de 1988 garantiu mecanismos de iniciativas populares bem como incentivou a participação social na elaboração de políticas públicas (Santos; Avritzer, 2002; Barboza, 2022)

Nas últimas décadas, os brasileiros estiveram engajados no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos (Paula, 2005, p. 37).

Essa mobilização teve reflexos na administração pública brasileira. Paula (2005) cita o advento da administração pública societal, fruto de um projeto político que busca ampliar a tomada de decisão através da democracia participativa, ou seja, um modelo de administração pública mais voltada à participação social e que procura repensar a estrutura do aparelho do Estado brasileiro, o seu desenvolvimento e a sua forma de gestão. Paula (2005) faz um comparativo entre a administração pública societal e a administração pública gerencial¹, que tem como abordagem a adaptação da gestão pública aos preceitos gerencialistas com foco na

¹ A administração pública gerencial, é também conhecida como gerencialismo, por empregar práticas de gestão oriundas de empresas privadas. Buscam a modernização e o aumento da eficiência e produtividade, além da redução de custos do aparelho estatal (Abrucio, 1997).

eficiência administrativa e no ajuste de estruturas. A autora apoia o desenvolvimento de mecanismos de controle social e apoia experiências de gestão que ampare a participação em suas mais diversas formas.

Tais experiências são capazes de fomentar a gestão social como uma visão alternativa à administração pública gerencial e a partir delas são desenvolvidos novos canais de negociação e espaços públicos deliberativos que não dependem do suporte da representação política tradicional para prosperar, pois são constituídos de organizações comunitárias que intercedem a ação política direta dos cidadãos. Logo, através desses espaços públicos, são possibilitadas a cogestão e a participação cidadã na tomada de decisão pública (Paula, 2005 *apud* Barboza, 2022).

Segundo Paula (2005, p. 40) a reivindicação por mais cidadania e o fortalecimento da sociedade civil começou a questionar o Estado como protagonista da gestão pública e isso “fez surgir a necessidade de novos formatos institucionais que possibilitassem cogestão e participação dos cidadãos nas decisões públicas”. A administração pública societal não busca apenas por resultados e estatísticas, mas busca ser uma administração que enfatiza a inclusão dos mais variados atores sociais numa tentativa de incluir as pessoas na tomada de decisão das políticas públicas. De acordo com Paula (2005) são 3 as dimensões fundamentais na construção de uma gestão pública democrática.

1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão (Paula, 2005, p. 40)

O modelo gerencialista foca mais nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa ao passo que o modelo societal foca mais na dimensão sociopolítica. Ambos têm as suas vantagens e desvantagens e há participação, só que segundo Paula (2005) na administração pública societal há uma abertura maior para uma participação de fato e não apenas a nível de discurso como geralmente ocorre na administração pública gerencial.

Para a Paula (2005) a administração pública gerencial tem a sua importância e as dimensões que focam mais têm o seu valor, mas ela falha ao não enfatizar e permitir uma maior e melhor inclusão da participação popular nas tomadas de decisão. O ideal seria que cada dimensão tivesse a mesma ênfase, mas na prática ocorre uma dicotomia entre ambas.

O fato de cada uma das vertentes ocuparem um dos extremos do debate reflete a clássica dicotomia entre a política e a administração que circunda a gestão pública. Além disso, a análise realizada revelou que a vertente societal não tem propostas completamente acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-

administrativa, e que a vertente gerencial lida com a dimensão sociopolítica predominantemente no âmbito do discurso (Paula, 2005, p. 41)

Na Figura 2 apresenta-se uma comparação entre as Administrações Pública Gerencial e Societal analisadas em Paula (2005). Nela, são sintetizadas as diferenças entre os modelos de administração pública, com ênfase especial na administração pública societal, que valoriza as experiências de gestão que viabilizam a participação popular.

Figura 2: Comparação entre as Administrações Pública Gerencial e Societal

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: Paula (2005)

2.3.10. Participação nas Organizações

A participação pode se dar nos mais variados ambientes. Onde há organizações a participação se faz presente de alguma forma e no nível organizacional não seria diferente. O processo organizacional é complexo. Ferreira (2011, p. 80) conceitua participação como o “poder de fazer parte, de influenciar, de decidir, de organizar, de executar e de adaptar/modificar os planos de ação”. Nesse sentido, o poder de participar é concedido àqueles que, formalmente, detêm esse poder na organização, assim como àqueles que, embora não

tenham esse poder formal, fazem parte da organização e exercem influência por meio de canais informais (Ferreira, 2011). O processo de participação nas organizações ocorre com a presença dos mais variados atores.

O processo de participação é composto de diferentes atores, como, por exemplo: sindicatos, mídia, fornecedores, agentes políticos, ONG's, comunidades, associações, empresas e etc. Contudo, há algo em comum entre esses atores, ou seja, todos são compostos por pessoas. Porém, nem todas as pessoas que compõem o processo participativo exercem plenamente a participação, pois boa parte dessas opta por omitir-se no momento de decidir sobre o destino comum e, sobretudo, o da organização e o seu próprio (...) O ato de participar, em si, revela a necessidade de compartilhamento para o alcance de metas e objetivos que seriam muito mais difíceis de serem alcançados se buscados individualmente. Daí a ideia de que os indivíduos devem se apropriar do direito de construir democraticamente seu próprio destino (Baylão; Schettino; Cherrine; 2014, p. 6).

Para Motta (2004) o conceito de participação nas organizações trata na verdade de criar oportunidade para as pessoas influenciarem as decisões que são afetadas a elas, é um caso de delegação em que os colaboradores têm maiores opções de escolhas em relação às suas práticas laborais e escolhas sobre os processos decisórios.

De acordo com Zajac e Bruhn (1999 *apud* Filho, 2007, p. 96) a participação permitiria às pessoas ter uma maior oportunidade de ter voz dentro da organização e ter oportunidade de apresentar seus pontos de vista sobre os mais diversos assuntos, sejam assuntos de interesse próprio ou da própria organização. Para Filho (2007) a percepção da oportunidade de participar para o colaborador da organização é até mais relevante que a própria participação em si. Para o autor, a participação mobiliza toda a inteligência de uma organização ao valorizar o potencial pessoal de cada indivíduo e ao permitir que todos expressem emoções e ideias, o que, por consequência, promove o desenvolvimento das relações pessoais e o progresso da organização.

Ferreira (2011) cita que a participação no nível organizacional pode ser analisada por meio dos domínios da participação. Essas participações podem ser política, organizacional ou na execução dos planos de ação. A participação político-estratégica consiste no estabelecimento de prioridades e de objetivos estratégicos, de longo, médio ou curto prazos. A participação organizacional pode ocorrer em todas as fases do desenvolvimento organizacional, em várias ou apenas uma. São as fases do PCDA (Planejamento, Organização, Direção e Controle). Cada fase do ciclo requer um *know-how*. Isto evidencia as dificuldades de abrangência participativa no ciclo por parte de uma só pessoa ou por parte de um só grupo de pessoas. A participação na execução dos planos de ação pode ocorrer no processo de ensino-aprendizado do dia a dia (Ferreira, 2011).

Lima (1992) cita os tipos de participação em relação à congruência com os objetivos

organizacionais. Para o autor a participação pode ser conformista ou passiva (quando a pessoa aceita os objetivos organizacionais, mas sem entusiasmo); convergente (quando reconhece a validade dos objetivos e colabora para o alcance das metas) e divergente (quando desafia a organização, propondo mudanças de acordo com novas concepções sociais e culturais).

Tenório (2007) indica 3 formas de participação: a participação de fato – que ocorre no âmbito básico da família; a participação espontânea ou voluntária – que ocorre no âmbito de grupos de interesses e a participação imposta – na qual as pessoas são obrigadas a participar.

Likert (1978 *apud* Ferreira, 2011) categoriza as atitudes da administração em face da participação. De acordo com o autor a postura pode ser: autoritária-coercitiva (decisões centralizadas na hierarquia, com comunicação vertical e desconfiança), autoritária-benevolente (é permitida alguma participação formal, mas a organização ainda é controlada de cima para baixo), atitude consultiva (a participação é consultada, mas não vinculativa, com maior confiança nas relações informais) e atitude participativa (total descentralização do poder, com envolvimento ativo de todos nas decisões). Em relação ao envolvimento dos participantes, Lima (1992) categoriza a participação em: participação ativa (quando há uma automobilização), participação passiva (quando há um não engajamento do colaborador, mas também não há uma postura no sentido de boicotar a participação ou qualquer ação estratégica) e participação alienante (quando há uma não participação real, submetida).

Depois de se verificar aspectos relacionados à participação e seus possíveis impactos, seja em organizações, seja na população, é importante ao leitor compreender a relação que pode haver entre participação e orçamento público. O capítulo a seguir aborda essa relação ao debater o orçamento participativo.

2.4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)

2.4.1. Participação Popular e Gestão Democrática através do OP

A constituição de 1988 criou institutos democráticos que favoreceram “a participação e deliberação da sociedade civil nas ações governamentais” (Souza; Silva, 2017, p. 196). Criaram-se o referendo, o plebiscito, os conselhos, as audiências públicas e os fóruns participativos (Perez, 2009). A participação popular na discussão da aplicação dos recursos públicos “representa um esforço para criar condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania, em novas formas de gestão socioestatal, na qual a sistemática ‘partilha do poder’ baseada em critérios objetivos, impessoais e universais é o elemento fundamental” (Lopes;

Freire, 2012, p. 22). “A grande influência que a participação pode ter no orçamento é a possibilidade de intervir no ‘núcleo duro’ do planejamento público, ou seja, naquele lugar onde são definidos recursos que viabilizam determinados projetos e políticas” (Streck, 2013, p. 485).

Com o objetivo de proporcionar uma participação direta dos cidadãos na gestão do orçamento público, a fim de direcionar os recursos públicos às necessidades prementes da população, o orçamento participativo surge como um instrumento capaz de proporcionar a concretização de direitos políticos (Kazmierczak; De Brito Alves, 2013, p. 417)

De acordo com Souza (2001) várias experiências têm sido desenvolvidas para aumentar a participação dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas, em especial de abrangência local e uma dessas experiências é o Orçamento Participativo (OP) por ele ser um “instrumento de promoção do bom governo ou da boa governança urbana” (Souza, 2001, p. 84).

“A gestão democrática da cidade promove a ampliação dos espaços de participação nas cidades e/ou reestruturação, no caso daqueles já existentes” (Siqueira; Marzulo, 2021, p. 400). Para Souza (2001) a participação no orçamento participativo tem o potencial de causar alguns efeitos positivos interessantes como um empoderamento dos pobres, que geralmente são excluídos dos processos decisórios nas arenas de participação; causar redução do clientelismo; causar organização dos desorganizados; e causar aumento da representação política, por exemplo. A Constituição de 1988 ensejou um âmbito favorável à criação do orçamento participativo, abrindo canais de participação nos municípios, “favorecendo a descentralização e fornecendo capacidades financeiras e legais que permitiram aos governos locais inovações administrativas e políticas” (Schwarzkopf, 2019, p. 177).

2.4.2. OP: Definições, Características e Princípios

Souza e Silva (2017) citam que é difícil achar uma definição que seja única para Orçamento Participativo, mas definem orçamento participativo como um

sistema decisório, um arranjo participativo, uma instituição política, uma forma de democracia, um mecanismo de participação e/ou um processo governamental que envolve democracia participativa, pluralista e/ou deliberativa, em que há uma desconcentração de poder decisório do estado, geralmente do poder executivo para o cidadão, por meio de regras e um arranjo preestabelecido e, por intermédio do qual, o cidadão pode intervir na alocação orçamentária e nas prioridades da ação governamental (Souza; Silva, 2017, p. 198).

Streck; Pitano e Moretti (2017, p. 4) resumem esse conceito ao dizer que o “orçamento participativo (OP) pode ser compreendido como uma ferramenta de descentralização do poder através da participação popular nas tomadas de decisão sobre o orçamento público”.

Para Wampler (2008) orçamento participativo é um processo decisório em que são combinados recursos da democracia direta como mobilização direta de cidadãos em assembleias junto com recursos de democracia representativa. Ainda segundo Wampler (2008) dois são os pilares do OP: a promoção da participação e a inversão de prioridades na formulação do orçamento público. Para Sintomer, Herzberg e Rocke (2012, p. 96) “O orçamento participativo é um processo de decisão conjunta do qual todos os cidadãos comuns podem participar fazendo propostas em um primeiro estágio, enquanto grupos de delegados acompanham os passos seguintes”.

O orçamento participativo permite a participação de cidadãos não eleitos na elaboração e/ou alocação das finanças públicas e é uma experiência democrática que tem o potencial de aprimorar “a participação cidadã pela inclusão da sociedade na discussão dos assuntos públicos e na tomada de decisão configuram a democracia participativa e acabam por aprimorar o regime político representativo” (Fung; Wright, 2003 *apud* Barboza, 2022). O orçamento participativo combina então elementos da democracia representativa, também conhecida como liberal, com elementos da democracia participativa, também conhecida como direta, num sentido de coexistência e de complementaridade (Held, 2007). Em muitos casos, “o orçamento participativo contribuiu para uma melhor comunicação entre cidadãos, administração e a elite política local(...) o orçamento participativo pode ter impactos positivos na cultura e habilidades políticas dos participantes” (Sintomer; Herzberg; Rocke, 2012, p. 88).

O orçamento participativo é caracterizado por ser uma forma de cogestão dos recursos. Para Barboza (2022, p. 36) o objetivo principal do OP “é estimular uma dinâmica e conceber uma ferramenta de cogestão dos recursos públicos entre Estado e sociedade”. De acordo com Fedozzi (2007) há um compartilhamento na distribuição dos recursos de investimento, sendo que estes são compartilhados a partir da construção de regras, inclusive há regras para o próprio sistema de participação. Esse conceito fundamenta-se na relação dialógica e na pluralidade participativa que são bases da democracia deliberativa. Além disso, o autor ressalta que essa cogestão reforça o poder de conscientização dos participantes do OP, o que reafirma a potencialidade de práticas que envolvam a participação social (Fedozzi, 2007).

O OP como instrumento de participação social possui alguns princípios:

- 1) todos cidadãos têm direito de participar e as organizações comunitárias não devem possuir prerrogativas especiais; 2) a participação possui regras da democracia participativa e da democracia representativa; além disso, essa participação acontece em instituições de funcionamento regular com Regimento Interno determinado por participantes; 3) a distribuição dos recursos financeiros é realizada pela combinação de critérios gerais estabelecidos pelas Ips de modo a definir prioridades e, também de

critérios técnicos, como a viabilidade técnica e econômica definidas e implementadas pelo Executivo (Santos, 2002 *apud* Barboza, 2022)

2.4.3. OP de Porto Alegre – O caso paradigma

Olívio Dutra, eleito pelo PT, assumiu a prefeitura de Porto Alegre em 1989 e iniciou na sua gestão o OP em Porto Alegre. Segundo Genro (1997) o OP visava atuar na formação política da cidadania através da democratização das decisões e das informações sobre questões públicas. O OP apresenta uma construção coletiva, estruturada pelo governo municipal e pela sociedade civil, cujas demandas têm origem nas regiões e nas temáticas do próprio OP. “No modelo desenvolvido na cidade de Porto Alegre, cerca de 10% do orçamento municipal era submetido ao OP, que ocorria em um ciclo anual” (Oliveira, 2016, p. 219).

O OP de Porto Alegre se destacou ao articular a participação direta das pessoas com representação. Silva (2014, p. 254) aponta que com o OP, “a população participa da discussão e definição quanto à aplicação de parte desse orçamento, que é canalizado pelo executivo municipal para as instâncias decisórias do OP, para que elas atribuam empenho e destino aos recursos”, ou seja, houve um efeito redistributivo que destinou mais recursos para se investir em áreas historicamente menos nobres e centrais da cidade. Para Santos (2009b, p. 457-458) o OP de Porto Alegre foi “uma iniciativa urbana orientada para a redistribuição dos recursos da cidade a favor dos grupos sociais mais vulneráveis, usando os meios da democracia participativa” que objetivou realizar inovação institucional por meio da eficácia administrativa, da responsabilidade, da autonomia e da qualidade da participação das pessoas.

O OP de Porto Alegre seria uma forma de gestão pública capaz de romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, por meio da participação direta da população em diferentes fases, desde a preparação até a implementação orçamentária, definindo prioridades para investimentos (Novaes; Santos, 2014, p. 805)

Silva (2014) define assim a organização do OP em Porto Alegre:

na montagem da peça orçamentária do ano seguinte, o executivo destina um determinado percentual de recursos extraídos do orçamento geral, para que as instâncias decisórias do OP definam o destino dos recursos. Em geral, o ciclo do OP contempla um conjunto de espaços participativos e deliberativos, assembleias regionais e comunitárias, fórum regional, fóruns temáticos e plenárias temáticas (por temas de investimento), de onde saem as prioridades de investimentos, definida por cada região através de um processo de mobilização e discussão entre os seus moradores. Essas demandas são dirigidas em geral ao Conselho do Orçamento Participativo (COP), instância formada por representantes de cada região e comunidade, os delegados e conselheiros, que montam a peça orçamentária do OP, dando destino aos recursos, além de fiscalizar a aplicação dos mesmos ao longo do ano. Essa peça é enviada ao executivo que remete ao legislativo, voltando posteriormente ao executivo para a sanção, conforme os trâmites normais entre os poderes constituídos do Estado (Silva, 2014, p. 254)

Para Marquetti (2003) o sucesso do OP em Porto Alegre deve-se ao fato de seu modelo criar um efeito redistributivo devido às suas características fundamentais: democracia, equidade, solidariedade e eficiência. Essas características teriam melhorado a qualidade de vida da população de baixa renda em razão de que “governo e sociedade civil estabeleceram em Porto Alegre uma administração compartilhada, em que existe um sentimento de confiança e entendimento entre as esferas pública e privada. Em outras palavras, “foi criada uma relação de simbiose entre o governo municipal e segmentos da sociedade civil” (Marquetti, 2003, p. 3). Havia a vontade de prestar contas à população do que era realizado.

2.4.4. Evolução do OP no Brasil e no mundo

Segundo Souza (2001) alguns foram os fatores e políticas que antecederam e mesmo facilitaram a adoção do OP.

O primeiro é a existência de algumas experiências semelhantes, anteriores à redemocratização. O segundo é o aumento dos recursos municipais como resultado da redemocratização, com a decisão de vários governos locais em promover ajustes nas respectivas finanças públicas. O terceiro fator é o aumento de presença de partidos considerados de esquerda nos governos locais, em especial nas grandes cidades (Souza, 2001, p. 85)

Piracicaba (SP), Fortaleza (CE) e Lages (SC) foram algumas das cidades que procuraram adotar políticas participativas antes da Constituição Federal de 1988 (Souza, 2001), mas foi no ano de 1989 que muitas experiências de orçamento participativo começaram a ganhar notoriedade como Ipatinga (MG), Betim (MG), Angra dos Reis (RJ), Vitória (ES), São Paulo (SP), Santos (SP) e Porto Alegre (RS) (Pires; Martins, 2011). Majoritariamente são os municípios que adotam o OP, mas ele não é restrito ao ente municipal. O OP já foi adotado em outros entes da federação como no Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 1999 a 2002 (Faria, 2006) e até mesmo em países como Portugal, que o adotou em escala nacional no ano de 2017 (Falanga, 2018). Conforme Falanga (2018, p. 58) o Orçamento Participativo Português (OPP) “visa promover a qualidade da democracia, fomentar a participação ativa e informada da sociedade civil e incentivar a coesão social e econômica no território nacional”.

Dias et al (2021) cita que processos de OP foram desenvolvidos também por outras entidades públicas ou privadas como universidades, escolas, associações, organizações profissionais e empresas. Em relação às universidades públicas no país podemos citar como exemplo a sua adoção na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

(UESB), Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) (Andrade, 2015; Oliana, 2018).

O orçamento participativo foi uma experiência ocorrida com sucesso através da sua implementação pelo Partido dos Trabalhadores (PT) ao vencer as eleições para a prefeitura de Porto Alegre no ano de 1988. O modelo de orçamento participativo de Porto Alegre foi uma das mais inovadoras experiências democráticas e tornou-se referência mundial por ser baseado em inclusão política e em política social (Luchmann, 2014). O modelo teve ampla repercussão no Brasil e fora do Brasil “seja por seu pioneirismo na construção de um complexo mecanismo de interlocução política com a população, seja pelo seu sucesso no que se refere à continuidade ao longo do tempo” (Luchmann, 2014, p. 168). Para Fedozzi e Martins (2015) esse foi um caso que serviu de paradigma e gerou uma crescente expansão dessa institucionalidade participativa no Brasil e no mundo. O OP destaca-se como a “inovação mais conhecida e difundida no mundo(...) e vem ocorrendo um processo crescente de mundialização desse tipo de instituição participativa, com presença, hoje, em todos os continentes” (Fedozzi; Martins, 2015, p. 182).

Seu destaque foi tamanho que no encontro Habitat II ocorrido em Istambul em 1996 o OP de Porto Alegre foi reconhecido como uma das melhores práticas de gestão urbana do mundo. Segundo Oliveira (2016) a chancela da ONU teve forte peso para que o OP fosse legitimado internacionalmente sendo sua prática também incentivada pelo Banco Mundial. Sintomer, Herzberg e Rocke (2012) ressaltam o papel do OP ao dizer que ao propagar-se globalmente fica evidente a sua importância ao enfatizar a participação cidadã na condução de políticas públicas. Para os autores, apesar da propagação global de mecanismos participativos serem ainda incipientes, o OP representa mais que uma moda passageira.

O OP expandiu-se na seguinte ordem: inicialmente pelo Brasil entre os anos 1990, nessa que foi a primeira fase de expansão do OP. Depois ganhou a América Latina entre o final do anos 1990 e início dos anos 2000, na segunda fase de expansão do OP. Após expandiu-se para a Europa, para a África e para a Ásia, terceira fase que ainda está em expansão (Falanga, 2018).

Sintomer; Herzberg e Rocke (2012 *apud* Falanga, 2018, p. 55) apresentam 3 características comuns ao OP independente do contexto onde ele foi implantado no mundo: “Primeiro, o OP como prática que desempenha funções concretas de execução de projetos, assim como simbólicas, para a sociedade civil; segundo, o OP como prática de inovação democrática; terceiro, o OP como prática que apela a agendas político-institucionais que saibam reformar a relação entre governos e cidadãos”.

2.4.5. OP: Benefícios e Fatores de Longevidade

Qual seria então a atratividade em realizar o Orçamento Participativo? Para Marquetti (2003, p. 26) “a atratividade do OP está no fato de que a própria população pode propor e decidir, não somente sobre os programas de combate à pobreza, como também sobre o futuro de suas cidades”. Na visão de Antonello essa atratividade está na

potencialidade do orçamento participativo expressa-se na forma inovadora de elaborar e executar o orçamento municipal e, principalmente, de introduzir o elemento essencial à participação, pois, mediante esse instrumento, as decisões sobre a arrecadação e os gastos públicos não ficam a cargo apenas dos técnicos da burocracia estatal e do governo, o poder é redirecionado para a participação direta de pessoas, comunidades, associações de moradores, movimentos sociais e organizações da sociedade civil (Antonello, 2013, p. 249-250).

O OP destaca-se em ser uma forma de gestão que possui vantagens e benefícios para o poder público e para a sociedade “ao abrir a possibilidade de aumentar a transparência e accountability dos recursos públicos e permitir ganhos na relação Estado-sociedade ao aproximar o cidadão da definição alocativa de recursos, antes dependente da representação parlamentar/legislativa, ativando assim a democracia direta” (Peres, 2020, p. 1-2).

Alguns fatores explicam a longevidade do OP. A vontade política, ou seja, o compromisso político-governamental em instituí-lo, a influência de um desenho organizacional que o favoreça e a existência de uma tradição associativa local (Lüchmann, 2002; Avritzer, 2003; Wampler, 2003; Borba, Lüchmann; 2007). Para Luchmann (2002) esses elementos conjugados não apenas garantem a implementação como sustentam o OP ao longo do tempo. O orçamento participativo, portanto, contribui como um instrumento na formulação de políticas públicas. E por qual motivo é necessária a discussão do orçamento e qual o impacto que a participação teria nisso? “A discussão do orçamento implica decidir quais políticas públicas serão financiadas, com quais recursos, para que públicos e em que formato” (Peres, 2020, p. 8).

Em relação à vontade política, os interesses políticos dos governantes podem influenciar nos resultados do OP e na capacidade de organização da sociedade civil. As relações entre o Executivo e o Legislativo, as regras internas do OP, bem como a capacidade de investimento do município são apontados por Wampler (2008) como fatores suplementares que podem afetar os resultados do OP. “O comprometimento dos dirigentes é demonstrado pelo nível de apoio político à participação e pelo consequente lugar que os OP ocupam na gestão administrativa e no método de governar (status político)” (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020, p. 3).

O associativismo também é um fator relevante de adoção do OP. “A questão associativa remete ao nível de organização dos atores civis, às formas de ação coletiva, às motivações para

participar, às redes de relações sociais, institucionais e políticas desses atores” (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020, p. 4). Já em relação ao desenho institucional, Souza (2021, p. 162) aponta que o “OP vai além das suas regras de funcionamento, tendo em vista que essa instituição participativa está inserida no processo decisório municipal, mas não anula os outros mecanismos tradicionais para a tomada de decisões, existentes na esfera local, e tampouco elimina as disputas políticas próprias às instituições formais de representação política”. O desenho institucional pode ser definido então como o “conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democráticos-participativos” (Luchmann, 2002, p. 143).

2.4.6. Modelos, gerações e formatos de Orçamento Participativo

Os modelos de OP variam a depender do contexto político e do atores que o implementam, além de haver diferenças quanto aos desenhos institucionais, poder efetivo e inclusão de atores (Fedozzi; Martins, 2015). Sintomer et al. (2013) apontam cinco critérios mínimos para a prática de um orçamento participativo. São eles:

- 1) A vertente orçamentária e/ou financeira é discutida de forma pública visto que o recursos são excessos;
- 2) O envolvimento social no processo se dá no âmbito da cidade, o nível de bairro não é suficiente;
- 3) O processo tem momentos repetidos em instâncias, regras e critérios de participação e de escolhas de prioridades orçamentárias; um encontro ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de um Orçamento Participativo;
- 4) O processo inclui alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; a abertura aos cidadãos das reuniões dos corpos administrativos ou políticos não é um Orçamento Participativo;
- 5) A prestação de contas sobre as decisões adotadas é essencial.

O OP pode ser realizado de inúmeras maneiras e várias foram as suas adaptações. O OP também passou por algumas gerações de estudo ao longo do tempo que se distinguiram pela progressiva incorporação do papel das instituições e dos atores políticos locais entre os seus argumentos predominantes (Souza, 2021). A primeira geração se preocupou mais com os efeitos democráticos do OP. A segunda geração focou mais nas condicionantes que explicavam a sua adoção, a continuidade e, em menor medida, a interrupção do OP. A terceira geração decidiu explorar as relações políticas do OP com as instituições e os atores políticos locais, tanto a sociedade civil participante do OP, o governo e partidos políticos como explorar a

relação do OP como os poderes Executivo, Legislativo, os partidos e as diferentes lideranças políticas locais nas diferentes arenas de competição política (Dias, 2000; Souza, 2011).

Para Abreu (2009) a informação é um insumo fundamental para a tomada de decisão e ela pode ser obtida com mais facilidade pelo uso da internet. A participação via internet no orçamento participativo é abordada na obra de alguns autores como Sampaio (2012), Abreu (2009; 2012) e Ferreira (2012). Para Ferreira (2012) a internet permite a inclusão de novos públicos no processo do OP. Essa é uma grande vantagem do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na elaboração do Orçamento Participativo visto que permite que pessoas que às vezes não podem comparecer aos Orçamentos Participativos Presenciais possam exercer alguma influência.

O OP então atualmente pode ter 3 formatos então: a modalidade presencial (em que todos os participantes se fazem presentes aos locais de debate), a modalidade online (em que a participação ocorre apenas de forma digital) e a modalidade híbrida (OPH) - (em que parte é realizada de forma presencial e parte é feita de modo online). Segundo Abreu (2016) na modalidade presencial a participação das pessoas tende a ser mais homogênea entre elas por geralmente pertencer às mesmas classes sociais enquanto que na modalidade online a participação tende a ser mais heterogênea por haver pessoas com as mais variadas realidades. Para Abreu (2016) a modalidade de OP digital tem vantagens ao evitar o deslocamento físico dos participantes, tem custos reduzidos, bem como proporciona a possibilidade de interação entre pessoas como poderes aquisitivos diferentes na definição do OP.

Segundo Sampaio (2014) o formato digital pode incrementar e facilitar processos ao proporcionar novas formas de participação. O autor ressalta que apesar dos benefícios do formato online deve-se levar em conta que ele não deve ser adotado exclusivamente sob pena de causar exclusão de pessoas menos favorecidas que não tem acesso à internet e também ser um canal de atrito com as pessoas que preferem a modalidade presencial.

Parece que a tendência é a realização de Orçamentos Participativos na modalidade híbrida porque aproveitam-se as vantagens da modalidade presencial com as vantagens da modalidade online (Sampaio, 2016). Um dos municípios que adotou o Orçamento Participativo Híbrido (OPH) foi Volta Redonda/RJ entre os anos de 2017 a 2020 (Barboza, 2022).

2.4.7. OP: Vantagens e Desvantagens de se ter legislação sobre o OP

A vontade política na adoção do OP é importante, mas sozinha ela não é fator suficiente, visto que não há uma obrigatoriedade legal em fazê-lo, tanto que não há uma legislação nacional

sobre o OP no Brasil. Para Dias et al (2021) a existência de uma norma legal do OP permitiria um ganho de legitimidade partilhada entre a população e a administração; criaria espaços de participação em locais onde por vezes nunca existiram; criaria uma rotina nas instituições de modo a permitir uma maior sustentabilidade do OP para além dos ciclos políticos e eleitorais; e estabeleceria e esclareceria as regras do processo, o que forneceria aos interessados um elemento de regulação pública.

Já a existência de uma lei sobre o OP teria como desvantagens: tendência de padronizar com valores reduzidos os montantes orçamentários destinados ao processo; atomização dos investimentos devido aos pequenos orçamentos disponibilizados excluindo o debate sobre problemas e sobre projetos estruturais para o território; pode contribuir para o OP ser um mero procedimento vazio e inconsequente; se a legislação for muito vaga ou muito rígida tende a limitar a capacidade de inovação das iniciativas; e se a lei não prever penalizações políticas e/ou administrativas é uma lei inútil ou estéril (Dias et al, 2021). A não obrigatoriedade contribui para a ampliação do debate acerca do papel do Legislativo no grau de institucionalização de instituições participativas (Souza, 2021).

2.4.8. OP: Relação entre Sociedade civil e Sociedade Política

Souza (2021) versa sobre o grau de institucionalização do OP. “O grau de institucionalização do OP (o participativo, o bifurcado e o limitado) consiste em uma tipologia ideal desenvolvida com base na incidência de variáveis que orbitam a durabilidade e o alcance qualitativo desta proposta” (Souza, 2021, p. 166).

As experiências de OP denominadas participativas têm continuidade em ao menos três gestões e se tornam mais abrangentes, ou seja, apresentam maior alcance em virtude de possibilitarem a criação de dispositivos para a institucionalização desse processo participativo e incentivarem a ampliação dos mecanismos de transparência e dos canais de comunicação entre a administração e a população(...) As experiências bifurcadas de OP, têm alcance mais restrito, em razão de atravessarem momentos de interrupção e, como resultante, não conseguem se institucionalizar no município(...) Quanto às experiências de OP limitadas, elas se caracterizam essencialmente pelo fim dessa proposta e/ou pela substituição do OP por fóruns mais regulados, de caráter consultivo e com atuação em parceria com organizações da sociedade civil. (Souza, 2021, p. 166-167)

Apesar de grande parte dos estudos sobre OP indicar que há conexão entre a adoção do OP por municípios governados por partidos de esquerda do campo político-ideológico (Avritzer, 2009; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020) ocasionada através da transformação de demandas da sociedade civil por participação em instituições participativas organizadas pelo Estado nas administrações municipais governadas especialmente pelo PT, Santos, Tanscheit e Ventura

(2020) dizem que é um erro dissociar a conexão entre sociedade civil e sociedade política na adoção de instituições participativas.

“A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (Habermas, 1997, p. 99). Somente quando há sociedade civil forte e relativo consenso da sociedade política em relação à participação criam-se condições ideais para a adoção do OP (Santos; Tanscheit; Ventura, 2020). Os autores citam que essas condições foram ideais para que Porto Alegre e Belo Horizonte tivessem boas experiências no OP.

“Uma característica comum aos processos de OP de Belo Horizonte e de Porto Alegre é a existência das assembleias regionais, uma prática comum aos movimentos comunitários, como outras que resultaram das mobilizações populares dos anos de 1970 e 1980, que buscavam a ampliação da participação e o estabelecimento de critérios de justiça no processo de deliberação para aumentar a sua credibilidade” (Novaes; Santos, 2014, p. 806). Um fator de sucesso relacionado ao OP de Belo Horizonte foi o fato do OP de Belo Horizonte condicionar a integridade de investimentos à participação de 0,5% da população de uma sub-região o que fomentou a discussão entre as vizinhanças e o convite para que os cidadãos do município definissem as demandas e prioridades a serem levadas ao espaço participativo formal, a criação das Caravanas das Prioridades, além da criação de 3 modalidades de OP: O OP Regional, o OP Digital e o OP Habitação (Horochovski; Clemente, 2012). A implantação do Orçamento Participativo Digital (OPD) em 2006, exclusivamente online, foi uma tentativa de aproximar os cidadãos que não estavam participando do OP na sua forma presencial. “O OP digital foi apresentado como uma ‘modalidade’ alternativa, permitindo a ‘votação’ on-line de obras públicas a serem desenvolvidas nos anos posteriores” (Cunha; Coelho; Pozzebon, 2014, p. 297).

Já São Paulo por ter uma sociedade civil forte porém dividida quanto à participação não teve o mesmo êxito. Grin (2015) cita que a implantação do OP em São Paulo ocorreu por ser uma bandeira histórica de governos petistas e para atender setores do partido que defendiam essa tese nos bairros, mas a criação de Subprefeituras e a sua divisão baseada em apoios políticos bem como a limitação financeira fez do OP um elemento secundário.

Em vez do discurso da governabilidade suportada pela democracia participativa, prevaleceu o criticado “toma-lá-dá-cá” da política, considerado pelo PT como fisiológico e malufista. A inovação proposta pelas Subprefeituras acabou gradativamente limitada pelas práticas políticas institucionalizadas na competição política municipal (Grin, 2015, p. 142).

Em Salvador, cidade com sociedade civil frágil e sociedade política hostil à participação, o OP não teve grandes avanços. Segundo Fadul (1999, p. 152) em Salvador “a discussão pública de parte do orçamento de investimentos não foi reconhecida nem legitimada pelas instâncias representativas do legislativo na Câmara Municipal, como um novo espaço de debate, aberto à participação popular”.

Além disso a implantação do OP em Salvador não era um compromisso partidário (PSDB), tampouco resultado de uma política corrente de participação (ao contrário de Belo Horizonte e de Porto Alegre), mas apenas uma tentativa de ‘sintonizar’ a gestão local com as tendências modernizadoras então vigentes no país, mais do que uma opção efetiva de incluir a participação social na gestão” (Novaes; Santos, 2014, p. 807).

2.4.9. OP: Vulnerabilidades e Desafios

Apesar dos benefícios o “Orçamento Participativo é mais ‘vulnerável’ às dinâmicas políticas do que outros processos participativos institucionalizados” (Luchmann; Bogo; 2021, p. 723) isso porque não tem a proteção de arcabouços normativos legais. Fedozzi, Furtado e Rangel (2018, p. 114) citam que a possibilidade de extinção aumenta quando não se tem “raízes mais profundas na sociedade civil e nas comunidades locais. Isto é, quando sua legitimidade não é forte o suficiente para impedir sua extinção por várias coalizões políticas”.

Luchmann e Bogo (2022) apontam que há casos de abandono dos OPs mesmo com governos de continuidade político-partidária, além de apontar como fatores crises econômicas, a falta de recursos, a questão de alguns orçamentos participativos serem meramente consultivos e a ascensão de um cenário político mais conservador. Também mencionam que os governantes mostram uma preferência pelo fortalecimento de conselhos e audiências públicas em detrimento do orçamento participativo. “Esta nova conjuntura crítica fortalece a hipótese de decréscimo, no presente e no futuro, não somente quantitativo dos OP, mas também de seu potencial simbólico na agenda política de democratização e de inclusão social”. (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020, p. 16).

2.4.10. Ganhos e Dificuldades do Orçamento Participativo

Como resumo das ganhos e dificuldades do Orçamento Participativo, baseados na literatura sobre o OP de Porto Alegre e Belo Horizonte, apresenta-se no Quadro 3 um comparativo baseado na obra de Souza (2001):

Quadro 3: Ganhos e dificuldades do Orçamento Participativo, baseados na literatura sobre o OP de Porto Alegre e Belo Horizonte

Ganhos	Dificuldades
Torna a democracia representativa aberta à participação mais ativa de segmentos da sociedade civil	Formas de clientelismo ainda sobrevivem
Reduz clientelismo, populismo, patrimonialismo e autoritarismo mudando a cultura política e aumentando a transparência	A sociedade civil ainda está em formação
Estimula o associativismo	Limitações financeiras e de recursos para o OP reduz a abrangência dos programas.
Facilita o processo de aprendizado sobre melhor e mais ativa cidadania	Tendência de pessoas pararem de participar quando as demandas são atendidas.
Estimula os participantes a trocar visões individualistas por solidárias e ver os problemas de forma mais coletiva	Ainda persistem dificuldades para aumentar a participação
Estabelece uma organização que pode sobreviver a trocas de governos	Lentidão para execução dos programas causando frustração
Desloca prioridades dos segmentos privilegiados para beneficiar a maioria da população	Decisões fragmentadas e demandas de curto prazo podem prejudicar o planejamento urbano
Tenta abrir canais de participação a outras classes sociais	Supremacia dos movimentos sociais e do Executivo sobre o Legislativo na questão de alocação de recursos.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025) baseado em Souza (2001)

Segundo Peres (2020)

O avanço da discussão participativa no processo orçamentário depende da existência de arenas coletivas que possam discutir tanto receitas quanto despesas, a partir da compreensão de direitos já constituídos, mas também da necessidade de garantia de novos, a partir de propostas de arranjos institucionais distintos e que inclusive proponham uma revisão da carga tributária e sua divisão pela sociedade, conforme as possibilidades dos diferentes grupos sociais e econômicos (Peres, 2020, p. 15).

Após a apresentação de toda essa discussão sobre orçamento participativo é relevante trazer ao leitor como está o panorama de implementação do OP nas universidades e também como estão as pesquisas sobre o tema no país. É o que será abordado na próxima seção.

2.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS UNIVERSIDADES

Com o desenvolvimento do OP no Brasil a partir da experiência de Porto Alegre e as subsequentes que vieram no decorrer do tempo seria natural pensar que essa modalidade de gestão social pudesse ser realizada nas universidades, mas como todo desenvolvimento científico isso também leva tempo.

A gestão participativa supõe a capacidade de construir as condições para a efetivação da prática participativa, tanto dos segmentos internos quanto externos, o que envolve a criação de mecanismos estruturais e de motivação para a participação, além de mudanças de cultura, que resulte no exercício democrático de cidadania e uma comunicação eficiente, que nem sempre os gestores conseguem efetivar em todas as frentes (Nogueira, 2020, p. 153).

As universidades são espaços públicos que podem experimentar os benefícios e os desafios do orçamento participativo. Será que os efeitos positivos do OP verificados em outros entes como municípios poderiam ser transferidos para outras esferas como as universidades? Nesse sentido encontra-se a pesquisa de Mariusz Popławski (2022) intitulada “*University Participatory Budgets. From Municipalities to Higher Education?* (Orçamentos Participativos Universitários: Dos municípios ao ensino superior – tradução nossa). O autor enumera alguns desses efeitos a saber:

- a) destaca a importância da democratização nas decisões acadêmicas, envolvendo professores, administração e alunos, com a troca de ideias em um ambiente público.
- b) A transparência é vista como essencial, pois possibilita um controle mais cuidadoso dos gastos. A educação, especialmente a formação de futuros líderes, é um argumento forte a favor da participação no orçamento.
- c) Além disso, o uso eficiente dos recursos é crucial devido ao orçamento limitado das universidades.
- d) A justiça social, embora não seja um objetivo explícito da academia, pode ajudar a alcançar outros fins.
- e) Por fim, o orçamento participativo contribui para a igualdade nas decisões e fortalece a comunidade acadêmica, valorizando boas ideias independentemente de quem as apresente (Popławski, 2022).

2.5.1. Pesquisas no Brasil sobre Orçamento Participativo no Ensino Superior

Ao saber da importância do desenvolvimento de pesquisas relacionadas à temática buscou-se verificar se houve atualizações no quantitativo de dissertações e/ou artigos que versam especificamente sobre a gestão participativa nas instituições federais de ensino superior por meio do orçamento participativo, ou seja, trabalhos que versam sobre gestão participativa do orçamento universitário. Para isso foram feitas buscas em bases de dados nacionais citadas na metodologia e também em outros trabalhos. No quadro 4 apresentam-se as seguintes publicações que foram encontradas que têm relação com o orçamento participativo nas universidades federais e/ou institutos federais:

Quadro 4: Dissertações que têm relação com o Orçamento Participativo no ensino superior

Ano de Publicação	Título da Dissertação	Autores
2003	Orçamento-participativo: uma proposta de modelo para a UFPE- Universidade Federal de Pernambuco	Ferreira, J. O. L.
2010	A prática do orçamento participativo na Universidade Federal do Rio de Janeiro: um estudo avaliativo	Morais, S. M. L. de
2015	Planejamento e gestão orçamentária participativa: uma análise da percepção da comunidade acadêmica da Universidade Federal do Vale do São Francisco	Andrade, A. de M.
2017	Projeto de intervenção orçamento participativo, da elaboração à avaliação: uma proposta para o Campus Picuí do Instituto Federal da Paraíba	Pedrosa, F. do E.
2018	Inovação organizacional em compras públicas: análise da acurácia	Avigo, R. O.

	do planejamento participativo do Instituto Federal do Triângulo Mineiro de 2013 a 2016	
2018	Orçamento Participativo: uma proposta de modelo de elaboração para a Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Câmpus Londrina	Oliana, F. H.
2018	Planejamento e gestão orçamentária da Universidade Federal de Campina Grande/PB: proposição de um modelo participativo.	Marques, M. D. R.
2019	Uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para as instituições da rede federal de educação profissional e tecnológica	Menezes, M. F.
2019	Modelo de distribuição orçamentária: uma proposta para a universidade tecnológica federal do Paraná – Campus Londrina	Ferreira, A. A. A
2019	Democracia deliberativa: orçamento participativo aplicado às instituições federais de ensino superior	Dias, V. R
2020	Gestão Democrática e Participativa: um estudo do Instituto Federal da Paraíba/Campus João Pessoa, a partir do período de redemocratização do Estado brasileiro	Nogueira, C. L.
2021	Orçamento participativo como instrumento de gestão democrática: um estudo no Instituto Federal da Paraíba	Gonçalves, E. M. S. B.
2022	Gestão orçamentária participativa na educação superior: um diagnóstico na Universidade Federal da Paraíba	Santos, L. B. R. dos

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) com base no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no trabalho de Bastos; Júnior (2023).

Na pesquisa não foi encontrada nenhuma tese de doutorado que fale especificamente de gestão participativa do orçamento universitário. Já em relação às dissertações este autor encontrou 13 que versam sobre o tema. Para efeitos de comparação com o trabalho de Bastos e Júnior (2023) essa lista foi aumentada em 5 dissertações devido ao acréscimo de 2 dissertações anteriores ao ano de 2015 (Ferreira, 2003; Moraes, 2010), ao acréscimo de 1 dissertação do ano de 2019 (Ferreira, 2019) e ao acréscimo de 2 dissertações posteriores ao ano de 2020 (Gonçalves, 2021; Santos, 2022). Esses acréscimos ocorreram pela busca ampliada em relação aos anos pesquisados.

Na pesquisa de Bastos e Júnior (2023) os autores citam que houve um reaquecimento nas discussões sobre o orçamento participativo universitário, mas esse parece estar numa fase morosa, pois só houve apenas 3 dissertações sobre o tema realizadas após o ano de 2020, mas é um tema que avança, embora não se tenha ainda numerosas dissertações sobre o tema. Algo que chama atenção é a produção de dissertações referente ao orçamento participativo universitário em relações as regiões brasileiras

Tabela 1: Dissertações sobre Orçamento Participativo universitário por região

Região	Quantidade de Dissertações	Quantidade por Estado
Nordeste	8	5 (Paraíba); 2 (Bahia); 1 (Pernambuco)
Sudeste	2	1 (Minas Gerais); 1 (Rio de Janeiro)
Sul	2	2 (Paraná)
Norte	1	1(Rondônia)

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

A região nordeste do país tem mais da metade das dissertações feitas sobre o tema e especialmente os discentes do estado da Paraíba são os que mais têm elaborado trabalhos sobre o tema, com produção quase anual desde 2017 sobre o tema. Isso indica que esses trabalhos podem servir de parâmetro na avaliação e proposição do orçamento participativo em universidades no Brasil. O Nordeste tem assumido a vanguarda destes trabalhos, além dos trabalhos da Paraíba foi do Nordeste a primeira dissertação sobre o tema no Brasil, o trabalho de Ferreira (2003) e outros 2 trabalhos importantes da Bahia, Menezes (2019) e Andrade (2015). Não há até o momento pesquisas sobre o tema na região Centro-Oeste.

Tabela 2: Dissertações sobre Orçamento Participativo universitário por Estado

Estado	Quantidade	Autores
Paraíba	5	Pedrosa (2017); Marques (2018); Nogueira (2020); Gonçalves (2021) e Santos (2022)
Bahia	2	Andrade (2015) e Menezes (2019)
Paraná	2	Oliana (2018) e Ferreira (2019)
Rio de Janeiro	1	Morais (2010)
Rondônia	1	Dias (2019)
Pernambuco	1	Ferreira (2003)

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Dos trabalhos que Bastos e Júnior (2023) classificaram como Proposta em relação ao orçamento participativo universitário destaca-se o trabalho de Marques (2018). A autora fez a proposição de um modelo participativo de elaboração do orçamento para a Universidade Federal de Campina Grande/PB. Segundo resposta do pedido de acesso à informação (Protocolo nº 23546.052465/2024-60) a UFCG adotou o Orçamento Participativo em 2023 conforme consta no processo 23546.052465/2024-60. Foi o único da classificação que originou a implantação do orçamento participativo na universidade sugerida.

Quadro 5: Artigos que têm relação com o Orçamento Participativo no ensino superior

Ano de Publicação	Título do Artigo	Autores
2011	A Prática Gerencial das Instituições Federais de Ensino Superior Avaliadas em Cinco Dimensões	Morais, S. M. L. de
2015	Uma proposta alternativa de distribuição orçamentária para as unidades da UFRJ	Gama Junior, G. P.; Bouzada, M. A. C.
2018	Análise das aplicações metodológicas de orçamento participativo em instituições públicas de ensino superior brasileiras.	Oliana, F. H.; Bortoluzzi, S. C.
2019	Os desafios da construção da gestão participativa na universidade	Caldas, A. do R.; Picanço, D. C. de L.
2023	Orçamento participativo em instituições federais de ensino: aspectos, proposições e desafios	Bastos, C. L. dos S; Júnior, A. G

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Em relação à produção de artigos relacionados à temática, conforme apresentado no

quadro 5, encontraram-se apenas cinco trabalhos, os quais foram identificados apenas nos estados do Rio de Janeiro e do Paraná. Chama a atenção que não há artigos oriundos da região Nordeste, que produziram mais dissertações sobre a temática.

Tabela 3: Artigo sobre Orçamento Participativo universitário por região

Região	Quantidade de Artigos	Quantidade por Estado	Autores
Sudeste	3	3 (Rio de Janeiro)	Moraes (2010); Gama Junior, Bouzada (2015); Bastos; Júnior (2023)
Sul	2	2 (Paraná)	Oliana; Bortoluzzi (2018); Caldas; Picanço (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

O levantamento dessa produção acadêmica relacionada ao tema da pesquisa foi realizado para este pesquisador verificar como esses artigos e dissertações podem ajudar na compreensão e interpretações relacionadas a pesquisa que será realizada na Universidade Federal Fluminense ao se estudar o seu orçamento participativo.

2.5.2. Trabalhos sobre OP universitários no Brasil

Para Popławski (2022) o orçamento participativo aplicado a universidades não é imutável e podem variar de universidade para universidade de acordo com as necessidades e desafios encontrados por cada uma delas. Ele também pode variar de acordo com as tradições e experiências locais de cada universidade.

Essa variação pode ser observada ao se encontrar trabalhos sobre o tema as quais suas características são expostas a seguir. Ferreira (2003) fez uma pesquisa que teve por objetivo a criação de um modelo de OP para a Universidade Federal de Pernambuco. O OP seria coordenado por uma comissão que teria uma equipe de apoio. O autor propõe uma descentralizando do orçamento por centros acadêmicos, órgãos suplementares e administrativos da instituição. Para isso os centros acadêmicos seriam denominados de Unidades Político-Administrativas (UPAs), que seriam subdivididas em Unidades Locais (ULs) para fins de distribuição orçamentária (Ferreira, 2003). O modelo proposto teria 20 etapas: 1) Debate Político Interno; 2) Definição do Grupo Coordenador e da Equipe de Apoio; 3) Organização do Processo; 4) Apresentação de projetos de despesas para custeio e para investimento pelos órgãos que compõem a instituição embasados tecnicamente e justificados politicamente; 5) Organização dos projetos em programas; 6) Escolha dos programas prioritários; 7) Articulação com os Conselhos de Administração e Curadores; 8) Preparação de lideranças; 9) Divulgação; 10) Urnas para escolhas de prioridades pela comunidade acadêmica; 11) Plenárias Temáticas;

12) Distribuição de cartilhas; 13) Plenárias Locais; 14) Consolidação das prioridades; 15) Assembléia Geral; 16) Confecção da proposta de OP; 17) Entrega ao conselho de Administração; 18) Aprovação nos conselhos; 19) Acompanhamento e execução; 20) Avaliação do processo participativo.

Morais (2010) fez uma avaliação do modelo de OP adotado pela UFRJ entre os anos de 2005 a 2010. Segundo a autora a UFRJ ao adotar o OP pretendeu promover uma maior transparência da gestão universitária e descentralizar recursos. Buscou-se incentivar a participação de todas as unidades da universidade que geriam recursos orçamentários e financeiros para identificar as necessidades de recursos para custeio e investimento (Moraes, 2010). O modelo de OP da UFRJ possui as seguintes características: a) Cálculo do valor de recursos a serem redistribuídos às UG por meio de uma matriz pautada em indicadores acadêmicos; b) – Com base nesse valor, envio pelas UGs de demandas de custeio e investimento levantadas pelos docentes e técnicos da unidade através de questionários eletrônicos; c) Se a Unidade for omissa valor do ano anterior + índice de correção da União; d) Os dados coletados são compatibilizados e ajustados pela Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento; e) A proposta orçamentária compatibilizada é apresentada ao Reitor, que submete à aprovação do Conselho Universitário e enviada às instâncias superiores do MEC (Morais, 2010).

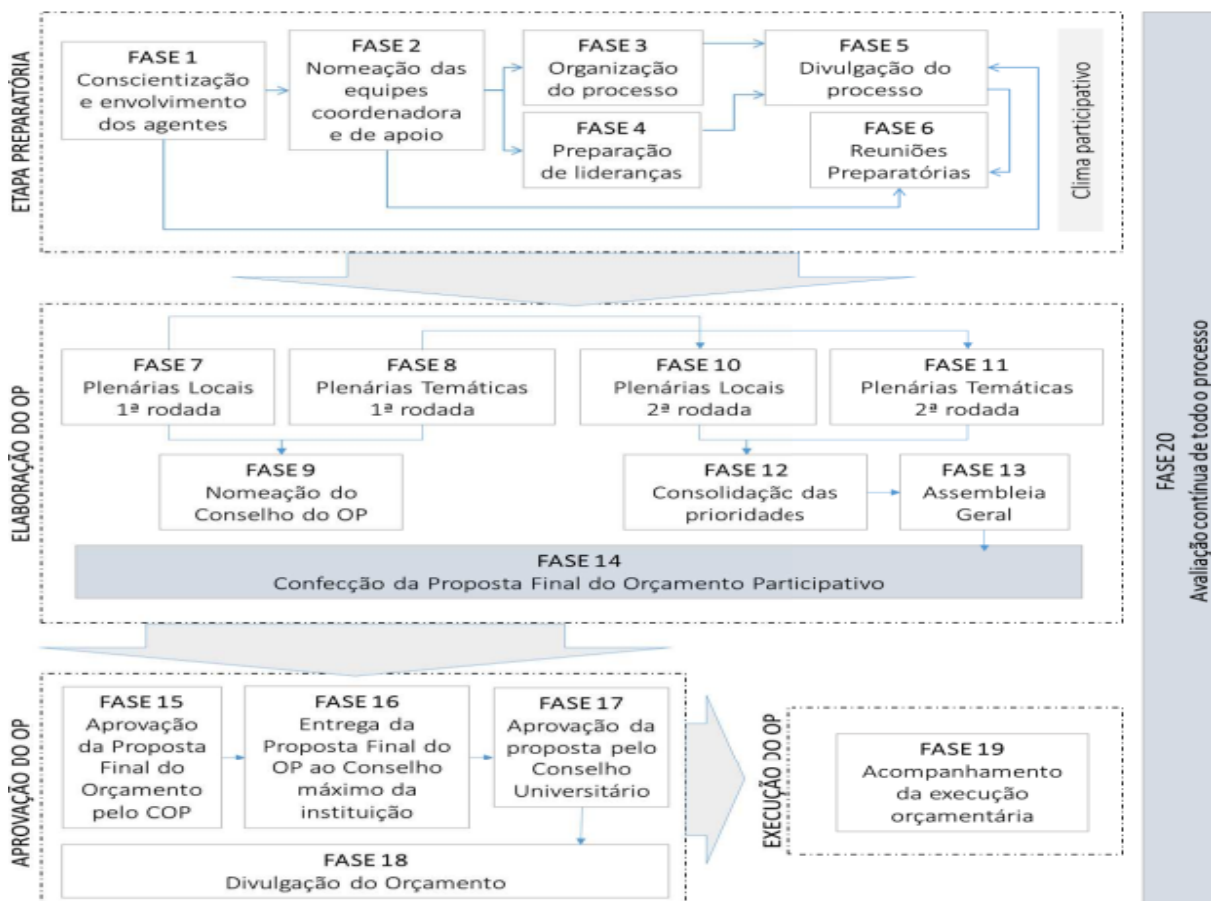
O trabalho de Pedrosa (2017) quis propor um modelo de OP ao Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia da Paraíba – Câmpus Picuí. Nele o autor cita a criação de um Regimento do Orçamento Participativo criado por meio de uma comissão específica que terá que revisa-lo anualmente. O modelo propõe que não seja discutida a totalidade do orçamento, mas alguns percentuais. Seriam passíveis de discussão pelo OP: 15% dos recursos recebidos para custeio; 60% dos recursos para investimento; 70% recursos para capacitação e 50% dos recursos para assistência ao educando. Também é sugerido fóruns temáticos a serem realizados uma vez ao mês para capacitar e sensibilizar membros para o OP bem como plenárias e seminários a serem realizados com toda a comunidade acadêmica (Pedrosa, 2017).

Andrade (2015) em sua pesquisa estudou como a experiência participativa poderia ser desenvolvida na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). Segundo o autor iniciou-se uma mudança organizacional e comportamental baseada em princípios participativos. Foi criado um aplicativo (Leds) para o levantamento das demandas setoriais que deveriam ter relação com o planejamento e a gestão orçamentária. Dessa forma todos da comunidade acadêmica poderiam dar sugestões (Andrade, 2015). Na pesquisa o autor cita que após a dedução das despesas fixas a instituição distribui entre os centros acadêmicos de graduação e pós-graduação a parte residual do orçamento por ela recebido. Os setores

administrativos não entram nesta distribuição devendo solicitar a administração geral. Avigo (2018) cita em seu estudo a implantação de um Planejamento Participativo de Compras no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro. Isso foi uma inovação organizacional, pois permitiu que qualquer servidor pudesse demandar itens e quantitativos para serem licitados, participando assim do planejamento e do orçamento colocando os servidores como formuladores de demanda (Avigo, 2018).

No trabalho de Oliana (2018) o autor investigou a viabilidade de um modelo teórico genérico de OP aplicável a todas as instituições de ensino superior. Na pesquisa o autor analisou modelos de OPs propostos/implantados em IPES (Instituições Públicas de Ensino Superior) através da análise das seguintes características: Despesas de custeio; despesas de investimento; participação dos docentes; participação dos discentes; participação dos técnicos-administrativos e precariedade. As características presentes em todos os modelos são a abertura de participação aos docentes e a discussão das despesas de investimento. Em relação as demais características cada IPES trata de forma diferente (Oliana, 2018). Na figura 3 apresentam-se as fases de elaboração de um OP em universidades federais sugerido por Oliana (2018).

Figura 3: Fases de elaboração de um Orçamento Participativo em IPES



Fonte: Oliana (2018)

Marques (2018) avaliou o atual modelo de planejamento e gestão orçamentária praticado pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) à luz de um modelo participativo. A autora ressalta que a sociedade deve atuar como um sujeito ativo na cogestão da administração dos recursos públicos. Na sua pesquisa foram feitas entrevistas com atores que foram confrontadas com o PDI, com o estatuto e o regimento da UFCG bem como com a bibliografia utilizada. A autora sugere a criação de uma seção específica no site da instituição para ampliar a consulta do interesse da comunidade acadêmica em participar do OP bem como a ampla divulgação dos valores disponibilizados a deliberação por meio do OP. A autora propõe um plano de ação tem como ações 1) realizar diagnóstico organizacional; 2) Rediscutir a matriz orçamentária; 3) Apresentar os números orçamentários a comunidade universitária; 4) Preparação da metodologia do processo de OP; 5) Divulgação e sensibilização dos atores institucionais e da comunidade universitária; 6) Levantamento das demandas; 7) Escolhas das demandas mais votadas e análise técnica de viabilidade; 8) Execução das propostas aprovadas e 9) Monitoramento e elaboração de relatório de avaliação (Marques, 2018).

Menezes (2019) desenvolveu uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para as instituições da rede federal de educação profissional e tecnológica. O autor ressalta que é necessário “que existam instrumentos que possibilitem a participação de toda a comunidade na gestão, além de ter gestores que tenham competência e habilidade nas suas respectivas gestões” (Menezes, 2019, p. 36). No trabalho é feita uma comparação entre as matrizes ANDIFES – utilizada nas universidades – e a matriz CONIF – atualizada em Institutos Federais e como pode ser criada uma matriz única para ambos os espaços (Menezes, 2019).

Ferreira (2019) propõe uma matriz de rateio para a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Londrina. No trabalho o autor utiliza-se de cálculos estatísticos para definir as diretrizes e critérios objetivos, com foco na gestão orçamentária, buscando a melhoria na performance e alcançar resultados com eficiência, eficácia e transparência. Isso porque segundo o autor os recursos não podem ser definidos baseados em critérios subjetivos e devem envolver todos os segmentos da comunidade acadêmica. “A matriz de rateio está estruturada em quatro variáveis: discentes, docentes e técnico-administrativos, titulação dos docentes e estrutura da instituição” Ferreira (2019, p.7).

O trabalho de Nogueira (2020) buscou realizar um estudo sobre a participação democrática da comunidade acadêmica na gestão e planejamento do Instituto Federal da Paraíba – IFPB Campus João Pessoa. Nesse trabalho o autor objetivou a busca da percepção dos gestores e da comunidade acadêmica para entender quais eram os níveis e as condições da participação das pessoas. Foi analisada a relação entre democracia, gestão e participação. O

estudo mostrou que há uma consciência sobre o papel positivo da participação. Para o autor o processo participativo pressupõe a existência ou construção de uma cultura democrática de participação dos sujeitos sociais envolvidos, tanto daqueles que compartilham o exercício dos cargos de gestão, quanto dos segmentos da comunidade, a quem cabe o papel de exigir um espaço nesse processo participativo (Nogueira, 2020).

Gonçalves (2021) ressalta a importância do orçamento participativo na universidade, pois a inclusão da participação da comunidade acadêmica na definição das prioridades orçamentárias teria “o intuito de demonstrar, de forma transparente, a real situação da Instituição e, com isso, assegurar, no que for possível, as demandas da comunidade”. Além disso, “a implementação de um orçamento participativo em uma Instituição de Ensino Superior possibilita uma maior integração e transparência no processo de gestão, visando, assim, à conciliação das prioridades da comunidade, gestores e os objetivos estratégicos da Instituição” Gonçalves (2021). Santos (2022) fez um trabalho que teve por objetivo analisar o processo de participação da comunidade acadêmica na gestão orçamentária na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). O autor constatou que embora haja instancias deliberativas nos centros de ensino o processo de participação não é seguido de princípios de construção e de debates coletivos, mesmo que a participação seja ressaltada no PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional). O autor sugere a criação de uma norma específica com regras e critérios participativos para a escolha das prioridades orçamentárias ou criação de uma comissão deliberativa orçamentária participativa (Santos, 2022).

O trabalho de Dias (2019) propõe um modelo de OP na Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). A autora propõe um modelo a partir do *benchmarking* de outras universidades como a UFRJ, UNIVASF e UTFPR. A autora elabora uma proposta minuta de resolução para o OP na universidade, visto que as universidades não tem obrigação legal de implementar o OP e a resolução teria uma força legal para garantir o OP na universidade. Na quadro 6 a autora apresenta as vantagens e dificuldades na implementação do OP na universidade.

Quadro 6: Vantagens e dificuldades na implementação do OP nas universidades

Vantagens	Dificuldades
Ampliação da participação da comunidade acadêmica	Reunir a comunidade acadêmica para participar
Ampliação da transparência dos atos institucionais	Falta de conhecimento da comunidade acadêmica sobre orçamento
Maior aproximação com a comunidade acadêmica	Restrições orçamentárias impostas pelo governo federal
Aumento da satisfação da comunidade acadêmica	Aceitação das propostas apresentadas pela comunidade acadêmica
Fortalecimento dos canais de comunicação	Falta de interesse da comunidade acadêmica em participar do processo

Disseminação do conhecimento sobre limitações financeira da instituição	Divulgação das reuniões sobre o orçamento participativo.
Compartilhamento de informações sobre o orçamento da instituição	

Fonte: Adaptado de Dias (2019)

Gama e Bouzada (2015) elaboraram um artigo para sugerir uma proposta alternativa de OP para a UFRJ. Os autores ressaltam que cada universidade deve adotar o modelo de OP que melhor atenda às suas necessidades bem como ao alcance dos objetivos pretendidos. Também enfatizam que seja elaborada uma matriz de distribuição de recursos que reflita o desempenho atualizado de cada unidade da universidade para fins de justiça. (Gama; Bouzada, 2015). Já Moraes e Silva (2011) em seu artigo fazem uma análise do OP da UFRJ analisando como o OP pode influenciar nas dimensões em aspectos como eficiência, eficácia, efetividade, equidade e consistência dos dados com o objetivo de obter racionalidade e a transparência do uso dos recursos (Moraes; Silva, 2011).

Oliana e Bertoluzzi (2018) fazem uma análise de diferentes aplicações metodológicas do OP em instituições de ensino superior como a UFRJ e a UNIVASF. Os autores enfatizam o OP como instrumento de controle social. No artigo os autores ressaltam que cada universidade pode adotar e fazer a sua forma de gestão do seu OP. Para os autores é essencial “a descentralização do poder e a abertura à comunidade acadêmica de espaços para discussões e decisões orçamentárias da instituição” (Oliana; Bertoluzzi, 2018, p. 40). Oliana e Bertoluzzi (2018) elogiam os OPs da UFRJ e da UNIVASF, mas ressaltam que na UFRJ há uma limitação explícita quanto participação do discentes, visto que lá o OP é mais voltado para docentes e técnicos. Já na UNIVASF a crítica é sobre a distribuição orçamentária não contemplar os setores administrativos da universidade, limitando a distribuição aos setores acadêmicos ligados a pesquisa, ensino e extensão (Oliana; Bertoluzzi, 2018).

Caldas e Picanço (2019) em seu artigo destacam que há desafios para uma construção de uma gestão democrática participativa nas universidades. Segundo as autoras só a participação em tese de todos os segmentos da comunidade acadêmica não garante que todo processo de escolha seja necessariamente democrático. É preciso garantir alguns princípios como diversidade e transparência, o que para as autoras “significa democratizar ações/decisões, meios, procedimentos e conteúdos e ampliar os espaços de decisão, debate e representação política” (Caldas; Picanço, 2019, p. 87). Também ressaltam que a universidade que adotar o OP tenha uma metodologia de orçamento participativo e que construa uma nova cultura interna (Caldas; Picanço, 2019). Caldas e Picanço (2019) reconhecem que

há limites, seja da cultura institucional, seja do contexto mais geral que facilitam ou dificultam política, cultural e economicamente determinadas ações e movimentos. Por isso, é fundamental conhecer a realidade em que se atua e só se faz isto com a parceria de muitas mãos, vozes e olhares (Caldas; Picanço, 2019, p. 101).

Bastos e Júnior (2023, p. 136) destacam que “as universidades intensificaram seus esforços para tornar a gestão do orçamento mais transparente e democrática, o que é refletido no cenário acadêmico através das pesquisas mais recentes” embora reconheçam que “a produção de estudos com abordagem prática do orçamento ou do planejamento participativo ainda é escassa”. Os autores apontam ainda como principais desafios ao OP nas universidades

escassez orçamentária, pouca vinculação entre a prática orçamentária e os documentos institucionais, necessidade de capacitação para os agentes envolvidos, ausência de integração entre as equipes, baixa adesão e comprometimento com as reuniões, espaços desocupados nos colegiados (Bastos; Junior, 2023, p. 136).

Bastos e Junior (2023) ainda apontam como caminhos para o aprimoramento do OP nas universidades federais

uma transformação na cultura organizacional que promova o reconhecimento dos espaços de discussão e o fortalecimento da comunicação entre os segmentos da instituição, capacitação dos agentes, reavaliação dos critérios de distribuição orçamentária, adequação do planejamento à demanda real da instituição, monitoramento e controle do processo de planejamento e compras. (Bastos; Junior, 2023, p. 136).

2.5.3. Distinção entre orçamento participativo de baixa e alta intensidade nas universidades

Inspirados nos conceitos de democracia de baixa e alta intensidade desenvolvidos por Santos (2002) em "Democratizar a Democracia", propõe-se aqui uma análise do OP no contexto universitário através de uma tipologia que reflete os diferentes graus de participação e deliberação. Santos (2002) define a democracia de baixa intensidade como aquela restrita à representação liberal e geradora de exclusão, enquanto a de alta intensidade busca ampliar a participação cidadã para uma efetiva inclusão social. Embora o autor não se refira diretamente a um "OP de baixa intensidade" ou "OP de alta intensidade", sua distinção entre modelos democráticos com distintos níveis de engajamento cívico e poder decisório oferece um arcabouço teórico pertinente para se compreender as variações na implementação do OP em instituições de ensino superior.

No OP de baixa intensidade, a participação, embora não exclusivamente consultiva, é restrita a alguns grupos ou setores da universidade, como departamentos, unidades acadêmicas ou em categorias específicas como docentes, discentes ou servidores. É realizada uma mera

consulta ou há uma deliberação limitada a certos grupos, que têm poder de influência sobre a alocação de recursos. Apesar de haver um espaço para contribuição e decisão, ele não é aberto a todos os membros da universidade. OP de baixa intensidade compreende OPs que vão de meras consultas a deliberação restrita a alguns grupos.

Já o OP de alta intensidade é caracterizado pela participação mais ampla, que envolve todos os grupos e setores da universidade. Nesse modelo, todos têm a capacidade de votar e deliberar, influenciando diretamente a definição do orçamento, promovendo uma participação democrática e inclusiva. A deliberação neste modelo é mais robusta, pois o poder de decisão é mais significativo e abrangente, visto que envolve toda a comunidade acadêmica na construção das prioridades orçamentárias da universidade. Nos OPs de alta intensidade todos os grupos tem poder de deliberação, mas tem um *continuum* entre apenas a deliberação propriamente dita e a participação em todas as fases do processo.

A aplicação da lente conceitual de Santos (2002) ao OP universitário permite uma análise mais aprofundada das dinâmicas de poder e dos níveis de inclusão presentes em diferentes modelos de gestão participativa de recursos, contribuindo para a compreensão das potencialidades e limitações do OP como instrumento de democratização no ensino superior.

2.5.4. Panorama da Implantação do Orçamento Participativo nas Universidades Federais no Brasil

Como está atualmente a implantação do OP nas universidades federais no Brasil? Será que têm universidades que já o adotam? Como as universidades têm visto esse debate? Para isso foram enviadas perguntas via Plataforma Fala.BR da CGU para obter informações sobre o orçamento participativo nas universidades. Atualmente há 69 universidades federais no país. Foram enviadas a cada uma delas perguntas conforme apontado na metodologia desta pesquisa e há algumas questões interessantes. Na tabela 4 apresenta-se um panorama atualizado sobre a adoção do OP nas universidades federais brasileiras.

Tabela 4: Adoção do Orçamento Participativo nas universidades federais do Brasil

Crítérios	Universidades	Total de universidades	Percentual Total
Universidades Federais que já adotaram ou adotam o OP ²	(UFRJ, UFCA, UNILA, UFCG, UFPEL, UFF)	6	8,70%

² Os OPs da UFRJ e da UFCA são considerados OPs de baixa intensidade, pois na UFRJ não há deliberação por parte dos discentes e na UFCA somente os discentes deliberam. Os demais são considerados OP de alta intensidade por envolver todos os segmentos da universidade (docentes, discentes e servidores técnico-administrativos) segundo classificação feita pelo autor inspirada na obra de Santos (2002).

Universidades Federais que realizam algum evento aberto à participação na definição do orçamento como audiências públicas, apenas de cunho consultivo.	(UFABC, UNIFESP)	2	2,90%
Universidades Federais que não adotam o OP, mas que estão estudando ou pretendem estudar a viabilidade de sua adoção no futuro	(UNIFESSPA, UFRN, UNIFAP, UFGD, UFMA, UFMT, UFPI, UFSCar, FUNRei, UFR, UNIRIO, UFDPAr, UNIFEI, UFRPE)	14	20,29%
Universidades Federais que não adotam o OP nem sinalizaram intenção de adotá-lo	Demais universidades	47	68,11%

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Primeiro ponto é que de acordo com as respostas obtidas muitas universidades fazem confusões sobre o próprio instrumento do orçamento participativo quanto à participação. Para um orçamento ser considerado participativo as pessoas podem ter voz e poder de decisão, ou seja, ter uma real influência na definição do orçamento. Percebe-se que a maioria entende que o fato de o orçamento ser aprovado geralmente por um Conselho Universitário no qual há representantes dos servidores, docentes e dos discentes faz com que o orçamento seja participativo, o que não é verdadeiro, pois só o fato de existirem representantes da comunidade acadêmica não caracteriza o orçamento da universidade como participativo.

O orçamento pode até ser considerado participativo se for oportunizada a comunidade acadêmica a sua participação livre, voluntária e sem objeções. Para isso deve ser ofertada a participação por meio de audiências públicas, fóruns participativos, conselhos participativos ou qualquer outro instrumento em que a pessoa livremente possa contribuir para a definição do orçamento, ou seja, ter direito de ser ouvido e poder influenciar a definição do orçamento. Se for nesse sentido pode-se até considerar que há uma espécie de orçamento definido de forma participativa. O ideal é que essa participação não seja apenas consultiva, mas que os participantes possam votar e ter alguma forma de deliberação.

Dito isso algumas universidades se enquadram como universidades que têm orçamento participativo, mas ressalta-se que o orçamento só é de fato participativo se permite a participação direta das pessoas na deliberação para a elaboração do orçamento. De acordo com as respostas, a imensa maioria das universidades não adotam o orçamento participativo. Na maioria das universidades federais os setores responsáveis apenas realizam a distribuição interna das dotações descentralizadas pelo governo federal dentro das ações orçamentárias

fornecidas pelo governo. Em suma, o governo federal é responsável por definir os programas e ações orçamentárias, ao passo que as universidades distribuem, dentro das ações, os valores descentralizados pelo governo através do MEC.

A Universidade Federal do Amazonas (UFAM) é uma das universidades que afirmaram não ter implementado um orçamento participativo bem como a Universidade Federal do Piauí (UFPI) entre outras. Um fator que restringe a adoção do OP nas universidades é a escassez de recursos orçamentários recebidos nos últimos anos pelas universidades, como afirmado por exemplo na resposta da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Algumas universidades disseram adotar o OP por ser um processo democrático e participativo, uma vez que há plena discussão com o staff, com os diretores de centros e de unidades acadêmicas especializadas, que são agentes públicos eleitos diretamente pela comunidade acadêmica. O exemplo desse modelo é a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A Universidade de Brasília (UNB) enviou apenas a composição do Conselho Universitário e do Conselho de Administração, ou seja, apenas como é composto estes conselhos, fato repetido por outras universidades em suas respostas.

A proposta de definição do orçamento nas universidades para o exercício fiscal subsequente geralmente é elaborada no ano anterior, com base nos limites estipulados pelo Ministério da Educação (MEC) para cada ação orçamentária. Há universidades que possuem normativos para a realização da distribuição interna dos numerários referente ao orçamento, como a Universidade Federal do ABC (UFABC) e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), por exemplo.

Há universidades que já tiveram trabalhos já citados nesta pesquisa que tiveram propostas para a implantação do orçamento participativo como Ollana (2018) e Ferreira (2003), mas que o OP não foi implantado na universidade pesquisada. A Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UFTPR) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) são exemplos em que as propostas sugeridas pelos discentes não saíram do papel.

Há universidades que estão caminhando para uma definição mais participativa na definição do orçamento, como a Universidade Federal do ABC (UFABC). Na resposta do pedido de acesso à informação foi informado que a universidade realiza audiências públicas sobre o orçamento e possui uma Resolução de Diretrizes Orçamentárias que contém as etapas para a elaboração do orçamento na universidade, possuindo calendário de debates inclusive. Segundo informado as demandas apresentadas nas audiências públicas possuem caráter consultivo. Como já dito o ideal é ser deliberativo, mas, sem dúvida, é um avanço. Outra universidade que faz audiências públicas é a UNIFESP.

Também na análise das respostas há universidades que afirmaram não possuir o orçamento participativo implantado na universidade, mas que consideram fazer estudos para verificar a viabilidade de sua implantação na universidade. Estão nessa situação a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), a Universidade Federal do Sul e do Sudeste do Pará (UNIFESSPA), e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) para citar alguns exemplos. De acordo com as respostas dadas e realizando investigação nos sites das instituições bem como documentos das mesmas, este pesquisador encontrou exemplos de universidades federais no Brasil que adotaram o OP.

Para iniciar, cita-se a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Segundo pesquisa desenvolvida por Gama e Bouzada (2015) a UFRJ implantou o orçamento participativo no ano de 2005. O objetivo era implantar uma nova cultura gerencial de modo a criar um instrumento de planejamento participativo na universidade. O trabalho de Moraes (2010) foi o primeiro a estudar o orçamento participativo na UFRJ. A UFRJ foi a universidade federal pioneira em adotar um modelo de orçamento participativo. Seu modelo de OP a cada versão vai sendo ajustado e aprimorado. Exemplo disso foi a recente alteração para a criação da Nova Matriz de Cálculo do Orçamento Participativo.

Outra universidade federal que adotou o orçamento participativo é a Universidade Federal do Cariri (UFCA) no Ceará. O processo inicia-se com um chamamento público para a elaboração de propostas cujo objetivo é fornecer orientações sobre o processo de elaboração das propostas orçamentárias e esclarecer eventuais dúvidas dos estudantes. O OP na universidade foi regulamentado através da Resolução CONSUNI nº 175, de 28 de Setembro de 2023. As propostas feitas pela comunidade acadêmica são submetidas a votação pela comunidade discente. Os servidores técnicos e professores conseguem fazer sugestões orçamentárias diretas junto aos setores aos quais estejam vinculados.

Mais um exemplo de adoção do OP nas universidades federais é a Universidade Federal de Campina Grande/PB (UFCG). Segundo resposta ao pedido de informação, a UFCG adotou o orçamento participativo no ano de 2023. No processo são realizadas reuniões com todos os centros de ensino para que alunos, professores e servidores possam conhecer o orçamento corrente e suas destinações internas. Após a apresentação institucional todos podem apresentar suas dúvidas, anseios e prioridades. Após os debates e votações das propostas, posteriormente os dados são compilados e é feita uma análise técnica das propostas. As que são consideradas viáveis são acolhidas no orçamento de acordo com o numerário disponível para tal.

Outro exemplo de orçamento participativo em universidades federais é o da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Segundo resposta do pedido de informação a

UFPEL adotou o OP nos anos de 2019 e 2020 realizando a disponibilização do valor de 1,2 milhões de reais em cada uma das edições para que a comunidade universitária decidisse de forma direta a aplicação desses recursos. Para tal a UFPEL utilizou-se de eixos do PDI a saber: Gestão Institucional; Gestão Acadêmica; Gestão de Pessoas; Assistência Estudantil e Infraestrutura. Em cada um deles foi aberto um Grupo Temático específico no qual as pessoas interessadas e também alunos, professores e técnicos sorteados definiram de 3 a 5 ações prioritárias para cada tema. Depois das consultas dos grupos, as ações consideradas prioritárias foram apresentadas em uma audiência pública. Após a audiência um comitê articulador composto por representantes da comunidade acadêmica ficou encarregado de reunir as ações que têm maior prioridade para submeter a apreciação da comunidade acadêmica.

Segundo a resposta, são priorizadas ações estratégicas que atendam às demandas de uma ou mais unidades acadêmicas, envolvam mais de uma categoria (discente, docente e técnico-administrativos em educação) ou impactem uma ou mais zonas em que a Universidade se situa. A eleição das demandas é realizada por meio eletrônico através do sistema *Helios Voting*. Como exemplo de demandas realizadas no OP na universidade citam-se o investimento suplementar em materiais didáticos e equipamentos para ensino, pesquisa e extensão na graduação; a implementação de áreas de convivência, a implementação de painéis solares e sensores de presença para economia energética. Todos decididos em votação pela comunidade acadêmica.

Como complemento apresenta-se o OP realizado na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) para o ano de 2024. Nesta universidade o OP é organizado nas seguintes etapas: 1) Reuniões Preparatórias para o OP visando o entendimento das atividades e prazos para o OP bem como a previsão dos limites da programação orçamentária anual da universidade. Também é apresentado o edital que vai regular o OP e suas etapas. 2) Envio de propostas via sistema online. As propostas devem conter informações como a descrição da ação, seu valor, o(a) executor(a), justificativa e podem ser submetidas individualmente ou por meio da formação de coletivos. 3) Consolidação de propostas: as propostas parecidas são consolidadas para apresentação em audiência pública. 4) Audiência Pública: aqui são apresentadas as diretrizes orçamentárias da UNILA, o planejamento institucional e as propostas de emenda ao orçamento; 5) Votação eletrônica das propostas: as propostas agrupadas serão apresentadas em sistema eletrônico para votação. Cada integrante da comunidade acadêmica poderá votar em até três ações. As ações serão classificadas de acordo com o número de votos e serão contempladas dentro do limite orçamentário disponível. 6 - Envio ao CONSUN: a proposta orçamentária da UNILA para 2024 será submetida ao Conselho Universitário (CONSUN) para deliberação. (UNILA, 2023). Nesse OP 1083 pessoas votaram e 10 propostas

foram contempladas.

Na UFF (Universidade Federal Fluminense) foram iniciados os tramites para a implantação do OP. A PROPLAN (Pró-reitoria de Planejamento) realizou duas audiências públicas para debater um Programa de Orçamento Participativo. A finalidade foi envolver toda a comunidade acadêmica na elaboração e discussão dos projetos que farão parte do orçamento de 2024 da universidade, promovendo a participação de técnicos, docentes e discentes (UFF, 2023). Na primeira audiência o foco foi a apresentação do novo PDI da UFF e sua relação com o orçamento da UFF. Na segunda audiência houve o detalhamento do orçamento da universidade. Os presentes puderam fazer perguntas e sugestões. Foi oferecido pela UFF um curso sobre orçamento participativo aberto a toda a comunidade acadêmica.

No mês de novembro de 2023 foi aberto um edital de seleção de projetos de Orçamento Participativo que deveriam ter relação com o PDI da UFF. Os projetos foram avaliados por uma comissão especial com base na análise dos seguintes fatores: adequação aos tipos de recursos solicitados e orçamento estimado; viabilidade técnica do projeto; coerência entre objetivos, metas e justificativa; além de aderência ao PDI (UFF, 2023). Os projetos puderam ser apresentados por docentes, discentes e técnicos e houve projetos selecionados nessas três categorias. Após essa análise os projetos selecionados puderam ser votados pela comunidade acadêmica através de sistema eletrônico de votação.

Depois dessa análise preliminar em que foram identificados orçamentos participativos nas universidades foram feitas perguntas para identificar as razões e os motivos que levaram estas universidades a adotar este instrumento. Para as 6 universidades indicadas na primeira linha da Tabela 4 foram enviadas as 3 últimas perguntas indicadas na seção de metodologia. As perguntas foram: a) Quais foram as razões que motivaram a implementação do OP na universidade? b) Quais foram ou são os principais desafios no processo de implementação do OP? e c) Quais os resultados que são esperados ao implantar o OP na universidade?

A implementação do Orçamento Participativo (OP) nas universidades teve como foco uma gestão mais democrática e transparente. A UFCA e a UFCG, por exemplo, buscaram envolver os discentes nas decisões, alinhando-se com Nogueira (2020) e Caldas e Picanço (2019), que defendem a participação ativa da comunidade acadêmica promovendo transparência e uma gestão mais democrática através de práticas de gestão mais inclusivas e inovadoras. Na UFRJ, o objetivo foi descentralizar parte do orçamento discricionário, proporcionando maior autonomia às Unidades Acadêmicas e Campi para adquirir materiais e contratar serviços específicos, como sugerido por Moraes (2010), que enfatiza a importância da descentralização para fortalecer as capacidades locais.

A UNILA, UFF e a UFCG objetivaram ampliar a participação da comunidade acadêmica nas decisões orçamentárias, conforme Gonçalves (2021) e Santos (2022), que destacam a necessidade de maior envolvimento nas escolhas financeiras. Também buscou-se integrar cursos de graduação e pós-graduação, conforme a proposta de Avigo (2018) sobre a colaboração entre níveis acadêmicos. A qualificação da comunidade acadêmica foi outra prioridade, como aponta Ollana (2018), ressaltando a importância da capacitação para uma participação efetiva. Já a UFPEL procurou priorizar as demandas coletivas, fortalecer o pertencimento e garantir a transparência na alocação dos recursos públicos, seguindo as diretrizes de Moraes (2010), Gonçalves (2021) e Carvalho; Araújo (2010), que ressaltam a importância da transparência na gestão democrática. Em resumo, cada universidade adotou o OP com objetivos específicos, mas todas com o propósito comum de promover uma gestão mais inclusiva e responsável.

A implementação do Orçamento Participativo (OP) nas universidades enfrentou diversos desafios, muitos relacionados à adaptação das estruturas institucionais e à promoção de uma cultura de participação efetiva. Na UFRJ, um dos principais obstáculos foi definir uma matriz de distribuição do OP que fosse justa, conforme destacado por Moraes (2010), que enfatiza a necessidade de critérios claros e equitativos para a alocação de recursos. A mudança na cultura institucional também se mostrou desafiadora, especialmente na criação de um ambiente mais colaborativo e participativo, como apontados por Andrade (2015) e Dias (2019), que destacam a importância dessa transformação para o sucesso do OP.

Na UNILA, o desafio foi a adequação e criação de novos fluxos de atividades nas unidades e cursos de graduação e pós-graduação, refletindo a necessidade de reorganização interna, conforme Nogueira (2020), que sublinha a importância de processos bem estruturados. Além disso, a universidade enfrentou dificuldades em estabelecer uma comunicação institucional eficaz e divulgar as ações do OP, alinhando-se à visão de Nogueira (2020) sobre a importância de engajar a comunidade acadêmica. Outro desafio importante foi a construção de uma cultura de participação comunitária nas decisões institucionais, um ponto comum com os estudos de Sintomer, Herzberg e Rocke (2012) e Nogueira (2020), que defendem a relevância de uma cultura participativa para o sucesso do processo. Já a UFPEL enfrentou desafios na comunicação clara sobre a elaboração, execução e avaliação do OP, conforme as reflexões de Dias (2019), que enfatiza a necessidade de transparência em todas as etapas.

Além disso, o contingenciamento de orçamento e restrições financeiras e a gestão de recursos limitados discutidos por Dias (2019), Ollana (2018) e Popławski (2022) também impuseram barreiras à implementação do OP em grande escala, como apontado pela UFCG,

por exemplo. Em todas as universidades, um desafio comum foi a conscientização sobre a importância da participação de docentes, discentes e servidores na elaboração do orçamento, destacando a necessidade de engajamento coletivo e colaborativo para o sucesso do OP. Esses desafios evidenciam que a implementação do OP exige ajustes institucionais e culturais, sendo essencial o apoio contínuo de todos os envolvidos.

A implementação do Orçamento Participativo (OP) nas universidades objetiva alcançar resultados que contribuem para uma gestão mais democrática e eficiente. A UFCA busca proporcionar aos estudantes, docentes e servidores um amplo conhecimento sobre o orçamento, promovendo a conscientização e incentivando a participação ativa na gestão dos recursos públicos, em consonância com os princípios de Nogueira (2020) e Caldas e Picanço (2019), que defendem a gestão participativa. Na UFRJ, o objetivo é descentralizar a aquisição de materiais e contratação de serviços, permitindo maior autonomia às unidades acadêmicas, conforme Moraes (2010), que destaca a importância da descentralização para atender melhor as necessidades locais. Já a UNILA visa ampliar a participação da comunidade acadêmica nas discussões orçamentárias, alinhando-se com Gonçalves (2021) e Santos (2022), que enfatizam o envolvimento da comunidade nas decisões financeiras da universidade.

Além disso, a UNILA busca melhorar as ações dos cursos de graduação e pós-graduação, com a mobilização para criar novas estratégias que incentivem a participação no OP, como proposto por Avigo (2018), que defende a integração de diferentes níveis acadêmicos. A UFPEL, por sua vez, almeja promover a democratização da gestão universitária, estimulando debates com base nas percepções da comunidade acadêmica, conforme discutido por Dias (2019). A universidade também busca promover o diálogo e construir uma cultura de pertencimento e participação nas decisões institucionais, alinhando-se aos princípios de uma gestão transparente e colaborativa, como sugerem Dias (2019) e Gonçalves (2021). Além disso, a UFPEL e a UFCG pretendem garantir a transparência nos processos e fortalecer a confiança da comunidade acadêmica de que suas deliberações foram efetivamente consideradas, como destaca Moraes (2010). Em resumo, os resultados esperados com o OP nas universidades tem como intenção a construção de uma gestão mais inclusiva, transparente e participativa, baseada em uma cultura de pertencimento e cidadania.

3. METODOLOGIA

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos da dissertação que envolveram as características da pesquisa, a coleta de dados, o tratamento e a análise das evidências e as limitações da pesquisa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O objetivo principal desta pesquisa foi investigar e propor um conjunto de ações para aumentar o engajamento de atores e aprimorar o processo de Orçamento Participativo na UFF. Para alcançar esse objetivo, foi adotado o método qualitativo, priorizando a investigação das práticas, interpretações e significados atribuídos pelos envolvidos, com o intuito de compreender as dinâmicas do orçamento participativo no contexto específico da UFF.

O método qualitativo concentrou-se em entender as ações humanas e as interações sociais. De acordo com Minayo (2002), esse método valoriza as significações atribuídas pelos indivíduos a seus comportamentos, reconhecendo que essas percepções são influenciadas por contextos sociais e culturais diversos. A pesquisa buscou compreender como a comunidade acadêmica da UFF (docentes, discentes e técnicos-administrativos) percebe o processo de orçamento participativo, levando em consideração as experiências individuais dentro de um contexto coletivo (Flick, 2009; Minayo, 2012).

Em termos de metodologia, esta pesquisa foi delineada com natureza exploratória e descritiva. O caráter exploratório foi evidente, pois o tema do orçamento participativo na UFF não possuía um conhecimento sistematizado, o que motivou a investigação para descobrir insights, testar ideias e propor hipóteses (Gil, 2002; Vergara, 2010). Adicionalmente, a pesquisa teve caráter descritivo, com o objetivo de detalhar as características do fenômeno investigado, abordando as práticas, desafios e percepções da comunidade acadêmica.

Para a coleta e análise de dados, foram utilizados múltiplos instrumentos e procedimentos, em um processo de triangulação, com o objetivo de garantir uma visão abrangente e robusta do objeto de estudo (Minayo, 2005; Vergara, 2008). Os principais instrumentos empregados incluíram:

- Pesquisa bibliográfica: para levantamento do estado da arte sobre o tema.
- Pesquisa documental: por meio da análise de leis, normas, decretos e documentos institucionais da UFF, bem como informações obtidas via Lei de Acesso à Informação

(Fala.Br).

- Pesquisa telematizada: com a exploração de homepages, sites, vídeos e materiais digitais relacionados.
- Observação não participante: em eventos e cursos sobre Orçamento Participativo na UFF.
- Entrevistas semiestruturadas: com membros da Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) da UFF.
- Questionários: aplicados a proponentes de projetos de Orçamento Participativo na UFF.

Os detalhes sobre a aplicação e o desenvolvimento de cada um desses instrumentos e procedimentos de coleta de dados são apresentados e aprofundados a seguir.

3.2 COLETA DE DADOS

Para realizar a etapa de coleta dos dados foi necessário saber quais instrumentos à disposição do pesquisador poderiam fornecer as informações pertinentes para a realização de uma boa análise do seu objeto de estudo. Foi fundamental que a coleta dos dados realizada tenha se valido de mais de uma fonte de pesquisa para que este observador tenha tido uma visão mais abrangente do objeto pesquisado.

É importante que as fontes de pesquisa tenham uma convergência de modo a criar conexões que dê uma solidez e robustez a pesquisa de modo a não torná-la frágil por apenas utilizar uma única fonte de pesquisa. Dessa forma o pesquisador realizou uma triangulação para conciliar as fontes de coleta de dados ao analisar o estudo do objeto por mais de uma perspectiva.

Para Minayo (2005) o pesquisador ao utilizar uma triangulação pode combinar diferentes técnicas e métodos de investigação para compreender a realidade social a partir de diversos ângulos de observação. Segundo Vergara (2008) a triangulação de dados utiliza-se de mais de um método para investigar um mesmo fenômeno bem como trata de diferentes fontes de informação para estudar o objeto da pesquisa a partir da visão de diferentes autores, locais e momentos de análise.

Para a realização da coleta de dados desta pesquisa buscou-se ter como fontes de informação as pesquisas bibliográfica, documental, telematizada e também obter informações por meio de entrevistas semiestruturadas com pessoas que estiveram envolvidas com a temática do trabalho escolhidas após avaliação do seu potencial contributivo ao trabalho. Utilizou-se tudo isso em conjunto para realizar a coleta de dados da pesquisa. Para ajudar na coleta de dados,

a pesquisa bibliográfica ocorreu por meio de um levantamento sobre o estado da arte sobre a temática do orçamento participativo através da busca de dados em fontes bibliográficas como dissertações, teses, capítulos de livros e artigos científicos. Para isso foram realizadas buscas em bases de dados nacionais como o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); Plataforma de Periódicos da CAPES; Scielo e SPELL. Também buscou-se na pesquisa bibliográfica obter dados em bases de dados internacionais.

Para as buscas foram utilizadas as seguintes palavras-chaves: “orçamento participativo” universidade; “orçamento participativo universitário”, “financiamento do ensino superior”, “orçamento participativo” ensino superior; “orçamento participativo” instituto federal; “orçamento participativo” IFES; “orçamento participativo” faculdade; “orçamento participativo” gestão participativa; “orçamento participativo” gestão orçamentária. A partir do retorno das buscas realizou-se uma seleção dos artigos realizando uma leitura dos seus resumos para verificar sua pertinência com o objeto de estudo. Também foi definido como critério de seleção um recorte temporal da publicação bem como a relevância da publicação nos estudos sobre a temática. Foram pré-selecionados 52 artigos e 13 dissertações sobre a temática do OP para posteriormente se aprofundar sobre a temática do OP nas universidades.

Para a pesquisa documental utilizou-se como fontes leis, normas e decretos. Também foram usados o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFF dos 2023 a 2027, o Estatuto e Regimento da UFF, o Relatório de Gestão Integrado da UFF do ano 2023 e o Plano de Gestão Anual 2024 da UFF e documentos relacionados ao edital do OP da UFF.

Também foram utilizados na pesquisa documental dados obtidos por meio de pedidos de acesso a informação via plataforma Fala.Br para universidades federais do Brasil. As perguntas feitas nos pedidos de acesso a informação foram as seguintes na primeira etapa: 1) Há orçamento participativo na Universidade? Se sim, quando foi implantado? 2) Quais são as etapas do Orçamento Participativo na universidade? Há um link disponível para pesquisa? 3) A comunidade acadêmica (servidores, alunos e professores) é apenas consultada (pode dar apenas sugestões) ou há também deliberação (destinação de recurso aprovada pela comunidade acadêmica)? 4) Há alguma normativa que rege o Orçamento Participativo na universidade? Onde consegue-se acessá-la? 5) Como é definido o Orçamento na universidade? 6) Caso atualmente não haja orçamento participativo na universidade, houve alguma manifestação ou interesse por parte da direção em debater a sua implementação na universidade? Teve alguma ação e/ou proposta nesse sentido? Na segunda etapa foram enviadas 3 perguntas para as universidades que tinham OP segundo os critérios da pesquisa: a) Quais foram as razões que

motivaram a implementação do Orçamento Participativo na universidade? b) Quais foram ou são os principais desafios no processo de implementação do Orçamento Participativo? c) Quais os resultados que são esperados ao implantar o Orçamento Participativo na universidade?

Em relação a pesquisa telematizada esta ocorreu por meio de acesso a homepages e sites, principalmente o site da universidade objeto da pesquisa, vídeos do canal Unitevê (TV universitária da UFF) bem como sites relacionados a temática da pesquisa. Também utilizaram-se documentos e vídeos usados no curso sobre orçamento participativo da UFF.

Para este estudo foi importante a utilização da observação não participante. A observação não participante fundamenta-se numa experiência em que o pesquisador deve atuar para obter as informações para a sua pesquisa dentro do campo de pesquisa a ser observado (Abib, Hoppen e Junior, 2013).

A observação pode ser de caráter participante ou não-participante. Quando o pesquisador atua apenas como espectador atento, temos o que se convencionou chamar de observação não-participante. Baseado nos objetivos da pesquisa e num roteiro de observação, o investigador procura ver e registrar o máximo de ocorrências que interessam ao seu trabalho (Godoy, 1995, p. 27).

A observação não participante se faz por meio de contatos diretos, no qual o pesquisador vivencia situações específicas. Este pesquisador realizou uma observação não participante ao se inserir nos eventos relacionados ao Orçamento Participativo na UFF como audiências públicas e do curso oferecido pela UFF sobre a temática. Nessas ocasiões este pesquisador fez o uso de anotações pessoais combinadas as gravações para que a combinação de ambas ajudess nas reflexões do pesquisador a partir das observações realizadas (Godoy, 1995).

Para completar a coleta de dados foram realizadas 5 entrevistas semiestruturadas com membros da Pró-Reitoria de Planejamento da UFF (PROPLAN). O papel da PROPLAN na UFF é central e abrange diversas áreas relacionadas ao planejamento, orçamento e gestão da instituição e ela desempenha um papel fundamental na definição das diretrizes e na gestão dos recursos da UFF, buscando garantir o desenvolvimento estratégico da instituição, a eficiência na utilização dos recursos públicos e a transparência em seus processos. Nesse sentido buscou-se entrevistar seus membros, pois o OP é um instrumento de planejamento.

Para DiCicco-Bloom e Crabtree (2006, p. 315) a entrevista semiestruturada é “organizada em torno de um conjunto de questões abertas pré-determinadas, com outras questões emergindo a partir do diálogo entre entrevistador e entrevistado”. Cada fala de uma pessoa entrevistada foi referenciada nesta pesquisa de acordo com a ordem em que a entrevista foi realizada, por exemplo: Entrevista 1, Entrevista 2, Entrevista 3, Entrevista 4 ou

Entrevista 5. A seleção das pessoas entrevistadas foi feita considerando o perfil dos informantes seguindo um critério de representatividade bem como os objetivos específicos da pesquisa. Foi selecionado um servidor técnico-administrativo com cargo de administrador que tem mais de 10 anos de experiência na UFF para a realização de um pré-teste quanto ao roteiro das perguntas. O pré-teste foi importante para aprimorar e ajustar as perguntas entre outros aspectos. No quadro 7 é apresentado um perfil demográfico dos entrevistados.

Quadro 7: Perfil Demográfico dos Entrevistados

Entrevistado	Gênero	Escolaridade	Formação	Cargo/Emprego	Tempo na UFF	Tempo na Proplan
E1	Feminino	Pós-graduação	Gestão Pública	Coordenadora	20 anos	8 anos
E2	Masculino	Mestrado	Sistemas de Gestão	Administrador	13 anos	6 anos
E3	Feminino	Pós-graduação	Ciências Contábeis	Coordenadora	20 anos	1 ano e 6 meses
E4	Masculino	Doutorado	Administração	Professor	15 anos	2 anos e 6 meses
E5	Feminino	Doutorado	Economia	Chefe de Divisão	20 anos	6 anos

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

O perfil dos entrevistados reflete a diversidade e a experiência necessárias para uma análise aprofundada. Todos os participantes possuem mais de cinco anos de experiência na UFF, indicando um profundo conhecimento da cultura e dos processos universitários. A amostra incluiu diferentes gêneros e apresentou formações acadêmicas variadas e de nível superior alinhadas às suas respectivas áreas de atuação na PROPLAN. Os cargos ocupados demonstram diferentes perspectivas e níveis de envolvimento com o planejamento e orçamento, enriquecendo os insights sobre o OP. Essa diversidade de perfis combinada com a experiência na PROPLAN assegurou uma base sólida e representativa para os objetivos da pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas nos meses de fevereiro e março de 2025 através de meio eletrônico. A opção por entrevistas semiestruturadas se dá por ser um tipo de entrevista em que são utilizadas perguntas abertas e fechadas (Minayo, 2005). Foi feito um roteiro de perguntas para servidores que trabalharam na gestão do orçamento participativo da UFF. Nas entrevistas foi utilizado um caderno de notas para anotações bem como utilizado um aparelho para gravação das entrevistas. Foi solicitado autorização por escrito aos entrevistados através de um termo que consta o total anonimato dos entrevistados e que as informações são destinadas apenas para a pesquisa científica.

Também foi criado um questionário no Google Docs com perguntas que tinham opções de resposta em que o respondente tinha que justificar a opção escolhida. Este questionário foi

enviado, por meio da PROPLAN, a pessoas que estiveram envolvidas em projetos relacionados ao orçamento participativo na UFF, ou seja, pessoas que submeteram projetos ao OP da UFF. Foram apresentados 20 projetos para o OP da UFF. Embora fossem realizadas várias tentativas de contato com os proponentes destes projetos e enfatizada a importância para a pesquisa, apenas 2 pessoas responderam ao questionário. Nesse sentido as respostas não foram tratadas em forma de representatividade, mas foram tratadas aproveitando algumas informações que foram entendidas como importantes e complementares na análise.

3.3 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Segundo Franco (2008, p. 12) a mensagem pode ser “verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada”. Todas essas formas de propagação da comunicação expressam um conteúdo valioso no qual o pesquisador pode se utilizar para fazer as suas análises com o objetivo de responder ao problema da pesquisa. Por isso o pesquisador precisa associar as informações que adquire no decorrer da pesquisa com referencial teórico proposto a fim de conseguir basear as suas argumentações (Franco, 2008).

Para Bauer (2003) pensamentos, sentimentos e memórias podem ser expressos através da fala e dos textos. Para realizar o tratamento e a análise dos dados o pesquisador tem que se utilizar de alguma técnica para extrair interpretações oriundas dos documentos utilizados na pesquisa bem como das informações obtidas por meio dos questionários e das entrevistas que foram realizadas. Para tal, este pesquisador valeu-se da técnica da análise temática (AT).

Segundo Silva, Barbosa e Lima (2020, p. 114) “Um tema representa um nível de resposta padrão ou significado dos dados que está relacionado com as questões de pesquisa”. Para Braun e Clarke (2006) é uma técnica usada para identificar, analisar, interpretar e relatar padrões. Os temas então são considerados como a base de informações (Braun; Clarke, 2006). Segundo Souza (2019) temas são elementos que representam e captam aspectos relevantes sobre informações relacionadas ao problema de uma pesquisa. Para o autor significados que tem padrões acabam por inspirar temas, que após descobertos, estimulam inferências e reflexões (Souza, 2019). A análise temática tem como ponto de destaque a flexibilidade, pois não há uma absoluta adesão a enquadramentos teóricos preexistentes (Silva; Barbosa; Lima, 2020; Reses; Mendes, 2021). Dessa forma ela pode ser utilizada em estudos dedutivos, indutivos ou combinados entre ambos através da admissão de temas que surgem tanto na teoria quanto de forma empírica.

Segundo Braun e Clarke (2006) a operacionalização da análise temática pode envolver

as seguintes etapas: familiarização com os dados, criação de códigos iniciais, busca de temas, revisão de temas, definição e nomeação de temas e redação do relatório de pesquisa. Com base nas contribuições de Braun e Clarke (2006), a análise temática se destaca como uma técnica eficaz para identificar, analisar e relatar padrões significativos nos dados coletados, permitindo que o pesquisador compreenda melhor a realidade do objeto de estudo. Essa abordagem flexível possibilita a construção de temas que emergem tanto da teoria quanto da prática, refletindo a complexidade e a riqueza das informações obtidas. Os temas da pesquisa foram definidos de forma mista — a priori e a posteriori —, e estão diretamente associados aos objetivos específicos e aos instrumentos de investigação utilizados, conforme foi informado na metodologia da pesquisa.

Baseados nos elementos citados, o pesquisador realizou o tratamento de dados por meio da análise temática por acreditar ser o meio metodológico mais adequado para atingir o objetivo na pesquisa, visto que a análise temática identifica e interpreta padrões nos discursos e documentos. Para organizar os resultados, os temas e subtemas emergentes foram categorizados conforme o Quadro 7. Nas análises a estrutura apresentada foi feita a partir dos objetivos específicos e nas seções os temas e subtemas apresentados no quadro 8 aparecerão em destaque nas palavras e/ou frases em negrito no capítulo 5 (DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS) desta dissertação.

Quadro 8: Temas e Subtemas da Pesquisa

Temas	Subtemas
1) Mecanismos de Participação	1.1) Estrutura dos conselhos superiores da UFF
	1.2) Estratégias de comunicação e capacitação
	1.3) Orçamento Participativo (OP) e sua implementação
2) Desafios e Limitações	2.1) Falta de compreensão sobre o orçamento
	2.2) Cultura de participação e engajamento
	2.3) Restrições orçamentárias e falta de flexibilidade
	2.4) Desconexão entre expectativas e realidade orçamentária
3) Capacitação e Comunicação	3.1) Importância da educação sobre orçamento
	3.2) Cursos e treinamentos para a comunidade acadêmica
	3.3) Uso de plataformas digitais para engajamento
4) Sustentabilidade do OP	4.1) Normatização e institucionalização do OP
	4.2) Compromisso da gestão e continuidade do OP

	4.3) Avaliação e <i>feedback</i> sobre projetos submetidos
5) Percepção da Comunidade Acadêmica	5.1) Engajamento e participação dos diferentes segmentos
	5.2) Avaliação da eficácia do OP e suas contribuições
	5.3) Sugestões para melhorias no processo de OP

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) baseado na obra de Braun e Clarke (2006)

Utilizou-se de um caderno de anotações e de um aparelho celular com a função de gravador para auxiliar na realização da análise temática de modo a obter a mais fidedigna análise do material colhido e assim realizar a melhor interpretação da realidade do objeto da pesquisa. Pelo exposto pode-se verificar que essa técnica é útil ao processo de triangulação de evidências e ela ocorre no âmbito dos temas o que contribui para o rigor da investigação. No Quadro 9 apresenta-se o protocolo de pesquisa. Para cada objetivo específico foram associados os instrumentos de investigação bem como foram indicadas as fontes de dados relacionados a esses instrumentos de investigação que contribuíram para o alcance do objetivo geral do trabalho de modo a resolver o problema de pesquisa dessa dissertação.

Quadro 9 – Protocolo de Pesquisa

Problema de Pesquisa	Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Instrumentos Utilizados	Fontes de Dados
Que conjunto de ações podem ser capazes de aumentar o engajamento de atores no Orçamento Participativo na Universidade Federal Fluminense (UFF)?	Investigar e propor um conjunto de ações para aumentar o engajamento de atores e aprimorar o processo de Orçamento Participativo na UFF.	a) Diagnosticar os mecanismos e práticas atuais de participação da comunidade universitária da UFF na definição do seu orçamento, identificando desafios e limitações.	• Roteiro de Entrevistas • Questionário • Observação não participante	• Relatório de Gestão Integrado • Plano de Desenvolvimento Institucional • Plano de Gestão Anual 2024 da UFF • Estatuto e Regimento da UFF • Edital e outros documentos relacionados ao OP da UFF • Dissertações e Artigos pesquisados
		b) Analisar a percepção dos atores envolvidos (docentes, discentes e técnicos-administrativos) sobre o Orçamento Participativo da UFF, abrangendo a mobilização, a participação, a	• Roteiro de Entrevistas • Questionário • Observação não participante	• Relatório de Gestão Integrado • Plano de Desenvolvimento Institucional • Plano de Gestão Anual 2024 da UFF • Estatuto e Regimento da

		elaboração e o impacto dos projetos submetidos, bem como a receptividade e os desafios de sua implementação		UFF • Edital e outros documentos relacionados ao OP da UFF • Dissertações e Artigos pesquisados
		c) Analisar o conhecimento existente sobre experiências de Orçamento Participativo em outras universidades federais e discutir sua relevância potencial para a UFF	• Roteiro de Entrevistas	• Pedidos de Acesso via Lei de Acesso à informação • Dissertações e Artigos pesquisados
		d) Propor um conjunto de ações relacionadas ao Orçamento Participativo para aumentar a participação da comunidade universitária da UFF na definição de seu orçamento	• Roteiro de Entrevistas • Questionário	• Dissertações e Artigos pesquisados • Observação não participante

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025)

3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Toda pesquisa acadêmica tem as suas limitações porque é impossível ao pesquisador conseguir fazer uma análise por completo de todos os elementos que podem ter relação com o seu objeto de pesquisa. Pode-se indicar como limitador da pesquisa que na fase de coleta de dados este pesquisador precisou realizar um recorte de análise, visto que não era possível saber a opinião de todos os alunos, professores e servidores da UFF sobre o tema da pesquisa devido ao enorme quantitativo de pessoas, ao tempo para realização da pesquisa e devido também a caracterização da pesquisa ser de cunho qualitativo e não quantitativo.

A pesquisa também se limita a análise do Orçamento Participativo da UFF do ano de 2023. A escolha se deu por ser bem próximo aos anos da realização da pesquisa (2024-2025), o que revela como a pesquisa é recente e também porque em 2023 foi o único ano, até o momento, em que teve a experiência do Orçamento Participativo na UFF. É sempre bom reconhecer o risco de haver o viés do pesquisador, em que apesar de todo o esforço do pesquisador, alguns julgamentos podem ser influenciados pelas escolhas do pesquisador.

4. CONTEXTO DA UFF E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A Universidade Federal Fluminense é uma instituição de ensino superior. Foi criada pela Lei nº 3.848, de 18 de dezembro de 1960, instituída conforme a Lei nº 3.958, de 13 de setembro de 1961, e reestruturada nos termos do Decreto nº 62.414, de 15 de março de 1968. Tem vinculação com o Ministério da Educação (MEC). Tem sede no município de Niterói/RJ e segundo o art. 207 da CF de 1988 possui autonomia didático-científica, disciplinar, econômica, financeira e patrimonial. Em Niterói possui como principais campi: Valonguinho, Gragoatá e da Praia Vermelha e há outras unidades isoladas em outros bairros do município de Niterói/RJ.

Ao todo a UFF possui unidades espalhadas por 8 municípios. Em Volta Redonda abriga a Escola de Engenharia Metalúrgica e Industrial, o Instituto de Ciências Exatas e o Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Em Angra dos Reis, o Instituto de Educação. Em Petrópolis, a Escola de Engenharia. Em Nova Friburgo, o Instituto de Saúde. Em Macaé, o Instituto de Ciências da Sociedade. Em Campos, o Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. Em Rio das Ostras, o Instituto de Ciência e Tecnologia e o Instituto de Humanidades e Saúde. Em Santo Antônio de Pádua abriga o Instituto do Noroeste Fluminense de Educação Superior. Além dessas unidades a UFF conta “ainda com um Núcleo Experimental em Iguaba Grande e uma Fazenda-Escola em Cachoeiras de Macacu” (UFF, 2023, p. 10-11).

Fora do Estado do Rio de Janeiro a UFF possui a Unidade Avançada José Veríssimo na cidade de Óbidos, no Estado do Pará, estendendo as suas ações para as cidades de Oriximiná, Juruti, Terra Santa e Faro, todas no mesmo estado. Segundo o Relatório de Gestão da UFF do ano de 2023

a UFF é constituída por 42 unidades de ensino, sendo 25 Institutos, 10 Faculdades, 6 Escolas e um Colégio de Aplicação (Colégio Universitário Geraldo Reis). Dentre elas, 31 unidades estão localizadas na cidade de Niterói (4 Escolas, 10 Faculdades, 16 Institutos e o Colégio Universitário), uma em Petrópolis (1 Escola), três em Volta Redonda (1 Escola e 2 Institutos), duas em Rio das Ostras (2 Institutos), uma em Macaé (1 Instituto), uma em Campos dos Goytacazes (1 Instituto), uma em Angra dos Reis (1 Instituto), uma em Nova Friburgo (1 Instituto) e uma em Santo Antônio de Pádua (1 Instituto)” (UFF, 2023, p. 11) .

“Além do ensino presencial, a UFF oferece cursos na modalidade Ensino a Distância (EaD) em 29 polos - incluindo sua sede, Niterói - por meio da Universidade Aberta do Brasil, no âmbito do Consórcio CEDERJ/RJ. Além da infraestrutura das unidades acadêmicas e da Reitoria, a UFF possui 30 bibliotecas, um prédio do Arquivo Central, 580 laboratórios, 22 auditórios, o Hospital Universitário Antônio Pedro (HUAP), a Farmácia Universitária e o Hospital Veterinário Professor Firmino Marsico Filho (HUVET)” (UFF, 2023, p. 11).

“A UFF conta com três Moradias Estudantis (Campus de Niterói, Rio das Ostras e Angra dos Reis) destinadas a estudantes de localidades remotas, transporte intercampi gratuito, um restaurante no Campus do Gragoatá e três refeitórios (Reitoria, Campus da Praia Vermelha e Faculdade de Veterinária) - que atendem diariamente, em média, cerca de 6.500 pessoas - além de programas de apoio estudantil” (UFF, 2023, p. 12). Ainda segundo dados obtidos no Relatório de Gestão do ano de 2023 a universidade registrou a marca de 68.864 discentes matriculados em 133 cursos, sendo que 2566 alunos concluíram o respectivo curso (UFF, 2023). A UFF possui hoje 86 programas de pós-graduação *Stricto Sensu*, sendo 48 cursos de doutorado e 82 cursos de mestrado com um total de 7764 alunos matriculados. Possui 214 cursos de Pós-graduação *Lato Sensu*. São 2536 discentes matriculados nos cursos de pós-graduação da universidade (UFF, 2023).

A UFF possui os seguintes valores: “ética, integridade e transparência; equidade; excelência institucional; responsabilidade social” (UFF, 2023, p. 12). Possui como visão “ser reconhecida, nacional e internacionalmente, pela excelência dos seus cursos e de sua produção científica e pelo impacto social das suas atividades” (UFF, 2023, p. 12). Tem como missão “promover, de forma integrada, a produção e difusão do conhecimento científico, tecnológico, artístico e cultural, e a formação de um cidadão imbuído de valores éticos que, com competência técnica, contribua para o desenvolvimento autossustentado do Brasil, com responsabilidade social” (UFF, 2023, p. 12). Segundo o art. 4º do Regimento Interno da UFF a universidade é composta pelos Centros Universitários, pelas Unidades Universitárias, por Departamentos e por Órgãos suplementares. Importante citar que a organização superior da UFF tem como órgãos deliberativos o CUV (Conselho Universitário), que é o órgão supremo de deliberação coletiva da Universidade, e o CEPEX (Conselho de Ensino e Pesquisa). O CUR (Conselho de Curadores) é o órgão responsável pela fiscalização econômico-financeira da universidade. Já a Reitoria é o órgão executivo da UFF.

A UFF possui 7 pró-reitorias (Pró-Reitoria de Graduação - PROGRAD, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação - PROPP, Pró-Reitoria de Extensão - PROEX, Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis- PROAES, Pró-Reitoria de Administração - PROAD, Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGEPE e Pró-Reitoria de Planejamento - PROPLAN), 6 Superintendências (Superintendência de Tecnologia da Informação – STI, Superintendência de Relações Internacionais – SRI, Superintendência de Documentação – SDC, Superintendência de Comunicação Social – SCS, Superintendência de Arquitetura, Engenharia e Patrimônio – SAEP e Superintendência de Operações e Manutenção – SOMA).

A UFF possui 580 laboratórios, 30 bibliotecas, 3 espaços culturais, 1 farmácia universitária, 3 moradias estudantis, 5 restaurantes universitários, 1 hospital universitário e 1 hospital veterinário. Atualmente possui 3340 docentes, 3637 técnicos e 1598 funcionários terceirizados trabalhando na universidade (UFF, 2023). Em relação ao seu orçamento, 84% dele é destinado ao seu custeio e 16% é destinado a assistência estudantil (UFF, 2023).

Os recursos provenientes do Governo Federal na UFF são distribuídos entre suas unidades obedecendo aos critérios de distribuição propostos pelo Fórum de Diretores. Essa distribuição dá origem à planilha base do fórum, que é encaminhada à PROPLAN/PLOR (Pró-Reitoria de Planejamento / Coordenadoria de Orçamentos e Custos). A PLOR, envia os planos de aplicação a cada unidade para preenchimento e devolução. Após a validação dos valores em conformidade com a planilha do fórum, encaminha-se para o Departamento de Contabilidade e Finanças para detalhamento dos valores às respectivas Unidades (PROPLAN/PLOR/UFF, 2023).

Segundo a LOA de 2024 a UFF tem previsão de R\$ 1.520.609.111 de orçamento fiscal e R\$ 897.921.502 de orçamento de seguridade, num total de R\$ 2.418.530.613. De recursos próprios livres referentes a livre ordenação foram previstos R\$ 25.265.004 (Brasil, 2024).

Importante trazer a relação da UFF com o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional), que é como se fosse um PPA (Plano Plurianual) da universidade.

A relação entre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de uma universidade pública e o orçamento é de fundamental importância, uma vez que o PDI é uma ferramenta essencial de planejamento estratégico que norteia as ações e investimentos da instituição ao longo de um determinado período, geralmente de médio a longo prazo, enquanto o orçamento é o instrumento que viabiliza a concretização das metas e objetivos estabelecidos no PDI (...) O orçamento é um dos mecanismos viabilizadores à execução das ações planejadas no PDI. É por meio do orçamento que a universidade pública obtém os recursos para implementar projetos, realizar obras, investir em pesquisa e garantir a qualidade do ensino oferecido aos estudantes. Assim, a compatibilidade entre o PDI e o orçamento é essencial para que as metas traçadas sejam concretizadas (UFF, 2023, p. 87).

A UFF neste PDI resolveu dar ênfase a dois elementos essenciais para uma melhor integração entre planejamento estratégico e gestão orçamentária: transparência e participação. Em atenção a essa integração, a UFF resolveu adotar o Orçamento Participativo como uma ferramenta para potencializar o alcance de resultados. Segundo o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFF para os anos 2024-2027:

Um elemento inovador adotado pela UFF nesta esteira é o Orçamento Participativo, que capta as demandas e projetos da comunidade, alinhados ao PDI, para sua incorporação no orçamento atual. Esta ferramenta, juntamente com a distribuição de

recursos de livre ordenação (LO) para as Unidades Acadêmicas, são dois eixos essenciais para materialização das estratégias definidas no PDI. A transparência na gestão orçamentária também é essencial para garantir que os recursos sejam alocados de maneira adequada e que os objetivos propostos pelo PDI sejam alcançados de forma efetiva. Assim, a comunidade acadêmica, os órgãos de controle e a sociedade em geral podem acompanhar o destino dos recursos públicos destinados à universidade e avaliar os impactos das ações realizadas, através dos relatórios anuais do PDI. Em resumo, o Plano de Desenvolvimento Institucional e o orçamento são dois elementos interdependentes e complementares no contexto da universidade pública. Enquanto o PDI estabelece as diretrizes e metas estratégicas para o desenvolvimento da instituição, o orçamento é a ferramenta que permite concretizar essas aspirações, garantindo que as atividades e investimentos necessários sejam viabilizados financeiramente. Dessa forma, a harmonização entre esses dois elementos é essencial para o sucesso da universidade e para o cumprimento de sua missão de formar cidadãos preparados para os desafios do presente e do futuro (UFF, 2023, p. 88)

O PDI atua como um verdadeiro direcionador do orçamento da universidade. Todas as ações dentro da universidade devem ter como norte as diretrizes, objetivos e metas estabelecidos no PDI. Ao elaborar um orçamento que esteja de acordo com o seu PDI a UFF caminha para ser uma universidade que busca o cumprimento de suas metas por meio de seu orçamento.

O processo de implementação do Orçamento Participativo (OP) na Universidade Federal Fluminense (UFF) teve início com uma série de ações voltadas para a sensibilização e mobilização da comunidade acadêmica.

A dinâmica envolveu a realização de CUV extraordinário e de audiências públicas com a comunidade, em seguida foi realizado um curso de formação sobre OP, em seguida foram realizadas as submissões de projetos e finalmente uma votação da comunidade, priorizando os diferentes projetos enviados por cada um dos três segmentos (estudantes, docentes e técnicos) (UFF, 2024)

Dessa forma, UFF ao implantar o Orçamento Participativo buscou uma forma de seu orçamento ser transparente e participativo. Os parágrafos seguintes detalham melhor como foi esse processo.

No ano de 2023 a Reitoria da UFF, da gestão 2022-2026, convocou uma reunião extraordinária do CUV, realizada no dia 26 de abril de 2023³, para debater uma proposta que tinha como objetivo acrescentar “mais um eixo de participação (a inserção direta da comunidade acadêmica no processo orçamentário da universidade)” (UFF, 2023, p. 18), visto que

o processo de orçamentação da UFF é feito, historicamente, através da participação da comunidade, conforme preceitos definidos no Estatuto Universitário. O processo

³ Disponível no link:

https://www.youtube.com/watch?v=IbetnyDDEBg&list=PLn7pl_cElpoHwKvLlF5ygidglNPS75UJg&index=43

originalmente inclui elementos de participação, principalmente, na divisão de recursos para livre ordenação (LO) nas unidades acadêmicas (UFF, 2023, p. 18)

Com a implementação do Programa de Orçamento Participativo a UFF passaria a ter uma nova dinâmica para a realizar a composição do seu orçamento. Na figura 4 apresenta-se a o processo atual de Orçamento Participativo da UFF.

Figura 4: Atual processo de Orçamento Participativo na UFF



Fonte: Plano de Gestão Anual – PGA 2024 - UFF

Além da convocação e debate na reunião extraordinária a UFF promoveu duas audiências públicas (nos dias 19/07/2023 e 09/08/2023), convocando docentes, discentes e técnicos-administrativos para discutir o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o orçamento da universidade. O objetivo dessas audiências foi estabelecer um diálogo aberto e transparente sobre as prioridades orçamentárias, alinhando as expectativas da comunidade com as diretrizes do PDI (UFF, 2023). Na primeira audiência pública foram apresentadas as diretrizes do PDI e discutidas as possibilidades de participação da comunidade na definição do orçamento, enfatizando a importância da colaboração entre todos os segmentos da universidade (UFF, 2023). A iniciativa pretendia não apenas informar, mas também engajar a comunidade acadêmica, promovendo um ambiente de co-criação e responsabilidade compartilhada. Na segunda audiência o objetivo foi fazer um detalhamento do orçamento da UFF (UFF, 2023). As duas audiências públicas tiveram um total de 88 participantes (UFF, 2023).

Após as audiências públicas foi aberta à comunidade acadêmica um curso de formação sobre o Orçamento Participativo em que foram discutidos temas como ciclo orçamentário, a Matriz OCC e o próprio OP na UFF explicando todas as etapas do processo. O curso de formação do OP da UFF teve 124 pessoas inscritas (UFF, 2024). Posteriormente a UFF lançou

editais para a seleção de projetos que poderiam ser financiados pelo orçamento participativo. O Edital 001/2023, por exemplo, estabeleceu as regras para a submissão de propostas, permitindo que a comunidade acadêmica apresentasse suas ideias e necessidades (UFF, 2023).

Os projetos submetidos à votação foram enviados, no período de 04 a 29 de outubro, por interessados de cada um dos três segmentos da comunidade acadêmica individualmente ou representando algum grupo/movimento acadêmico (associações atléticas, coletivos, centros acadêmicos, etc). Posteriormente, foram avaliados por uma comissão técnica especial quanto aos critérios de adequação aos tipos de recursos solicitados e orçamento estimado; viabilidade técnica do projeto; coerência entre objetivos, metas e justificativa, aderência ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e impacto acadêmico e social e outros (UFF, 2023)

A comunidade acadêmica pode votar entre os dias 20 a 24 de novembro de 2023 nos projetos submetidos. Isso possibilitou que todos os membros da universidade participassem ativamente do processo decisório, reforçando a transparência e a inclusão (UFF, 2023). Ressalta-se que a UFF ao implantar o Orçamento Participativo buscou uma forma de seu orçamento ser transparente e participativo.

Diante da relevância do Orçamento Participativo na gestão orçamentária da UFF, é fundamental analisar os resultados e as discussões que emergem dessa prática. A participação ativa da comunidade acadêmica não apenas fortalece a transparência e a responsabilidade na alocação de recursos, mas também propicia um ambiente propício para o desenvolvimento de competências cívicas e políticas entre os membros da universidade fortalecendo a democracia e a sociedade (Caldas; Picanço, 2019; Cançado; Tenório; Pereira, 2011; Luchmann, 2012; Nogueira, 2020).

Nas próximas seções, será iniciada a análise sobre as discussões e resultados obtidos a partir dos dados coletados no qual se fará as discussões pertinentes. O objetivo será identificar quais foram os impactos e as oportunidades de aprimoramento do processo de Orçamento Participativo na UFF, culminando em um plano de recomendações para fortalecer a participação da comunidade acadêmica e a transparência na alocação de recursos.

5. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Orçamento Participativo (OP) é um instrumento de gestão democrática que permite a participação da comunidade acadêmica na definição do orçamento da universidade. Neste trabalho quando houver referência a comunidade acadêmica trata-se de referência a docentes, discentes e técnicos-administrativos. A Universidade Federal Fluminense (UFF) é uma das instituições que adotou o OP como forma de promover a transparência e a responsabilidade na gestão orçamentária. Assim este capítulo tem por objetivo discutir os resultados obtidos nas entrevistas e no questionário sobre o OP na UFF e verificar a relação dessas informações com o referencial teórico utilizado até aqui.

5.1 DIAGNÓSTICO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NA DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO DA UFF: OPORTUNIDADES, DIFICULDADES E DESAFIOS

Nesta seção, busca-se diagnosticar os mecanismos e práticas atuais de participação da comunidade universitária da UFF na definição do seu orçamento, identificando desafios e limitações. Para iniciar, são verificadas quais são as estratégias que a UFF utiliza para envolver a comunidade acadêmica na definição do orçamento da universidade, ou seja, é analisada a eficácia dos mecanismos de **comunicação e capacitação** na promoção da **participação** ativa da comunidade acadêmica.

5.1.1. Conselhos Superiores e Ações Diretas

Nós temos hoje como mecanismo básico a submissão e o diálogo com os **conselhos superiores**, então todos os **conselhos superiores têm representantes dos professores, dos alunos e dos técnicos**. Então hoje a constituição de orçamento passa pelo **Conselho de Curadores e pelo Conselho Universitário**. Esse é um funcionamento bastante efetivo porque ele tem uma regulamentação interna que faz esse processo acontecer (...) temos também uma outra mecânica que tem mais a ver com a execução de orçamento (...) uma vez aprovado o orçamento da universidade, a partir da Matriz OCC as unidades acadêmicas também recebem recursos para sua operação. Hoje esse movimento é chamado de **Livre Ordenação, chamado de LO** (...) há uma participação direta da comunidade a partir dos diretores de unidade para representar essas unidades e para fazer acontecer esse modelo. Então nós temos uma participação vinculada a partir dos **conselhos superiores**, as direções de unidade e também bienalmente a partir de um edital específico de orçamento participativo que colhe projetos nos três segmentos da universidade. Isso é um pouco do cenário (Entrevista 4)

Em primeiro lugar verifica-se um pouco como são **estruturados os conselhos superiores da UFF**. Segundo o art. 19 do Estatuto e Regimento Geral da UFF “A Administração Superior da Universidade terá como órgãos deliberativos o Conselho

Universitário e o Conselho de Ensino e Pesquisa; como órgão fiscalizador econômico-financeiro, o Conselho de Curadores; e como órgão executivo, a Reitoria” (UFF, 1983). **Todas as grandes decisões têm que ser submetidas e debatidas nos órgãos superiores da universidade.** A entrevista enfatiza que o orçamento da UFF passa pela **deliberação do Conselho de Curadores (CUR) e pelo Conselho Universitário (CUV) e após aprovado as unidades acadêmicas passam a receber recursos chamados de livre ordenação.**

A participação nos **conselhos superiores** é garantida a representantes docentes, discentes e técnicos-administrativos pelo Estatuto da UFF e é uma forma de garantir que **diferentes segmentos** da comunidade acadêmica tenham voz nas decisões orçamentárias. Isso se alinha com a ideia de que a participação deve ser inclusiva e representativa, conforme discutido por Luchmann (2008), que salienta a importância da representação política e da participação direta. Claro que a composição majoritária de docentes nestes conselhos restringe o poder de decisão de discentes e técnicos, mas é importante a garantia de representação desses segmentos nesses conselhos.

Além de construir um orçamento e passar pelos conselhos, nós também temos um orçamento participativo nesse formato chamado de projetos (Entrevista 4)

A UFF, além da definição básica de definição do orçamento que envolve o **Conselho de Curadores e o Fórum de Diretores**, resolveu inserir uma **participação** mais direta da comunidade acadêmica através do **Orçamento Participativo, em especial por meio de projetos**. O conceito de Orçamento Participativo (OP) na universidade, alinha-se a Fedozzi (2007) ao ser um mecanismo que permite a **cogestão de recursos** por meio da participação ativa da comunidade na definição do orçamento, promovendo uma gestão mais democrática e transparente. A UFF está buscando integrar o OP com a estrutura existente, e isso é um passo importante para **fortalecer a participação**, mesmo que ainda haja críticas como a centralização de recursos na sede com menos recursos para os campi do interior e dificuldades para se entender a execução dos recursos “na ponta”, situações captadas na observação não participante.

Para iniciar os preparativos da elaboração da proposta orçamentária, nós solicitamos algumas informações das unidades administrativas como a expectativa de receita ou a expectativa de despesa dessas unidades (Entrevista 3)

A coleta de informações das unidades administrativas é um passo importante para a elaboração da proposta orçamentária, conforme retratado por Avigo (2018), que enfatiza a importância da participação das unidades administrativas no processo orçamentário, visto que as unidades administrativas são essenciais no planejamento orçamentário. Informações

imprecisas prejudicam certamente o orçamento ao criar irrealidades. Os gestores devem ter cuidado e ter zelo com as informações sobre a sua guarda.

Quando nós recebemos os limites, que chamamos de quadro de limites pra elaborar a proposta orçamentária é um quadro já bem fechado do MEC (Entrevista 3)

A UFF envolve as unidades administrativas desde o início, solicitando informações sobre expectativa de receitas e despesas. As respostas são consideradas, permitindo algum nível de envolvimento. A **limitação orçamentária e a falta de flexibilidade** para alterações no orçamento limitam a participação. **Melhorar a comunicação sobre essas restrições** ajudaria a ajustar as expectativas da comunidade acadêmica. A limitação dos recursos disponíveis é um desafio comum para as instituições de ensino na elaboração da proposta orçamentária, conforme Santos (2022), que enfatiza a importância de gerenciar os recursos de forma eficaz. O OP pode ser um relevante instrumento na utilização racional dos poucos recursos ao mesmo tempo que incentiva o debate sobre prioridades e a democratização da gestão, além de promover a cidadania no espaço universitário.

5.1.2. Estratégias de Comunicação e Capacitação

Na UFF utiliza-se muito o **comunica UFF**, que envolve a comunidade acadêmica, os servidores (técnico e docentes) e discentes (...). O **comunica UFF** é um meio que se tem, via e-mail, de se abordar assuntos sobre o tema, então nele não teve apenas a divulgação dos **curros**, mas também explicação breve sobre orçamento participativo, ele é menos abrangente que o **curso** (Entrevista 1)

O **Comunica UFF**, que é o e-mail institucional, é uma iniciativa que busca ser um canal de comunicação que proporciona informações para a comunidade acadêmica. De posse de mais informações aumenta-se a possibilidade das pessoas quererem participar e se engajar nos assuntos, o que aumenta a consciência cidadã, o que é defendido por Nunes (2009) e Tonhá (2006), visto que a participação consciente dos cidadãos possibilita uma melhora da tomada de decisão relacionada às políticas públicas (Dagnino, 2004) e quanto mais informação melhor para os cidadãos (Abreu, 2009). A **comunicação institucional** portanto é fundamental para garantir a **divulgação, a transparência e a participação** da comunidade acadêmica no processo orçamentário, conforme discutido por Marques (2018), que salienta a importância da comunicação no processo participativo. Além do **Comunica UFF**, outros instrumentos foram apontados.

Foram realizados também **cursos como o orçamento participativo (aberto a comunidade) e outros como o curso de orçamento público (...)** Foram realizados **cursos** como o de orçamento participativo e de execução orçamentária também (Entrevista 1)

Foram ofertados alguns cursos em parceria com a escola de governança que nós temos, como se fosse uma área de treinamento da universidade (Entrevista 2)

Foi apontado que a UFF ofereceu um **curso de formação sobre orçamento participativo**, iniciativa importante, até porque não é desejável estabelecer uma institucionalidade participativa como o orçamento participativo no espaço universitário se as pessoas deste ambiente não saberem efetivamente do que se trata. Nesse sentido a oferta do curso foi válida para divulgar o que é o Orçamento Participativo (OP) e também para dar conhecimentos básicos de orçamento como, por exemplo, explicar a diferença entre recursos de custeio e recursos de capital. Oferecer **cursos** corrobora com Avrizter (2008) ao se oferecer mais um espaço de participação e proporcionar conhecimento para quem tiver interesse. Dessa forma a oferta de **cursos** sobre o tema vem ao encontro do defendido por Luchmann (2012) no qual a autora defende a **participação** como um mecanismo de aprendizado político. Além disso, a **realização de cursos e treinamentos** é uma forma de garantir que a comunidade acadêmica tenha as habilidades e os conhecimentos necessários para participar eficazmente no processo orçamentário, conforme analisado por Olliana (2018), que destaca a **relevância da capacitação** no processo participativo no espaço universitário.

Tiveram audiências públicas, aonde nós abrimos para a comunidade que trouxesse, que se discutisse o tema, a participação da comunidade como um todo, de fato no envolvimento ali no orçamento da universidade (Entrevista 2)

Outro instrumento apontado nas entrevistadas para envolver a comunidade acadêmica foram as audiências públicas realizadas. As **audiências públicas** foram realizadas de forma online, em quartas-feiras no horário de 19hs. Essa escolha de formato e horário oportunizou uma melhor chance de se ter um maior alcance possível de pessoas, estratégia defendida por Sampaio (2014), Abreu (2012) e Ferreira (2012). O formato online, em particular, eliminou barreiras geográficas e de deslocamento, permitindo que participantes de diferentes campi da UFF ou mesmo de outras localidades pudessem engajar-se de forma mais conveniente. O horário noturno (19h), por sua vez, mostrou-se estratégico ao conciliar a participação de quem possui atividades durante o dia, como aulas ou expediente de trabalho, enquanto a quarta-feira, por ser no meio da semana, tende a apresentar um bom engajamento da comunidade já inserida

na rotina acadêmica. Essa abordagem online também facilitou o registro e a transparência do evento, além de otimizar os recursos logísticos da universidade.

A audiência pública é uma institucionalidade participativa que pode ser apontada como uma boa estratégia para ser um canal de inclusão e transparência criando sinergia entre Estado e Sociedade Civil (Fedozzi, Ramos, Gonçalves, 2020). Ela também pode ser uma forma de incentivo a cidadania deliberativa (Cançado; Tenório; Pereira, 2011). Nesse sentido as audiências públicas são bem vindas para envolver mais pessoas.

No entanto, apesar dos benefícios do formato e horário, a opção por um ambiente virtual trouxe consigo algumas desvantagens. Houve a potencial exclusão digital de parte da comunidade que não possui acesso adequado à internet ou aos dispositivos necessários, limitando a participação de grupos menos privilegiados. Além disso, embora o número de participantes possa ter sido maior, a qualidade da interação direta tende a ser menor em eventos online, dificultando o debate espontâneo e a percepção de nuances da comunicação não verbal. A possibilidade de problemas técnicos (conexão instável, falhas de áudio/vídeo, por exemplo) também representa um risco que pode comprometer a fluidez e a eficácia do evento. Finalmente, o impacto simbólico e a capacidade de mobilização presencial de uma audiência no campus são significativamente reduzidos no ambiente virtual, que pode não gerar o mesmo senso de união e força comunitária.

Essas limitações do formato puramente online sugerem que, para futuros eventos, a adoção de um formato híbrido poderia representar um avanço significativo (Barboza, 2022; Sampaio, 2014). Combinar a acessibilidade e o alcance do ambiente virtual com a riqueza das interações presenciais permitiria maximizar a participação, fortalecer o engajamento direto e aproveitar o peso simbólico de se ter um evento físico, ao mesmo tempo em que se mantêm os benefícios do acesso remoto.

Embora a eficácia das audiências públicas não possa ser medida apenas pelos números, um fato adicionou atrapalhou o alcance dessas audiências: ser realizada entre o final do primeiro semestre letivo e o início do segundo semestre letivo (Resolução CEPEX nº 1.333/2022), período em que docentes e discentes não estão tão atentos as comunicações e questões da universidade. Talvez se fossem realizadas em datas um pouco posteriores, em formato híbrido e com mais divulgação tivessem um alcance maior.

A realização de audiências públicas é uma forma de garantir a participação da comunidade acadêmica no processo orçamentário segundo Ollana (2018) e Marques (2018), que enfatizam a **importância da transparência e da comunicação** no processo participativo.

E na prática, o sistema de possibilitar que as três categorias pudessem apresentar projetos que fossem importantes para a universidade, para que a comunidade em geral pudesse apresentar esses projetos e que se tivesse também um sistema participativo, no sentido de votação para que a própria comunidade acadêmica apresentasse os projetos e a própria comunidade acadêmica também decidisse quais seriam as melhores opções para a universidade seguir com esses projetos (Entrevista 2)

A **votação participativa** é uma forma de garantir que a comunidade acadêmica tenha voz nas decisões orçamentárias, conforme discutido por Ferreira (2003), que salienta a importância da **participação** direta no processo orçamentário. Outros instrumentos citados foram o portal da transparência e um canal de dúvidas via ouvidoria.

Pelo exposto verificou-se que a UFF utilizou-se de **canais de comunicação (Comunica UFF, cursos de capacitação e audiências públicas, portal da transparência e ouvidoria)** para promover o OP e capacitar as pessoas para que o OP fosse mais efetivo. A universidade com isso criou de certa forma condições para a participação, pois sem **comunicação e capacitação** não tem efetividade no OP. Verifica-se que a UFF atuou para abrir um canal de democratização das decisões promovendo uma gestão participativa, o que é defendido por Nogueira (2020) e Gonçalves (2021). A possibilidade de haver uma participação mais direta é crucial para o OP nas universidades (Andrade, 2015). Ressalta-se que embora haja abertura para a participação é preciso que o OP leve em consideração, na medida do possível, as particularidades de cada unidade acadêmica e que esteja alinhado com os objetivos institucionais dispostos no PDI.

5.1.3. Desafios e Limitações na Participação

Os entrevistados também mencionaram **desafios significativos para garantir a participação. A falta de compreensão sobre o orçamento e a falta de cultura de participação são alguns dos obstáculos.**

Acho que o maior desafio é a questão do **engajamento** mesmo, o entendimento sobre a importância do tema e a importância também de o que de fato é estratégico para a universidade (Entrevista 2)

Essa dificuldade é corroborada pela literatura, que aponta que **a falta de conhecimento e a falta de interesse da comunidade** acadêmica em participar do processo sobre o orçamento e a predominância de uma cultura política que não favorece a participação são barreiras à efetividade do OP (Silva, 2014; Novaes; Santos, 2014; Dias, 2019).

Hoje o principal desafio é informação e conhecimento. Por quê? Vamos lá. O que eu tenho avaliado? Seja um processo de orçamento participativo, seja um processo da aprovação da proposta orçamentária. O tema orçamento que é muito árido, né? Poucas pessoas conseguem entender a mecânica dele. Então é muito comum perceber nas pessoas, a dificuldade de entender o que é o orçamento, entender o papel do orçamento (Entrevista 4)

Falta ao brasileiro a noção de orçamento, processo legislativo, e políticas públicas, principalmente seu ciclo (...) Pra mim é um dos desafios, é que ainda nós não temos esta cultura (...) Então pra mim é a falta de cultura mesmo de orçamento. E quando se fala de orçamento participativo, as pessoas acham que é fazer o que elas falam pra fazer. Não, não é bem assim, vamos te ouvir, vamos precisar ver se aquela demanda, ela se enquadra dentro do ciclo de políticas públicas, se tem como enquadrar no orçamento (Entrevista 1)

A **dificuldade de compreensão do orçamento** é um desafio comum em processos participativos. Dias (2019) e Olliana (2018) apontam que a falta de conhecimento sobre o processo orçamentário pode limitar a participação efetiva. A pesquisa de Marques (2018) ressalta a necessidade de conhecimento. Uma compreensão maior de como as demandas são priorizadas aliada a uma abordagem mais transparente ajuda a melhorar a participação. A promoção de realização de **cursos sobre orçamento**, como já mencionado é uma estratégia para superar essa barreira. A falta de cultura de orçamento é um desafio para a participação, conforme discutido por Santos (2022), que destaca a relevância da **educação e da capacitação para a participação**. A falta de cultura e de conhecimento sobre orçamento atrapalha a qualidade da participação conforme destacado por Milani (2008).

O processo orçamentário envolve tudo, toda parte de planejamento (PPA), de execução (colocar a política pública para executar) (Entrevista 1)

A **complexidade do processo orçamentário** constitui um obstáculo para a participação significativa, conforme debatido por Avigo (2018), Dias (2019) e Caldas e Picanço (2019) que enfatizam a importância da **educação e da capacitação para a participação**. Um conhecimento maior sobre a temática é essencial para se evitar uma **desconexão entre expectativa e realidade**.

Um exemplo que eu acho muito gritante, é que em uma dessas audiências públicas, por exemplo, apresentando os dados de recursos de capital, recursos que eu tenho para construir, etc... uma estudante falou que queria conseguir um dado de equipamento. Não lembro qual era o equipamento, o prédio, sei lá. Eu estava explicando que nós tínhamos um limite de orçamento e a postura dela, a resposta era o seguinte: o problema é seu, se vira (Entrevista 4)

Essa **desconexão** reflete a necessidade de uma cultura participativa mais robusta, conforme discutido por Caldas e Picanço (2019). A falta de entendimento sobre as **limitações**

orçamentárias pode levar a **expectativas irreais**, dificultando a construção de um diálogo efetivo entre a administração e a comunidade acadêmica causando obstruções a gestão participativa na universidade conforme defendido por Andrade (2015), Nogueira (2020) e Oliana (2018).

O desafio maior que nós consideramos é o atendimento das demandas porque as demandas são maiores do que a oferta. Não conseguimos atender a todas as demandas justamente por conta da **restrição de orçamento** (...) Entre a proposta e a LOA propriamente dita tem variação. Normalmente a variação fica em torno de 5%, as vezes 5% menor, as vezes 5% maior, e isso em relação às despesas que não são obrigatórias, ou seja, às despesas discricionárias (Entrevista 3)

A variação entre a proposta orçamentária da universidade e a LOA é um desafio para as instituições de ensino superior, conforme discutido por Avigo (2018) e por Moraes e Silva (2011) que enfatizam a importância de uma gestão eficiente e eficaz dos recursos para conseguir atender da melhor forma os anseios e necessidades da comunidade acadêmica. A **restrição orçamentária** faz com que o orçamento participativo seja tratado como uma “segunda opção”. A busca por fontes alternativas de recursos ou formas de tornar o orçamento mais flexível poderia tornar o processo mais eficaz.

Eu acho que pra começo um dos primeiros desafios grandes, que eu acho que ele encararia e é um dos maiores, é ter um conhecimento de fato de qual é a lógica do sistema de orçamento participativo por parte das categorias (Entrevista 2)

O entrevistado mais uma vez ressalta que a **falta de entendimento** de como funciona o OP é um dos grandes desafios. Sem conhecimento sobre o sistema de OP, ou seja, a **falta de conhecimento** sobre o orçamento participativo torna-se um desafio para a participação efetiva, conforme discutidos por Dias (2019), Oliana (2018), Nogueira (2020), Santos (2022) e Caldas e Picanço (2019).

Ter também o estímulo para que eles se vejam e se sintam interessados em estar contribuindo, em estar participando (Entrevista 2)

Um outro desafio é fazer com que as pessoas se sintam interessadas em participar no processo de OP. O estímulo para a participação é fundamental para a **eficácia do processo participativo**, conforme apontado por Caldas e Picanço (2019), que ressaltam a importância da motivação e do **engajamento** para a participação conforme também citado por Tenório e Rozenberg (1997) e por Cançado (2011).

Após verificar **desafios a participação** indicado pelos entrevistados passa-se agora a análise das principais dificuldades que a UFF enfrenta ao implementar o OP. Em primeiro lugar pode-se citar como dificuldade para a **implementação do OP** os **cortes e congelamentos orçamentários** que as universidades têm sofrido ao longo dos anos.

Quando nós encaminhamos a proposta orçamentária para o Ministério da Fazenda, porque ele tem um setor que vai fazer consolidação dos orçamentos da União, o que que acontece? Ali nós já sofremos alguns **cortes**. Quando vai pra Comissão Mista de Orçamento, outros **cortes**. No processo de votação do Congresso mais **cortes**. E aí quando chega para nós, já chega cheio de retalhos. E ao longo da execução vai sofrendo **cortes** e congelamentos. Os **cortes no orçamento** é o problema na **implementação do orçamento participativo** na UFF (Entrevista 1)

Os **cortes e congelamentos no orçamento** das universidades citados na entrevista vêm ao encontro do que foi afirmado por Milioni, Behr e Goulart (2015) no qual os autores citam que, embora haja previsão constitucional de autonomia universitária quanto a sua gestão financeira, as universidades enfrentam uma dependência crescente de recursos públicos, que muitas vezes estão vinculados a programas governamentais, o que limita a sua capacidade de gestão, ou seja, a dificuldade em obter um orçamento gera ausência de autonomia real das universidades, que se veem atadas a **cortes** e contingenciamentos impostos pelo governo federal.

A principal dificuldade é a **restrição de orçamento**, essa sem sombra de dúvida. Porque com os contratos que nós já temos, os contratos de manutenção da universidade, eles estão no orçamento discricionário, que só é discricionário no nome. Na verdade, nós não temos muita escolha a fazer (Entrevista 3)

A primeira dificuldade para implementar é como eu vou separar o recurso para o orçamento participativo? Se na LOA temos aquele recurso que é engessado, teoricamente, para aquela ação, para aquele programa e eu tenho que guardar uma parte daquele recurso para pagar os contratos, para pagar as despesas de manutenção, o que sobra para o orçamento participativo? De onde conseguimos tirar esse recurso? Acho que essa é a primeira dificuldade. Se implementar algumas coisas, tem que descontinuar outras. Infelizmente não dá para fazer tudo que queremos (Entrevista 5)

A **restrição no orçamento** é o principal motivo que impede a implementação do OP nas universidades federais. Esse motivo foi citado nas entrevistas e também nos pedidos de acesso a informação feitos as universidades federais brasileiras via lei de acesso a informação. A UFF assim como outras universidades tem majoritariamente suas despesas comprometidas com pagamento de pessoal e encargos sociais e a parte do orçamento discricionária é praticamente comprometida com pagamentos de manutenção e pagamentos de contratos o que limita sensivelmente a flexibilidade orçamentária das universidades conforme apontados por Santos (2022) e Dias (2019). A dependência de contratos e a falta de recursos disponíveis para

o OP refletem a necessidade de uma gestão orçamentária que considere as limitações impostas pelo contexto financeiro.

Um outro motivo identificado que restringe a implementação do OP é a **falta de previsibilidade**, o que atrapalha o planejamento e por consequência do próprio OP.

Por exemplo, eu tinha planejado uma coisa. No meio do processo, o governo começou a ter contingenciamento, mudou muita lógica. E nesse sentido, ficou uma coisa muito delicada. Porque veja, se eu estou com um recurso contingenciado, eu tenho que fazer uma priorização. O que eu priorizo: atender um projeto de OP ou atender o pagamento de água e luz? Você não tem a muita previsibilidade sobre a governança do orçamento no âmbito Federal. Isso é muito ruim. É uma grande dificuldade para fazer a implementação um pouco mais radical do orçamento. Por isso que pensar em formato bianual foi uma saída que a gente achou para minimizar um pouco a situação (Entrevista 4)

A falta de previsibilidade no orçamento é um desafio mencionado no referencial teórico, que aponta que o orçamento das universidades é um instrumento de planejamento que orienta a tomada de decisões (Morais; Silva, 2011). A incerteza em relação à liberação de recursos e a necessidade de priorização entre diferentes despesas dificultam a implementação eficaz do OP. A opção que a UFF fez em fazer um OP bienal pode ser uma saída interessante para minimizar eventuais **cortes e/ou contingenciamentos de recursos**, visto que o orçamento sempre varia de um ano para outro e é bom ter uma margem para imprevistos e ter uma maior flexibilidade.

Outro motivo que dificulta a implementação plena do OP é a cultura de compreensão orçamentária, que é bem limitada.

Precisamos dessa cultura de pensar orçamento e entendimento, de como funciona o processo legislativo, até os nossos governantes precisam ter noção de processo legislativo. Ter noção do que é o orçamento. O orçamento, ele não pode ser o mecanismo pra poder fazer guerrinha pra emenda. Entendeu? É o que eu digo: o brasileiro precisa dessa cultura. Cultura de entender o que é uma política pública. Entender o que é o ciclo orçamentário. Entender o processo legislativo (...) Por isso precisamos de uma conscientização coletiva, inclusive na UFF (...) Há uma confusão entre financeiro e orçamento, eles não têm noção que orçamento não é financeiro. E outra coisa, pra eu poder ter financeiro eu tenho que ter orçamento (Entrevista 1)

Se as pessoas tivessem uma conscientização melhor sobre o processo orçamentário e de sua importância para a consecução das políticas públicas certamente seria bem mais fácil a implantação do OP não só na UFF, mas em outras universidades federais também. A participação cidadã deve ser consciente e inclusiva, levando em consideração a diversidade e as desigualdades existentes. A falta de entendimento sobre o orçamento e o processo legislativo pode levar a uma participação superficial e ineficaz, o que impacta a qualidade da participação, conforme apontado por Milani (2008).

Hoje, a maior dificuldade envolve, falando mais conceitualmente, o design institucional ao orçamento participativo. A primeira versão ela sempre tem esse problema né. Ela vai incorrer em acertos e erros, isso é natural. E eu acho que temos que incorporar uma série de elementos diferentes nessa edição desse ano, porque o design institucional dele gerou uma dificuldade muito grande para nós, no sentido de que eu tive muita dificuldade com relação à execução do orçamento, uma coisa que não controlamos (Entrevista 4)

Quando o entrevistado falou de **design institucional** provavelmente se referiu a desenho institucional. O **desenho institucional** como visto no referencial teórico é um dos elementos essenciais para o sucesso ou fracasso das institucionalidades participativas como o OP (Avritzer 2008; Luchmann (2012), Fedozzi; Martins, 2015; Souza, 2001) O referencial teórico menciona que o sucesso das Institucionalidades Participativas, como o OP, depende do desenho institucional e da vontade política de implementá-las (Avritzer, 2008). **A dificuldade em implementar um design institucional eficaz para o OP** reflete a necessidade de um planejamento que considere as especificidades e desafios de cada instituição. Avritzer (2008) defende que um desenho bem estruturado pode facilitar a participação e a execução do orçamento. A dificuldade em adaptar o modelo atual de OP às realidades das unidades acadêmicas mostra a necessidade de um desenho que seja mais flexível e responsivo segundo Caldas e Picanço (2019). Nesse sentido a UFF deve avaliar as suas especificidades e verificar um modelo de OP que seja mais adequado as suas particularidades para aumentar as chances de seu OP ter mais sucesso e evitar o fracasso. Criar um desenho institucional que facilite a **participação** e dê direções acompanhada de algo mais temático pode contribuir para isso.

Eu acho que é isso daí, a relação dos projetos de fato com o planejamento estratégico da universidade. Porque pode ter projetos que não podem ser vistos como prioridade de fato para a universidade. E aí como adaptar isso dentro desse modelo (...) de repente tem alguns direcionamentos (...) Então ao invés de deixarmos as coisas mais amplas, direcionar. A gestão direcionar quais são os temas que a universidade entende como estratégia. Quais são os problemas e os desafios que a universidade vai buscar superar naquele curto prazo para que de fato as propostas venham em linha com o que tem um alinhamento entre o que se busca. Queremos ter esse investimento e o que de fato é proposto com até soluções criativas que possam envolver a comunidade. Então essa superação seria algo mais temático, isso é um ponto importante (Entrevista 2)

É importante que a UFF reforce junto a comunidade acadêmica quais são os objetivos do PDI e quais são as prioridades periodicamente, ou seja, **as pessoas devem estar cientes do planejamento estratégico da universidade**. Foi identificado que há uma dificuldade em ligar os projetos do OP com os objetivos da UFF. A proposta de direcionar os temas do OP com as prioridades da UFF está alinhado com a ideia de que a participação deve ser orientada para atender às necessidades reais da comunidade acadêmica (Gama; Bouzada, 2015). Uma gestão

estratégica do OP pode facilitar a identificação de respostas inovadoras e relevantes para os desafios que a instituição enfrenta.

A UFF pode se inspirar, por exemplo, no OP da UFPEL no qual para o seu OP foi exigido que as propostas a serem priorizadas deveriam levar em consideração ações estratégicas que atendam as demandas de uma ou mais unidades acadêmicas, envolvam mais de uma categoria (discente, docente e técnico-administrativos em educação) ou impactem uma ou mais zonas em que a Universidade se situa, como foi citado no referencial. A UFF no edital de OP citou que as propostas deveriam ter relação com o PDI sem exigir um detalhamento maior. Se o desenho fosse mais direcionado a temas mais intercalados ao PDI talvez o resultado fosse melhor. É algo que pode ser feito em edições futuras. A vinculação dos projetos do OP com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é fundamental para garantir que os recursos atendam às prioridades acadêmicas e institucionais. Santos (2022) sugere que a inclusão de critérios claros e objetivos pode ajudar a alinhar as propostas com as metas da universidade. A abordagem de abrir temas específicos para propostas pode aumentar a relevância e a eficácia dos projetos, conforme debatido por Dias (2019). Essa estratégia pode ajudar a garantir que as iniciativas atendam a necessidades urgentes da comunidade acadêmica da UFF.

5.1.4. Projetos do OP na UFF: Desafios de Alinhamento, Execução e Feedback

Nesse momento vamos a análise sobre a opinião dos entrevistados referentes aos **projetos submetidos**, visto que teve projetos que foram contemplados e outros que não foram. Lembrando que para ser contemplado um projeto deveria atender aos requisitos exigidos no edital 001/2023 do OP da UFF, após a análise de sua viabilidade pela PROPLAN. Inicia-se a análise referente aos projetos contemplados.

A votação era aberta à comunidade. Você coloca um projeto. Se você tem bastante **engajamento**, você consegue aprovar o seu projeto, mesmo que ele não tenha uma real necessidade para a universidade (Entrevista 5)

Neste trecho percebe-se que há uma preocupação com a **participação** da comunidade acadêmica na proposição e votação de projetos, porém verifica-se uma crítica à falta de alinhamento entre as propostas e as necessidades reais da universidade. A **participação** cidadã é um elemento central na democracia, conforme discutidos por Andrade (2015) e Nascimento (2012), que destacam a importância de um **engajamento** mais profundo da sociedade nas decisões políticas. A abertura da votação é um passo importante, mas deve ser acompanhada de

critérios que garantam a relevância dos projetos, evitando que a participação se torne meramente simbólica.

Para garantir esse atendimento às necessidades, teria que ter a votação, por ser um anseio da comunidade, mas também deveria ter uma pré-**avaliação** em relação aos projetos para ver se eles realmente se encaixam no que a universidade precisa, porque a percepção da comunidade acadêmica é uma percepção da gestão da universidade. E elas têm que conversar. Então talvez fazer adequações em alguns projetos, talvez isso ajudasse (Entrevista 5)

Para garantir que eles atendam o objeto, precisa verificar se o objeto está alinhado com o plano de trabalho e de aplicação do projeto, assim como os comprovantes da sua execução (...) A maioria das pessoas não dão valor para o plano de aplicação dentro de um projeto, tá? Nele eu consigo visualizar de forma financeira se aquilo está em harmonia com o objeto. Tem projetos que o objeto era maravilhoso, mas cadê o plano de aplicação? (Entrevista 1)

A coleta de dados evidenciou de forma clara que é necessário ser feita uma **avaliação** mais exigente dos projetos para garantir que eles atendam às demandas da universidade e estejam em conformidade com o plano de trabalho e de aplicação, o que revela que embora louvável a ideia de abrir a possibilidade da comunidade acadêmica submeter projetos e dar ideias é preciso que os projetos tenham uma melhor estruturação para conseguir de fato atender as necessidades da universidade e não ser apenas algo pontual. Ter uma **avaliação** criteriosa dos projetos é fundamental para assegurar que os recursos utilizados tenham efetividade. Morais e Silva (2011) destacam que o orçamento das universidades deve orientar a tomada de decisões e definir prioridades, o que implica em uma análise rigorosa do alinhamento entre os projetos e as necessidades institucionais. Na primeira edição foi exigido que o projeto tivesse vinculação ao PDI da UFF, o que é bom, mas a medida que tiver mais apoio e consultoria para o envio de projetos proporcionado pela universidade, critérios mais rígidos podem ser exigidos.

Nos projetos contemplados, nós não tivemos recursos suficientes, até onde eu saiba, pois recebi e-mail cobrando os recursos. Então, assim, foram contemplados, a maioria tá rodando sem recursos porque nós não tivemos. Planejamos pra algo que infelizmente na prática não foi (Entrevista 1)

O trecho anterior mostra que mesmo projetos que foram contemplados tiveram dificuldades devido à **escassez de recursos**. Isso é ruim para o OP, pois coloca essa institucionalidade participativa em descrédito junto a comunidade acadêmica. A escassez de recursos financeiros é um desafio significativo para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), conforme mencionado por Santos (2022). A dependência crescente de recursos públicos, muitas vezes vinculados a programas governamentais, limita a capacidade de gestão das

universidades (Miloni; Behr; Goulart, 2015). É preciso então pensar em planos de aplicação que assegure a viabilidade financeira e a execução adequada dos projetos.

A nossa ideia é tentar vincular o PDI de modo mais forte nesse segundo edital⁴. Para que aquilo que for contemplado tenha um vínculo mais direto (...) me chamou muito a atenção essa necessidade de melhorar o desenho institucional e colocar isso no edital desse ano. Para que tenhamos uma vinculação direta aos objetivos do PDI muito mais amarrados. Para que se evite um pouco essa situação de projetos muito dispersos. Porque tem muitos projetos que foram vinculados ao PDI, porém não foram vinculados ao PDI de forma mais abrangente (...) Para ter coisas que sejam mais amarradas. Porque a vinculação que foi colocada ali ela foi meio ampla demais e aí ficou frágil (Entrevista 4)

Aqui percebe-se que há uma compreensão por parte da gestão da UFF de que os projetos precisam atender a demandas relevantes e que faltou uma integração maior aos objetivos estratégicos da UFF. Esse reconhecimento é um ponto positivo. A vinculação dos projetos ao PDI é crucial para garantir que as iniciativas atendam às prioridades acadêmicas, que no caso da universidade refere-se a pesquisa, ensino e extensão. “As universidades já reconhecem a importância do PDI” (Marques, 2018, p. 44). Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é prevista a autonomia das instituições para elaborar seus regimentos e a União deve assegurar recursos suficientes para sua manutenção (Brasil, 1996). Projetos que fortaleçam toda essa integração ampliam a legitimidade dos projetos e podem garantir que atendam às reais necessidades da UFF.

No orçamento participativo desse ano, uma ideia, é que ele seja temático, talvez vinculado a essa temática e associado ao PDI de modo a darmos um direcionamento um pouco maior para os interesses institucionais (Entrevista 4)

De repente ter uma discussão temática. Ter uma orientação por parte da gestão de quais são as reais necessidades para aquele ciclo (Entrevista 2)

Uma das saídas apontadas para uma vinculação mais forte entre os projetos e o PDI seja realizar um **OP temático**. Essa proposta de que o edital e os projetos sejam temáticos pode dar um foco mais claro para a comunidade acadêmica das necessidades mais prementes identificadas pela gestão, e assim procurar evitar a dispersão e garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficaz. A definição de temas específicos para o orçamento participativo pode aumentar a relevância das propostas, conforme discutido por Avritzer (2008). Essa abordagem pode facilitar a identificação de prioridades e promover um **engajamento** mais

⁴ De acordo com o entrevistado esse segundo edital do OP ainda está em planejamento pela PROPLAN e ainda não tem data definida para ser lançado.

efetivo da comunidade acadêmica, alinhando-se às diretrizes estabelecidas pelo MEC na distribuição de recursos (Gama Junior; Bouzada, 2015).

Às vezes têm uma boa ideia, às vezes fazem um bom projeto, mas você precisa entender o que a universidade também anseia. Quando eu falo universidade, eu falo em termos da gestão. Às vezes a comunidade acadêmica quer uma coisa, mas aquilo não é possível de ser posto em prática, por lei ou por alguma regra, norma e as pessoas, a comunidade, desconhecem (...) teria que ter uma conversa entre a gestão e a comunidade e aquele coordenador do projeto, para que fosse adequado e atendesse tanto uma parte quanto outra (Entrevista 5)

O diálogo entre a gestão e a comunidade acadêmica é essencial para a construção de uma gestão democrática participativa. A participação cidadã permite que aqueles afetados pelas decisões políticas tenham voz, promovendo um aprendizado político e desenvolvendo virtudes cívicas (Luchmann, 2008; Cançado, Tenório, Pereira; 2011). A colaboração mútua pode garantir que as decisões orçamentárias reflitam as necessidades e anseios da comunidade, promovendo uma gestão mais inclusiva. A vinculação dos projetos com o PDI, a **avaliação** e execução dos projetos, as limitações orçamentárias e a cultura de orçamento são desafios que precisam ser abordados para garantir a efetividade ao OP. A implementação de estratégias para superar esses desafios, como a **capacitação** dos atores envolvidos e a **consscientização** sobre o ciclo orçamentário pode fortalecer o OP na UFF. Também é crucial a criação de mecanismos de acompanhamento e de **avaliação** para ajudar a garantir que as necessidades sejam efetivamente atendidas.

Então a minha coordenação colocou o projeto, não foi contemplado. Não tivemos **engajamento** (Entrevista 5)

Muitos projetos eram bons e só não foram de fato selecionados, porque não houve uma votação significativa (Entrevista 4)

A **participação** é essencial para a construção de uma gestão democrática, conforme discutidos por Nogueira (2020) e também por Caldas e Picanço (2019) que destacam a importância de condições que incentivem a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica. A falta de **engajamento** e a dificuldade em mobilizar a comunidade acadêmica são desafios recorrentes na **implementação** do OP. A dependência de recursos públicos e a falta de um ambiente que promova a participação efetiva podem limitar a capacidade das universidades de atender às demandas sociais (Milioni; Behr; Goulart, 2015). A superação dessas barreiras é fundamental para garantir a efetividade do OP. Gonçalves (2021) e Oliana (2018) ressaltam a importância de um modelo de OP que atenda às necessidades específicas de cada universidade.

Não houve nenhum **feedback** em relação ao que pode melhorar, o que pode ser feito (...) se tivesse alguém que estivesse ajudando nessa parte do projeto, talvez ficasse melhor (...) eu não lembro de ter tido **feedback** em relação ao projeto. Olha, poderia melhorar isso, vamos ver se a gente consegue fazer aquilo. Não, isso não teve (...) Então você só conseguiria ter esse **feedback** se você tivesse um grupo, alguém que ajudasse nessa montagem dos projetos (...) O único **feedback** é se você for contemplado ou não (Entrevista 5)

Para os projetos contemplados encaminhamos um e-mail com um texto padrão dando parabéns aos que foram contemplados. Para os projetos não contemplados, encaminhamos um e-mail explicando que infelizmente ele não foi contemplado de acordo com o item tal do edital (...) o tempo de resposta pode ser melhorado (Entrevista 1)

Eu avalio que poderíamos fazer um esforço de melhoria desse feedback para uma comunicação direta também com as pessoas. Isso de fato não aconteceu na primeira edição. Para a segunda edição, isso é estimado (Entrevista 4)

Foi questionado aos entrevistados sobre o **feedback** dos projetos, ou seja, como a gestão comunicou a contemplação ou não dos projetos enviados. As respostas revelaram que a UFF reconhece que pode melhorar nessa questão. A ausência de um **feedback** crítico, principalmente em relação aos projetos não contemplados, dificulta a melhoria dos projetos em futuras submissões em edições futuras do OP por desestimular a participação (Gonçalves, 2021). Santos (2022) sugere que a **criação de normas específicas** para o processo participativo pode ajudar a **melhorar a comunicação** e o retorno aos participantes. A **transparência** e a **comunicação** clara são fundamentais para promover um ambiente **participativo e inclusivo**, segundo Ferreira (2011), que enfatiza a importância da **participação** na execução de planos de ação.

Acho que os critérios têm que estar bem claros (...). E aí acho que a partir do momento que não atende alguns pré-requisitos para não ser contemplado, porque assim a não contemplação pode ser por mais de uma maneira (...) tem que ser apontado nesse caso e porquê que não está nem sendo disponibilizado para votação. E o segundo eu acho que é dar cada vez mais transparência com redes sociais, com tudo né da votação, porque aí é democrático e não tem muito o que fazer (...) quanto mais **transparência** e **divulgação** e quanto maior a **participação** também da comunidade acho que mais justo vai ser (Entrevista 2)

A **comunicação** ali do resultado no edital no portal, por vezes, fica meio lacônico (Entrevista 4)

Talvez publicando num site ou uma outra forma de comunicação, no boletim eletrônico né, eu acho que poderia porque daria mais **transparência** também (Entrevista 3)

É importante que haja por parte da gestão da UFF melhoras quanto ao **feedback** referentes ao tempo de resposta bem como mais pessoas para fazer a **avaliação** dos projetos. Tem que ficar mais claro aos proponentes o porquê de um projeto ser contemplado ou não, mas

não pura e simplesmente, mas sim fornecer detalhes mais específicos e se possível **dar sugestões de melhoria** para aprimoramento do projeto. Em uma próxima edição um projeto com potencial pode vir a ser contemplado recebendo ajustes. Nesse sentido a transparência nos critérios de **avaliação** é fundamental para garantir a legitimidade do processo de seleção dos projetos.

A falta de clareza pode levar à desconfiança e desinteresse segundo Dias (2019), que destaca a necessidade de um desenho institucional que promova a inclusão e a clareza nos processos de decisão. A definição de critérios claros pode ajudar a alinhar as propostas com as metas da universidade, como sugerido por Morais e Silva (2010). A utilização de múltiplos canais de comunicação pode aumentar a transparência e a participação (Marques, 2018) também em relação aos *feedbacks*. A **comunicação efetiva** é um elemento chave para a construção de uma gestão democrática, permitindo que a comunidade acadêmica esteja informada e engajada nas decisões orçamentárias. A proposta de melhorar a comunicação através de **plataformas digitais** está alinhada com a ideia de que a informação é um insumo crucial para a participação (Abreu, 2009). Como visto a percepção do *feedback* é descrita de forma vaga. Melhorar a **transparência**, utilizando canais como o site boletim de serviço ou redes sociais ajudaria a tornar o processo mais claro e satisfatório para a comunidade.

5.1.5. Perspectivas para a Evolução e Inclusão do OP na UFF

Agora passa-se a análise sobre a opinião dos entrevistados se o OP da UFF poderia ser mais eficaz e inclusivo e de que maneira.

Acho que sim, acho que é algo. É normal como qualquer processo que estamos iniciando, um processo recente. Então acho que têm vários processos de amadurecimento (...) Quanto mais pessoas estiverem votando melhor, mas também a quantidade de projetos que estão sendo apresentados. Eu acho que isso pode e eu acho que deve naturalmente aumentar com as ações da gestão. Então acho que temos muito a evoluir. Eu acho que a evolução vai vir naturalmente com a análise. Fazendo um balanço do que está acontecendo e buscando um plano de ação para que nós consigamos aumentar cada vez mais a participação (Entrevista 2)

Assim como em outras esferas o OP também passou por gerações de estudos e evoluções ao longo do tempo. Segundo Souza (2001) há uma necessidade de amadurecimento e adaptações das práticas participativas e o OP nas universidades não é alheio a isso. O OP na UFF tem muito a evoluir e melhorar certamente, mas a ideia de que a **participação** e a **apresentação de projetos** devem aumentar com o tempo, por exemplo, converge com a busca por um **engajamento** mais profundo da comunidade acadêmica nas decisões orçamentárias.

Desenvolver um plano de ação para aumentar a **participação** é uma estratégia importante para **engajar** a comunidade acadêmica nas decisões orçamentárias com o objetivo de criar um ambiente democrático que promova a inclusão e a não coação dos participantes (Barboza, 2022; Tenório, 2005).

Eu acredito que nós deveríamos trabalhar mais, como nós somos universidade e nós somos formadores de seres pensantes, de opinião, eu acredito que a deveríamos trabalhar mais (...) Eu preciso fazer esse trabalho, porque apenas fazer a divulgação e a realização de post no Comunica UFF é muito pouco (...) Isso deveria ser palestra em agenda acadêmica, em semana de extensão. Deveria ser pauta de quando eu recebo os servidores novos. Para os servidores novos eles fazem tipo uma boas-vindas, né? Explica o funcionamento mais ou menos da universidade, mas deveria ser pauta de uma palestra explicando isso (...) Ter disciplinas voltadas para esse tema como obrigatórias nas grades, é super importante (...) precisava incorporar nesses momentos de agenda acadêmica, semana de extensão, fazermos, por que não, uma semana orçamentária? Acho melhor. Né, é esse trabalho, eu acho que falta isso na UFF. (Entrevista 1)

A **conscientização** sobre a importância do orçamento e do processo orçamentário é essencial para aumentar a **participação**. Tenório (1998) enfatiza que a **educação** e a formação são fundamentais para que a comunidade acadêmica se sinta capacitada a participar efetivamente. A UFF deve promover mais ações nesse processo de evolução do OP para oportunizar mais chances de participação da comunidade acadêmica conforme foi citado na entrevista como ter uma semana orçamentária e inserção do tema na agenda acadêmica. A UFF ofereceu curso, mas é preciso a ampliação e divulgação quando houver. Houve a tentativa de ter tardes de diálogo orçamentário⁵, mas as mesmas tiveram que ser canceladas devido a um episódio de violência contra servidores da PROPLAN no Campi Gragoata em Niterói/RJ. A inclusão de discussões sobre orçamento nas orientações para novos servidores e em eventos acadêmicos pode ajudar a criar uma **cultura de participação**. Gonçalves (2021) cita que a efetividade do OP depende de sua integração com as diretrizes e objetivos da instituição, e a **educação contínua** é uma parte importante desse processo.

A participação deve ser consciente e inclusiva (Milani, 2008; Luchmann, 2012; Souza, 2001). A necessidade de um trabalho contínuo para incutir a cultura de pensar orçamento reflete a ideia de que a **educação** sobre políticas públicas é essencial para a construção de uma cidadania ativa e informada (Tenório; Rozenberg, 1997). A proposta de incluir disciplinas sobre orçamento e gestão financeira nos cursos universitários está alinhada com a ideia de que a **educação** é um direito social e deve incluir a formação de cidadãos críticos e informados (Brasil,

⁵ As datas das tardes de diálogo orçamentário da UFF que seriam realizadas estão no link: <https://www.uff.br/04-06-2024/uff-promove-serie-de-aco-es-para-discutir-o-orcamento-da-universidade/>.

1988). Isso também se relaciona com a necessidade de promover uma **cultura de participação** e entendimento sobre o ciclo orçamentário, conforme foi discutido no referencial teórico.

A sugestão de inclusão de discussões sobre orçamento nas orientações para novos servidores e em eventos acadêmicos pode ajudar a criar uma **cultura de participação**, o que é muito bom para a universidade e isso está de acordo com Gonçalves (2021) quando a autora discute que a efetividade do OP depende de sua integração com as diretrizes e objetivos da instituição, e a **educação contínua** é uma parte importante desse processo.

Eu acho que a podemos avançar no seguinte sentido: A livre ordenação hoje, por exemplo, ela tem um modelo que não está necessariamente alinhado com a realidade das universidades, das unidades. Por exemplo, tem unidades que talvez precisem de mais recursos do que outras (...) A grande questão é: como nós mexemos nisso? Hoje essa gestão toda, esse modelo, está na mão dos diretores. E também se mostram insatisfeitos com isso. Então o modelo que temos hoje, ele deveria ter alguns dispositivos para calibrar melhor essa distribuição (...) Tentar uma calibragem melhor (...) Por exemplo, poderíamos ter um modelo que combinasse a questão da distribuição mais algum tipo de indicador sobre a natureza do gasto (Entrevista 4)

Na entrevista foi afirmado que a melhora da **eficácia do processo orçamentário na UFF** passa pelo melhor alinhamento a realidade universitária. A livre ordenação é uma forma de participação e mais uma vez recorre-se a obra de Avritzer (2008) quanto a importância do desenho institucional. A livre ordenação hoje na UFF é debatida e definida no Fórum de Diretores e como citado na entrevista é preciso uma melhor calibragem desse gasto para um melhor atendimento da comunidade acadêmica em suas diferentes unidades acadêmicas de modo que reflita a busca por uma gestão mais inclusiva e equitativa, o que fará com que mais pessoas se sintam representadas e queiram participar. Rediscutir a matriz orçamentária alinha-se ao que Marques (2018) também sugeriu a UFCG como uma das recomendações para viabilizar o OP e isso certamente deverá ser discutido na UFF.

Para se aprofundar na compreensão sobre a participação da comunidade acadêmica no OP da UFF, foram coletadas opiniões por meio de um questionário aplicado a docentes, discentes e técnicos-administrativos. A seguir, são apresentadas as análises das respostas obtidas, que complementam algumas das discussões anteriores.

A Pergunta 2 trouxe à tona preocupações significativas que inibem a participação da comunidade acadêmica no Orçamento Participativo. Observa-se que a ausência de informações claras sobre o processo é um fator preponderante, levando à desinformação e, consequentemente, à apatia. Além disso, a escassez de tempo disponível para o envolvimento ativo e a desconfiança em relação à transparência das decisões emergem como obstáculos cruciais. É notável que a facilidade de acesso a **plataformas digitais** não se configura como

uma barreira relevante, o que realça a importância de focar na qualidade e clareza da comunicação. A falta de informações acessíveis emerge como um ponto crítico, sublinhando que uma comunicação eficaz é indispensável para o **engajamento** da comunidade acadêmica. Essa lacuna na clareza pode, de fato, gerar desinformação e afastar os membros da comunidade (Silva, 2004; Miguel, 2005).

Já a justificativa sobre a falta de tempo reflete que a intensa carga de afazeres enfrentada por docentes, técnicos e discentes, indica a necessidade de que a UFF facilite a participação sem sobrecarregar os envolvidos. Quanto a desconfiança em relação à transparência das decisões a percepção de que o OP pode vir a ser manipulado pode minar a credibilidade do processo. Por isso é preciso transparência e comunicação aberta para construir confiança e incentivar o **engajamento**.

A Pergunta 3 revelou uma percepção mista sobre a comunicação do processo de Orçamento Participativo pela UFF. Embora haja quem a considere satisfatória, indicando que a disponibilização de conteúdos atinge parte da comunidade, há uma insatisfação considerável em relação à comunicação atual. Essa insatisfação se manifesta na ausência de informações abrangentes, o que pode levar à desinformação e, por sua vez, ao desengajamento da comunidade acadêmica. Em suma, a forma como a UFF comunica o Orçamento Participativo evidencia a necessidade de aprimoramentos para garantir que as informações sejam mais completas e acessíveis, visando promover uma participação mais efetiva e alinhada às expectativas de toda a comunidade acadêmica.

A Pergunta 4 revelou uma perspectiva dividida em relação ao impacto das propostas no Orçamento Participativo (OP) da UFF. Enquanto alguns acreditam que as ideias apresentadas realmente influenciam as decisões orçamentárias, outros percebem um impacto limitado. Essa percepção sugere uma preocupação com a dinâmica do processo, onde a capacidade de "vender" propostas pode, por vezes, sobrepor-se à qualidade intrínseca das ideias. Essa dinâmica levanta questionamentos sobre a equidade e a efetividade do OP, indicando que o mérito das propostas pode não ser o único fator determinante. Para que o OP seja um instrumento mais robusto e eficaz, é fundamental que a UFF priorize a qualidade das propostas, buscando minimizar a influência da persuasão e assegurar que as melhores ideias sejam verdadeiramente consideradas e implementadas.

5.2 PERCEPÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NOS PROJETOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA UFF

5.2.1. Mobilização e Participação dos Segmentos

Agora vamos a análise referente a **participação dos diferentes grupos (docentes, discentes e técnicos-administrativos) no OP**, ou seja, procurar verificar como ocorreu a mobilização dos grupos **em relação ao OP na UFF**. Segundo o edital do OP da UFF cada pessoa poderia votar em apenas um projeto de cada categoria e os projetos deveriam ter vigência máxima de 1 ano bem como os recursos ser do tipo custeio (UFF, 2023).

Acho que o número ainda foi bem baixo, que também é natural pelo primeiro ano que teve, mas eu acho que é um **ponto de partida**. Acho que tivemos projetos, esse é o do lado bom. Vamos olhar o copo meio cheio. Tivemos projetos dos três segmentos e eu acho que o ponto a desenvolver é que tenhamos uma amplitude maior de projetos apresentados (Entrevista 2)

Houve uma **mobilização muito pontual** e que partiu de situações locais (...) essa mobilização, ela é sempre muito local e muito vinculada aos interesses locais. E isso repetiram tanto para docentes, como discentes como para técnicos-administrativos (...) efetivamente, percebemos um **engajamento** maior do que uma integração (...) Os alunos com projetos mais ampliados. Docentes e técnicos mais localizados ali (Entrevista 4)

A participação cidadã é crucial para a democracia, conforme destacado por Cançado et al. (2011), que enfatizam a importância de permitir que aqueles afetados pelas decisões políticas tenham voz. A necessidade de ampliar a participação reflete a ideia de que a inclusão de todos fortalece o processo democrático (Barboza, 2022). **A participação dos diferentes segmentos no OP da UFF se deu de forma variada**. A parte boa foi o envio de projetos entre todos os segmentos, o que é positivo, mas ainda é necessário que os projetos tenham objetivos maiores e mais integrados e não sejam apenas focalizados numa realidade restrita dos proponentes. Docentes pelo seu próprio trabalho têm mais facilidade em elaborar projetos ao passo que técnicos e discentes têm uma dificuldade maior. Como visto no referencial o **engajamento** e mobilização é um aspecto crucial para o sucesso do OP (Sintomer; Herzberg; Rocke, 2012). A participação ativa de **diferentes segmentos** da comunidade acadêmica (docentes, discentes e técnicos-administrativos) é fundamental para garantir que as necessidades locais sejam atendidas. A ideia de que a **participação** deve ser incentivada de forma a promover a colaboração entre docentes, discentes e técnicos é reforçada por Gonçalves (2021).

Eu achei que a participação foi representativa, as pessoas aderiram, mas eu acho que pode ampliar mais ainda, eu acho assim que como primeira experiência foi muito boa. Só que a tendência é que a participação amplie por conta do conhecimento, porque a partir do momento que a gente divulga um edital, faz uma seleção, divulga resultados e projetos são contemplados as outras unidades vêm que funcionam e também no ano seguinte ou quando tiver a próxima edição resolvem aderir. Acho muito bom a apresentação das pessoas, da comunidade, no entanto a participação não foi igualitária.

Eu acho que ainda precisamos fazer o dever de casa de ampliar a comunicação. Se conseguimos divulgar mais, mais pessoas podem aderir (Entrevista 3)

O fato da **participação dos diferentes segmentos** não ter sido igualitária na opinião da pessoa entrevistada revela a percepção de que há, em primeiro lugar, visões diferentes na universidade, tanto em relação aos papéis exercidos por esses atores como também em relação a integração, o que é um desafio. Há pessoas que nem sabiam direito da temática, outras preferiram não participar, outras queriam participar, mas não sabiam como. A desigualdade na participação é um desafio reconhecido por Silva (2014) e Miguel (2005), que discutem como as desigualdades estruturais dificultam a participação efetiva. A necessidade de melhorar a comunicação para aumentar a adesão é um passo importante para promover uma cidadania ativa e consciente (Tenório; Rozenberg, 1997). É preciso que todos reflitam como diminuir a desigualdade para que todos se sintam motivados a participar, isso é um assunto que precisa ser abordado. Caldas e Picanço (2019) discutem que a inclusão de todos os grupos é fundamental para a **eficácia do OP**, e a comunicação deve ser aprimorada para garantir que todos se sintam encorajados a participar.

A **avaliação** positiva da participação inicial, mas com a necessidade de ampliação, reflete a ideia de que o OP pode ser uma ferramenta valiosa para a participação cidadã, conforme discutido por Peres (2020), que destaca a importância de um contexto político favorável e de um desenho institucional adequado. A importância da comunicação para aumentar a adesão ao OP é um ponto crucial, conforme Abreu (2009), que destaca como a informação pode ser um insumo crucial para a participação. A divulgação eficaz pode facilitar a inclusão de novos públicos e fortalecer a democracia participativa (Sintomer et al., 2013).

5.2.2. Desafios na Elaboração de Projetos e Cultura Institucional

Um ponto que chamou atenção é que o edital do OP previu que docentes, técnicos e discentes pudessem enviar projetos para o OP da UFF, porém nas entrevistas e nos documentos analisados verificou-se que **foram poucos os projetos de alunos, um pouco mais de técnicos e a maior parte de docentes**. Conforme a Entrevista , a percepção é a que

Técnico administrativo tem mais dificuldade em montar um projeto, até porque trabalham com a parte administrativa né. Eu percebi isso. Tem detalhes que faltam. Até mesmo assim, o tipo de dúvida. Eu acho que o técnico administrativo não está bem preparado para montar um projeto. Não é que o projeto é ruim, eu acho que tem dificuldade em montar e o docente já está familiarizado. E os discentes, o que eu percebi é que eles, eles não conseguem enxergar amplo (...) outra questão também que eu acho interessante, é que, por exemplo, como a UFF não tem a cultura, até mesmo por força de uma norma interna, o fato de técnico ser coordenador de projeto. Muitos

levaram um susto o edital prever técnico como coordenador de projeto. Inclusive perguntaram: eu posso ser coordenador de projeto? (Entrevista 1)

A **difficuldade dos técnicos administrativos em elaborar projetos** reflete a necessidade de capacitação e inclusão, conforme discutido por Nogueira (2020), que destaca a importância de construir condições que incentivem a participação de todos os segmentos. A falta de preparação pode limitar a efetividade do OP, conforme apontado por Moraes e Silva (2011), ou seja, seria interessante a UFF **oferecer capacitações em desenvolvimento de projetos** visto que muitos não tem conhecimento mínimo em como elaborar um bom projeto, por exemplo. A capacitação da comunidade acadêmica é essencial para aumentar a participação no OP (Caldas; Picanço, 2019). Oferecer **cursos** de nível intermediário pode ajudar a atender a demanda por um entendimento mais profundo sobre o orçamento e sua estrutura.

A desigualdade na quantidade de projetos propostos pelos diferentes grupos (docentes, técnicos e discentes) nos leva a refletir sobre a possibilidade de colaboração entre os grupos, ou o que podemos chamar de "simbiose". A chance de que docentes, técnicos e alunos pudessem apresentar propostas em conjunto é fundamental para ter uma participação mais completa e integrada. Mesmo que o edital do OP da UFF não permitisse formalmente a submissão de projetos com autoria conjunta — exigindo a assinatura de apenas um docente ou um técnico — é bem provável que tenha existido uma colaboração informal. Essa "simbiose" pode ter acontecido, por exemplo, com um professor ajudando um técnico ou um aluno a desenvolver uma proposta, ou o contrário, mesmo que a autoria final tenha ficado em nome de um único grupo, conforme as regras.

A ausência de um reconhecimento formal para projetos elaborados em conjunto indica uma falha nos mecanismos que valorizam a colaboração entre os diversos segmentos da universidade, o que pode ter desestimulado essas iniciativas. Assim, criar editais que permitam e incentivem a apresentação de projetos conjuntos seria um passo importante. Isso não só fortaleceria a integração entre docentes, técnicos e discentes, mas também aproveitaria de forma mais eficaz as diferentes habilidades e conhecimentos presentes na UFF. Também poderia haver a previsão da proposição de projetos em conjunto por mais de um movimento acadêmico (associações atléticas, coletivos, centros acadêmicos, etc).

A percepção de hierarquia interna também atua como um obstáculo.

Temos uma cultura na UFF que coloca o docente acima do técnico, sendo que isso não deve ser realidade porque ambos só têm funções diferentes. Um é ensinar, o outro é trabalhar na parte administrativa. Então assim, não temos essa cultura de pé de igualdade (Entrevista 1)

Nesse trecho citado da entrevista foi apontado algo que acontece na UFF e certamente em outras universidades também, a **sensação por parte de técnicos que se sentem desvalorizados frente aos docentes**. Eu mesmo como servidor já presenciei casos de professores tratando mal servidores e fazendo exigências como se fossem patrões dos servidores. Isso também atrapalha certamente a colaboração e o pensamento macro que deve existir no espaço universitário. A percepção que se tem é que a gestão social citada neste trabalho até existe na UFF, mas ainda está bem desregulada. A cultura organizacional pode influenciar a **eficácia do OP**. Para Nogueira (2020) a construção de uma cultura participativa requer um ambiente onde as vozes de todos os segmentos sejam ouvidas e consideradas. A hierarquia percebida pode limitar a participação dos técnicos administrativos e ser um obstáculo à participação plena, conforme discutido por Avritzer (2008), que ressalta a importância de um ambiente democrático que promova a igualdade de direitos.

5.2.3. Percepção e Receptividade do Orçamento Participativo

Na análise também foi verificada a **percepção que os atores tiveram sobre a receptividade do OP na UFF**, ou seja, qual foi a sensação que eles tiveram sobre a forma como o OP foi inserido na UFF.

Eu ouvi muito: O que é isso? Orçamento o quê? As pessoas não conseguem entender que o orçamento participativo é uma forma que a gestão tem de ouvir as necessidades e ver se tem como acatá-las, se elas são palpáveis, se isso pode realmente ser feito (...) Como as pessoas não têm a cultura do orçamento, a maioria não entende o que é orçamento participativo (...) o pessoal ficou olhando assim, ué mas é assim? Tá, mas eu participo aonde? Aí vinha aquela ansiedade em saber, porque as pessoas acham assim, vamos dizer aonde que vai ser gasto (...) Então é um desvendar de olhos. As pessoas foram mais pela curiosidade (Entrevista 1)

Eu acho que, das pessoas que eu conversei sobre, eu acho que ainda tem desconhecimento sobre, de fato, o que é esse processo. Então, acho que a minha percepção é que, quando se conversam, acham legal, acho a ideia muito boa, é interessante, mas eu acho que ainda tem muito desconhecimento de como funciona. Então acho que esse é o principal ponto desse processo. Tem uma **receptividade boa**, porém há muito desconhecimento (Entrevista 2)

Primeiro destaca-se a **dificuldade que muitas pessoas têm em entender o que de fato é o OP** e isso também reflete na participação e recepção das pessoas sobre o tema. A falta de conhecimento sobre o OP é um desafio. Nogueira (2020) discute que a construção de uma cultura participativa requer um ambiente onde as vozes da comunidade sejam ouvidas e consideradas, e a educação sobre o processo é fundamental. No primeiro momento as pessoas acham que vão decidir onde será feitos os gastos, mas na realidade inicialmente o OP é um chamamento para que as pessoas opinem sobre os gastos, onde pode ser feitos. É uma forma de

ouvir as pessoas e trazê-las para o debate conforme Fedozzi (2007), Luchmann (2012), Souza (2001) entre outros autores. É uma forma de gestão social que é pautada ou deve ser pautada no diálogo, fortalecendo assim a gestão societal (Paula, 2005). Nota-se que o OP na UFF foi um despertar para algumas pessoas sobre a importância do orçamento. Deve haver um cuidado para não haver uma **desconexão entre as expectativas da comunidade e a realidade orçamentária** e isso é um desafio significativo. Santos (2022) discute que é crucial **alinhar as expectativas da comunidade com as limitações orçamentárias** para evitar frustrações e desengajamento.

Andrade (2015) menciona que a participação da comunidade acadêmica é fundamental para que as decisões políticas reflitam as necessidades de todos os atores envolvidos. A **falta de compreensão** sobre o orçamento limita a capacidade de participação. Luchmann (2012) defende que a participação é um mecanismo de aprendizado político que permite o desenvolvimento de atitudes e comportamentos considerados fundamentais para a sociedade democrática. Além disso, Popławski (2022) destaca que a democratização das decisões acadêmicas, como o OP, é essencial para a formação de futuros líderes, o que implica que a falta de cultura orçamentária pode prejudicar essa formação, visto que grandes lideranças políticas podem surgir no ambiente universitário do nosso país como já aconteceu antes.

Para melhorar o entendimento sobre o tema a UFF pode implementar **workshops e cursos** sobre o OP para educar a comunidade acadêmica sobre o ciclo orçamentário e a importância da participação além de criar de materiais educativos, como guias e manuais, para ajudar a disseminar a informação sobre o OP, conforme sugerido por Barboza (2022).

Quando falamos de orçamento participativo parece que assim muitas pessoas têm uma vaga ideia do que seja (...) Ah mas como eu vou poder opinar no orçamento se vocês já recebem aquele quadro fechado para distribuir. Entre as despesas que já estão no orçamento tem o pagamento dos contratos, o pagamento do custo fixo, das bolsas, isso tudo são despesas do nosso dia-a-dia, assim não temos muito que fugir disso (...) Como que eu vou me inserir nesse processo se tudo que a UFF recebe já foi tomado por essas despesas? (Entrevista 3)

Nota-se que ainda há uma zona cinzenta sobre o que seja o OP até mesmo entre docentes e técnicos na UFF. Diretores de unidades também tem essa dificuldade. Muitos pensam que não adianta discutir orçamento se não há **quase flexibilidade no manejo dos recursos**. Pedrosa (2017) argumenta que mesmo que haja escassez orçamentária é essencial a participação da comunidade acadêmica na definição do OP porque isso ajuda a gestão da universidade a direcionar recursos para áreas em que a gestão talvez não tenha dado enfase, bem como destaca a importância do debate para fins de transparência e confiança entre a gestão universitária e a

comunidade acadêmica. A **comunicação clara e acessível** é fundamental para garantir a transparência e a participação da comunidade acadêmica no processo orçamentário. Oferecer a oportunidade de dialogar sobre orçamento, mesmo aquele que seja disponível dentro daquilo que é possível, ou seja, dentro do que é realista e viável é uma ótima iniciativa promovida pela UFF mesmo que muitos ainda não entendam a sua importância. Debater orçamento não significa necessariamente um debate sobre a divisão dos recursos. É uma grande oportunidade de aprendizado e de formação de cidadãos para a sociedade. Santos (2022) enfatiza a importância de uma comunicação eficaz para aumentar o **engajamento** da comunidade.

Fedozzi e Martins (2015) discutem a necessidade de uma combinação entre representação e participação, onde a participação deve ser efetiva e não apenas consultiva. Como já apontado a expectativa de que o orçamento participativo possa atender a todas as demandas sem considerar as **limitações orçamentárias** é irrealista. Novaes e Santos (2014) mencionam que a participação deve ser realista e informada, considerando as limitações orçamentárias e as prioridades do orçamento. Além disso, a pesquisa de Gonçalves (2021) ressalta que a inclusão da comunidade acadêmica nas decisões orçamentárias deve ser acompanhada de uma compreensão clara das **restrições financeiras**.

Muito positivo, surpreendentemente positivo (...) Todo o tema na universidade ele é muito politizado por vezes. E esse tema curiosamente ele foi elogiado por pessoas da situação e da oposição. Então entendemos que é um item que de fato vale a pena investirmos pela receptividade. Todo mundo quer participar e sugerir, digamos assim, alguma coisa. A grande questão é que isso é muitas desvinculado com a realidade que nos é imposta, que é a orçamentária (...) Quando colocamos a discussão do orçamento participativo há ao mesmo tempo com uma adesão muito grande, de modo que se tem uma receptividade muito bacana, o que há uma expectativa de que com isso eles consigam entender melhor como o orçamento é formado. Então a minha leitura foi muito positiva, do processo em si e dessa receptividade que a ferramenta ela teve na comunidade como um todo (Entrevista 4)

A **receptividade positiva** ao OP indica que a comunidade acadêmica está pré-disposta a participar e contribuir, o que é um sinal encorajador para a implementação de processos participativos. Gonçalves (2021) cita que a aceitação e o **engajamento** da comunidade são fundamentais para o sucesso do OP. A receptividade ao orçamento participativo pode ser vista como um reflexo da necessidade de uma gestão mais inclusiva e democrática, conforme defendido por Luchmann (2008), que a autora defende que a participação deve ser um processo contínuo e não um evento isolado. Dagnino (2004) e Tonhá (2006) mencionam que a organização da sociedade civil é fundamental para a participação efetiva, e a aceitação do orçamento participativo pode ser um indicativo de que a comunidade acadêmica pode ter essa disposição em se engajar, mas para isso é preciso conhecimento alinhado a promoção de

eventos de sensibilização e discussão sobre o orçamento participativo que busquem envolver todos os segmentos da comunidade acadêmica, para fortalecer a aceitação e o **engajamento**, conforme sugerido por Dagnino (2004). Além disso, se a UFF tiver criar um canal de comunicação direto entre a administração e a comunidade pode ajudar a resolver dúvidas e questões, conforme sugerido por Barboza (2022).

5.2.4. Desafios na Implementação e Necessidade de Melhorias

A experiência do OP na UFF, embora positiva em sua concepção, revelou desafios na implementação e a necessidade de aprimoramentos estruturais.

Não é uma voz do tem que, é uma voz do vamos sentar e ver como podemos construir. Não vai atender a todos, não vai agradar a todos, mas precisamos agradar o que é necessário fazer dentro das possibilidades. Esse processo foi bacana (Entrevista 1)

Eu acho que quando surgiu o orçamento participativo, acho que todo mundo ficou bastante empolgado. Ah, vai ter o orçamento participativo e tal, mas eu acho que talvez a forma não tenha sido o que as pessoas esperavam. Os projetos contemplados demoraram muito para ser efetivados, muito por conta também dos recursos (...) isso atrapalhou essa falta de comunicação, inclusive com os projetos contemplados. Como vai ser esse processo, olha, no mês tal vamos fazer isso, no outro mês aquilo. Isso não aconteceu, essa linha do tempo, esse cronograma, ele foi furado. Então, **houve uma empolgação inicial e depois aquilo foi esvaziando** (...) eu acho que faltou mais comunicação em relação aos projetos mesmo, tanto naqueles que não foram contemplados quanto nos que foram contemplados, que ficaram sem saber quando iria iniciar, como iria fazer, isso faltou (...) A questão é que, ao longo do ano, alguns impasses vão acontecendo. Por exemplo, se você tem um contrato de manutenção e a empresa não vai mais trabalhar como hoje, vamos ter que fazer outra licitação e esse valor dobra, já era o orçamento participativo (Entrevista 5)

Verifica-se que **a ideia do OP foi bem vinda na UFF** inicialmente, mas a universidade ainda vai precisar estruturar melhor o seu OP para minimizar as falhas próprias de um novo processo. A experiência animou pessoas no começo, mas a medida que o tempo foi passando houve um certo esvaziamento da proposta, até mesmo por fatores alheios a gestão da UFF, como **cortes e contingenciamentos** entre outros fatores que acontecem como foi citado na entrevista. A UFF deve ter mais clareza e informar a comunidade acadêmica sobre a realidade financeira constantemente para não frustrar as esperanças das pessoas que acreditam no OP. A realidade brasileira já é marcada por desigualdades estruturais que dificultam a participação efetiva (Silva, 2014) e bem sabemos a escassez de recursos pode limitar a capacidade de atender às demandas da comunidade. Arnstein (1969) menciona que a participação cidadã deve ser realista e considerar as limitações orçamentárias. Além disso, Popławski (2022) destaca que a eficiência no uso dos recursos é crucial, especialmente em um contexto de orçamento limitado.

Na figura 5 é apresentada a relação dos projetos de OP da UFF do ano de 2023 que foram selecionados e contemplados.

Figura 5: Resultado da Seleção de Projetos do Orçamento Participativo UFF 2023

O Pró-Reitor de Planejamento torna pública o RESULTADO do edital 001/23 publicado em 05 de outubro de 2023, no site: <https://www.editalis.uff.br/8576>

Titulo do Projeto	Categoria	Percentual
Curso de Verão 2024	Docente	35,4
Tecnologias sociais para o desenvolvimento da agricultura familiar no estado do Rio de Janeiro	Docente	15,8
Ampliando a Infraestrutura multiusuária da Universidade Federal Fluminense: Laboratório Multiusuário de Avaliação da Composição Corporal - LAMACC	Docente	13,8
Violação dos Direitos Humanos e saúde mental numa população de mulheres Transexuais e Travestis – DIHMUTRANS.UFF	Docente	10,7
Tecnologia e Gestão 4.0	Docente	10,2
Atendimento às especificidades dos cursos de graduação e pós-graduação vinculados à Faculdade de Farmácia	Docente	5,4
Nenhum dos Projetos da Categoria	Docente	8,9
Titulo do Projeto	Categoria	Percentual
Opi - Revista Divulgação Científica da APG UFF	Estudante	54,6
Estudos Iniciais sobre a obra de Alberto Guerreiro Ramos	Estudante	12,2
Nenhum dos Projetos da Categoria	Estudante	33,3
Titulo do Projeto	Categoria	Percentual
Promoção da apropriação de Tecnologias Digitais e inovação acadêmica nos espaços do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional	Técnico	22,4
Cine Escola Cine Arte UFF	Técnico	18,6
MetroVR - Rede Integrada de conectividade e alta disponibilidade.	Técnico	17,9
Integra (Implantação do Sistema de Integração de Fluxos da Universidade Federal Fluminense)	Técnico	14,8
Utilização de enriquecimento ambiental como proposta de refinamento para animais de laboratório	Técnico	7,4
Ferramenta de acompanhamento e controle orçamentário de despesas.	Técnico	6,7
Nenhum dos Projetos da Categoria	Técnico	12,3

Conforme edital, após a publicação da LOA será definido o valor e apoio aos projetos, respeitada a ordem de classificação.

Fonte: Editais UFF

Dessa forma seria interessante a UFF propor uma **margem mínima de recursos** para o orçamento participativo, acolhendo a ideia de Pedrosa (2017) de debater talvez alguns percentuais do orçamento para garantir que pelo menos algumas demandas possam ser atendidas, mesmo em tempos de contingenciamento, alinhando-se à proposta de Arnstein (1969) sobre a necessidade de controle e influência do cidadão. Além disso, a busca por parcerias e

recursos adicionais pode ajudar a aumentar a capacidade de atender às demandas da comunidade, conforme sugerido por Luchmann (2008) de forma aumentar a garantia de que os **projetos submetidos** e aprovados pela comunidade vão ser realizados. A recepção ao OP foi boa, mas é preciso mecanismos e garantias para não ser apenas uma ideia bonita e seja de fato um canal de transformação na universidade.

5.2.5. Percepção sobre Efetividade e Motivação no Questionário

Além da análise qualitativa das entrevistas, foram avaliadas algumas perguntas específicas do questionário, para ajudar a compreender melhor a percepção dos **diferentes segmentos** da comunidade acadêmica em relação ao Orçamento Participativo da UFF. A primeira pergunta do questionário revela uma percepção complexa sobre a efetividade do Orçamento Participativo (OP) na UFF. Embora haja um reconhecimento de que o mecanismo permite alguma participação, há também a compreensão de que sua eficácia é limitada. **Essa limitação é frequentemente associada à dependência da abrangência e clareza das informações disseminadas.** Essa observação ressalta a importância de uma comunicação simples e compreensível para garantir que todos os segmentos da comunidade acadêmica possam se engajar de forma mais plena e informada no processo. Essa percepção reflete a necessidade de um esforço contínuo para garantir que todos se sintam incluídos e representados no processo. Já a afirmação "me deu a oportunidade de lançar minha proposta para o OP" destaca que o OP permite a expressão de ideias, conforme à proposta de democratização da gestão orçamentária e à importância da participação ativa da comunidade acadêmica nas decisões.

A Pergunta 5 revelou uma percepção de impacto limitado por parte dos respondentes quanto à influência de suas propostas nas decisões orçamentárias. As justificativas expressam uma insatisfação, com relatos de que não foram observadas "grandes modificações" ou que as propostas, embora "recebidas", não foram "escolhidas". Isso sugere que, apesar de o processo de submissão ser respeitado, os respondentes não percebem mudanças significativas decorrentes de suas contribuições. Essa percepção realça a necessidade de aprimorar a transparência e a comunicação sobre o impacto real das propostas, bem como o acompanhamento das iniciativas que emergem do Orçamento Participativo. Fortalecer a confiança no processo é crucial para incentivar um maior **engajamento** da comunidade acadêmica em futuras edições.

A Pergunta 6 do questionário indicou que as pessoas que enviaram projetos para o Orçamento Participativo (OP) da UFF estavam fundamentalmente motivadas pelo **desejo de atender às necessidades da universidade e de contribuir para a melhoria da gestão dos recursos**. As justificativas apresentadas enfatizam a relevância de suas propostas para a eficiência orçamentária da instituição. A crença de que o OP pode **fortalecer a participação** da comunidade acadêmica também é um fator relevante. A ausência de votos para opções relacionadas à visibilidade de áreas específicas ou à melhoria da qualidade de vida sugere que os respondentes priorizam questões coletivas e institucionais em vez de interesses individuais. Isso é uma tendência positiva, pois indica um **compromisso** com a melhoria da gestão universitária, mas ressalta a necessidade de a UFF **promover a comunicação** sobre o impacto das propostas para encorajar uma participação ainda mais ampla da comunidade acadêmica.

A Pergunta 11 do questionário buscou fazer uma **avaliação** sobre o acompanhamento e a **avaliação** das propostas no Orçamento Participativo (OP) da UFF e revelou uma insatisfação considerável entre os respondentes. A justificativa de que "não houve acompanhamento real dos projetos vencedores" indica uma lacuna na transparência e na comunicação, o que pode gerar desconfiança em relação ao processo. A resposta "não tenho como opinar" sugere que alguns respondentes carecem de informações sobre o acompanhamento, evidenciando falhas na disseminação de dados. Para melhorar essa percepção, é crucial que a UFF implemente um sistema mais robusto de **feedback** e comunicação, garantindo que os participantes do processo estejam cientes do progresso das propostas e do impacto de suas contribuições, o que pode aumentar a confiança e incentivar uma maior participação nas futuras edições do OP.

5.3 CONHECIMENTO SOBRE EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM OUTRAS UNIVERSIDADES

Nas entrevistas também procurou-se saber se a UFF tinha ou teve algum conhecimento sobre experiências de OP em outras universidades federais.

Eu não conheço nenhuma iniciativa de outra universidade (...) Sinceramente. Eu não tenho como responder. Eu nunca ouvi falar que outras universidades tenham orçamento participativo. Não sei que tipo de modelo eles usam (Entrevista 5)

Olha as que eu conheço são basicamente as que se referem a livre ordenação que cada universidade chama de um nome (...) sinceramente eu acho que tem poucas universidades que fazem isso, mas não é tão amplo não, pelo menos assim que eu tenho conhecimento (...) O que nós chamamos aqui de livre ordenação e as outras universidades cada uma tem o seu nome é a forma mais divulgada e usual de orçamento participativo que nós temos (Entrevista 3)

Eu avalio que as experiências que eu conheço, que eu mapiei rapidamente para a estrutura nossa, elas se resumem a chamar de Orçamento Participativo o que a gente chama aqui de livre ordenação. Então nesse sentido eu não achei um contributo muito grande para uma experiência como essa que a gente está fazendo aqui (...) A grande maioria das vezes quando a gente encontra a palavra orçamento participativo nas universidades eles estão se referindo ao modelo que a gente já usa a mais de dez anos salvo engano em 2014. Então é um pouco do que eu percebo. E por isso talvez não tivemos uma aplicação tão grande de experiências de outras universidades. Que é o nosso caso (Entrevista 4)

As respostas mostram que o projeto de OP da UFF não teve a utilização de referências de outras universidades, talvez pela escassez de referências. O tema ainda é bem desconhecido por grande parte da academia e isso é refletido até nas pesquisas que foram desenvolvidas sobre o tema, apesar da existência de alguns trabalhos como Ferreira (2003), Andrade (2015), Marques (2018), Oliana (2018), Pedrosa (2017), Dias (2019), Gonçalves (2021), Santos (2022) e Bastos e Júnior (2023), citados nesta dissertação voltados ao estudo da gestão democrática do orçamento no ensino superior. Esse pesquisador também constatou essa dificuldade ao analisar pedidos de acesso a informação feito as universidades federais brasileiras e ao ler os trabalhos que encontrou sobre o tema.

O conhecimento que basicamente muitas pessoas têm sobre OP em outras universidades refere-se aquilo que é chamado na UFF de livre ordenação. Como reconhecido pelo relato da entrevista 4 confunde-se a livre ordenação com o OP. É preciso reconhecer que a UFF quer realizar um modelo de OP que caminhe para ser cada vez mais um OP de alta intensidade no qual a comunidade acadêmica tenha uma participação que alinhe representação e participação direta dos atores conforme defendido por autores como Luchmann (2008).

Só que a falta de conhecimento sobre práticas e sobre iniciativas de OP em outras universidades pode indicar uma limitação na troca de experiências e na construção de uma cultura participativa. Nogueira (2020) destaca que a gestão participativa requer a construção de condições para a efetivação da prática participativa, o que envolve a criação de mecanismos estruturais e de motivação para a participação. A UFF pode e deve incentivar e desenvolver pesquisas para analisar as iniciativas de outras universidades que podem ser aplicadas na universidade. Sem esse conhecimento e sem fazer uma análise comparativa a universidade fica aquém de suas possibilidades nessa temática. Pesquisar e adaptar boas práticas de outras instituições pode enriquecer o processo de participação na UFF. O intercambio de ideias é essencial para fortalecer a cultura participativa no ambiente universitário e a UFF deve utilizar-se dos trabalhos citados nessa dissertação, como Dias (2019) e Oliana (2018), por exemplo, para colher informações de como pode melhorar o seu OP.

Olha, outras universidades, não, mas eu conheço a da Prefeitura de Niterói (...) Eu acho muito bacana que eles trabalham maciçamente na divulgação. Eles abrem uma semana de discussão. Uma semana de discussão ali é para apenas ouvir a comunidade em suas necessidades e apresentar o que eles pensaram (...) Além de um aplicativo chamado Colab, que a Prefeitura tem. Eu acho que a UFF deveria poder utilizar o STI para isso. Desenvolver um aplicativo (Entrevista 1)

Conforme Dias et al (2021) o OP pode ser usado em outros entes não somente em municípios. Como visto em Popławski (2022) o OP pode ser aplicado nas universidades com adaptações. Nesse sentido a comparação com modelos de OP em outras entes ou instituições, como o da Prefeitura de Niterói/RJ, por exemplo, pode oferecer insights valiosos para a implementação do OP nas universidades. Popławski (2022) sugere que a experiência de outras instituições pode servir como referência para a construção de um modelo participativo que atenda às necessidades locais. A sugestão de desenvolver um aplicativo voltado para o OP na UFF vem ao encontro do sugerido por Andrade (2015), em que a comunidade acadêmica poderia ter esse canal para dar **sugestões** e ter informações. Também pode ser criada uma seção no site da UFF com destaque para o OP para que a comunidade acadêmica dê **sugestões** e acompanhe o processo conforme sugerido por Marques (2018).

5.4 PROPOSTAS PARA APRIMORAR A COMUNICAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE UNIVERSITÁRIA DA UFF NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Nessa seção da análise o objetivo inicialmente é buscar compreender melhor como a UFF utilizou e como ela pode melhorar a comunicação, pois uma boa comunicação é a base para aumentar a participação.

5.4.1 Estratégias de Comunicação e Divulgação

Então acho que tem mais participação nessas grandes janelas, desses grandes **eventos** que têm das três categorias. Então o acolhimento lá, que é a primeira semana de aula dos estudantes, na agenda acadêmica, na semana do servidor, de repente na posse dos novos docentes ou técnicos, termos ali uns **cursos** básicos, onde possamos apresentar isso também, enfim, são mecanismos, acho (Entrevista 2)

Nesse trecho destacado nota-se a relevância de estimular o quanto antes as pessoas da universidade a terem contato com a temática do orçamento no seu ingresso na UFF, seja discentes, seja novos servidores. Também é apontado a oportunidade de se utilizar de momentos de destaque no calendário da UFF, como a agenda acadêmica e a semana do servidor para ampliar a comunicação sobre o tema orçamento na UFF e de certa forma conseguir relacioná-lo a participação, ou seja, utilizar momentos significativos da vida acadêmica, como

acolhimentos e **eventos institucionais**. Essas aberturas é uma excelente oportunidade da UFF construir um espaço democrático (Luchmann, 2008; Nascimento, 2012; Andrade, 2015) na universidade. A inclusão de **cursos** básicos sobre orçamento e gestão em eventos já existentes pode facilitar a compreensão e o **engajamento** da comunidade acadêmica além de ser um espaço de estímulo a uma participação que seja ativa, utilizando metodologias que estimulem o diálogo e a troca de ideias. Talvez seja interessante a UFF ter um calendário de eventos que inclua workshops e **cursos** sobre orçamento em parceria com estudantes e docentes, promovendo um ambiente colaborativo.

Não só os canais institucionais foram usados. Foram usados boletins de serviço. Foram usados distribuições do canal de e-mail institucional. Foram utilizadas páginas de internet. Foi utilizado Instagram. Foram comunicados nos **conselhos superiores**. Foram feitas audiências públicas. Eu acho que a grande questão nesse caso envolve um pouco da nossa prática e cultura sobre o tema. Isso acaba sendo importante. E isso acabamos não avançando muito. É justamente uma possibilidade para que mais pessoas consigam ter informação previamente daquilo que estamos construindo. Isso talvez seja um caminho para **melhorar a comunicação** (Entrevista 4)

A UFF utilizou alguns canais para realizar a comunicação sobre o OP não se restringindo aos canais institucionais, o que é válido porque ao se diversificar os canais de divulgação atende ao que Fedozzi e Martins (2015) defendem para o OP nesse quesito, que é a utilização de várias plataformas para que se alcance a uma audiência mais ampla e com isso ter um esforço para garantir que a informação chegue a todas as pessoas. O desafio que se revela é implementar uma estratégia de comunicação que seja integrada e que utilize todos os canais de forma coordenada, garantindo que as mensagens sejam consistentes e complementares.

O trecho citado tem um ponto interessante de análise ao citar a questão da prática e da cultura sobre o tema. Ele vem ao encontro da ideia de que a cultura organizacional tem influência sobre a eficácia da participação cidadã conforme já citado anteriormente nesse capítulo da dissertação, visto que a cultura organizacional impacta certamente o desenho institucional (Avritzer, 2008; Fedozzi; Martins, 2015, Ferreira, 2011). A cultura da UFF pode facilitar ou dificultar a participação ativa da comunidade acadêmica nas decisões. Um dos caminhos apontados com base em Luchmann (2008) é promover uma mudança cultural que valorize a participação e a transparência. Isso pode ser feito através de campanhas de sensibilização que enfatizem a importância da comunicação aberta e da participação ativa.

Transparência e acesso a informação são pilares da democracia participativa e segundo Cançado (2011) a participação é aprimorada quando os cidadãos têm acesso a informações relevantes e compreensíveis sobre as decisões que os afetam. Com base em Antonello (2013) verifica-se a necessidade do OP na universidade ser atrativo senão ele não

terá atratividade. Nesse sentido é preciso garantir que as informações sobre o orçamento e o processo orçamentário sejam apresentadas de forma clara e acessível, utilizando a linguagem mais simples possível e utilizando recursos visuais que facilitem a compreensão.

Outro ponto citado também foram as audiências públicas sobre o OP. Avritzer (2008) destaca que as audiências públicas são institucionalidades participativas importantes para a participação cidadã, mas é preciso ressaltar que a eficácia delas depende da real abertura para a participação e da disposição dos gestores em ouvir e considerar as contribuições da comunidade. Para isso as audiências públicas devem ser estruturadas para garantir que todos os participantes tenham a oportunidade de se expressar criando então um ambiente acolhedor e também que haja moderadores que incentivem a participação equitativa entre os presentes no evento.

Podemos **ampliar os canais de comunicação**, divulgar na página, utilizar o boletim eletrônico semanal, o Comunica UFF. São caminhos também de comunicação (...) Agora paralelo a isso podemos fazer os **encontros** também, marcar os encontros, assim nada que seja tão rígido que impeça a participação das pessoas porque se eu falar: ‘Vamos promover um curso de orçamento para durar 15 dias’ é muito improvável que as pessoas queiram participar, possam, mas é muito improvável que possam participar. Ninguém tem muito tempo para ficar, mas olha tal dia e tal hora presencial ou digital hora a gente vai falar sobre orçamento, vamos falar durante uma hora, durante duas horas sobre orçamento, talvez isso pudesse ser muito útil na nossa comunicação (Entrevista 3)

Então eu acho que eu deveria ter um canal mais direto, de mais fácil acesso. E ser temas de posts no Instagram, no TikTok, nas mídias(...) devemos utilizar os meios que temos de mídia social. Trabalhar melhor. Isso é um assunto de todos e para todos. Então, por isso que eu colocaria nas mídias sociais de todos os institutos (...) Além de um e-mail, deveríamos ter, a meu ver, uma página só disso, entendeu? (...) Deve ter um acesso mais prático ali no site, de repente (Entrevista 1)

Parece que é unânime a ideia de **ampliar os canais de comunicação** ao realizar a leitura das entrevistas. A ampliação dos canais de comunicação é uma estratégia relevante para a participação cidadã. Fedozzi e Martins (2015) ressaltam a importância de se criar novas ferramentas que possibilitem uma melhor representação política. A utilização de diferentes plataformas, como redes sociais e boletins informativos, pode **aumentar a visibilidade das informações orçamentárias e facilitar o acesso** da comunidade acadêmica para informações sobre o orçamento e consequentemente sobre o OP. Uma sugestão dada foi a possibilidade de se implementar uma plataforma digital interativa onde a comunidade possa acessar informações sobre o orçamento, fazer perguntas e sugerir melhorias o que vem ao encontro defendido por Andrade (2015), que apoia o uso da tecnologia para ampliar a participação. Também ampliar nas redes sociais campanhas de conscientização sobre a importância da participação no processo orçamentário. São **sugestões** que certamente melhorariam o OP na UFF.

Isso é muito difícil, melhorar essa comunicação sobre o orçamento. Porque poucas pessoas entendem como é a peça orçamentária, mas muitos acham que tem que opinar sobre isso (...) Então, quando tentamos melhorar essa comunicação, tem sempre umas pessoas que acham assim, ah, mas isso não pode ser assim, tem que ser assim, tem que não sei o quê, mas não sabem os entraves que encontramos no dia a dia, na gestão (...) Como que você vai discutir sobre o orçamento se você não conhece, não estudou o básico, né? (...) Então, essa comunicação sobre o orçamento, ela é difícil porque as pessoas querem discutir, mas não querem estudar. Então, como você vai falar de uma coisa que você desconhece o básico? É difícil, né? No ano passado, a gente chegou a fazer, por exemplo, um encontro orçamentário na UFF, sobre as emendas parlamentares, o que foi muito bom. Foi esclarecedor para muita gente. Eu acho que, por exemplo, fazer mais **encontros orçamentários** seria legal (...) Isso é uma maneira que pode melhorar essa comunicação sobre o orçamento (...) Ter um encontro orçamentário uma vez no ano e fazer **rodas de conversa**, porque seria um negócio mais informal, o encontro é uma coisa mais formal, a gestão passando para as pessoas, o que vai acontecer, a forma que nós estamos dispostos, o que estamos dispostos a fazer e tal. E as rodas já seria uma discussão mais informada, a aula mais leve, mais solta, que gerariam ideias para esse encontro. (Entrevista 5)

Todos de certa forma concordam que é preciso melhorar a comunicação, mas isso não é um processo fácil ainda mais quando se fala de orçamento. O trecho anterior reflete a dificuldade de **engajamento** da população em processos que exigem conhecimento técnico como o orçamento. Silva (2014) menciona que a desigualdade estrutural pode levar à apatia, o que se aplica aqui, pois a **falta de compreensão** sobre o orçamento pode desencorajar a participação. A crítica à falta de conhecimento básico sobre o orçamento é um ponto crucial para a efetividade da participação cidadã (Andrade, 2015). É necessário desenvolver materiais educativos que expliquem de forma acessível o funcionamento do orçamento, promovendo uma cultura de aprendizado que permita que todos se sintam capacitados a opinar. Fazer vídeos explicativos, criar infográficos e guias práticos podem ajudar a simplificar a comunicação sobre orçamento na UFF.

Como citado na entrevista a comunicação ela se torna melhor se ela estiver em uma linguagem mais acessível para a compreensão das pessoas. A ideia de realizar um **encontro orçamentário anual e de ter rodas de conversa** sobre orçamento são formas de democratizar o espaço de discussão, permitindo que a participação seja mais inclusiva e menos formal. Nunes (1999) enfatiza a importância da cidadania ativa, e as rodas de conversa podem facilitar um ambiente onde todos se sintam à vontade para expressar suas opiniões e contribuir com ideias. Ter encontros informais, desde que tenham uma certa regularidade, podem incentivar a troca de ideias e o surgimento da construção coletiva de propostas orçamentárias. Esses encontros podem ser mesas redondas ou cafés com debate, por exemplo, que são formatos que podem atrair uma variedade maior de participantes.

Após essa análise sobre a comunicação foi verificada a percepção sobre a acessibilidade nesse processo de OP na UFF, ou seja, como tornar a apresentação, discussão e votação dos

projetos mais acessível e compreensivo para todos os envolvidos.

Transparência, todo projeto da UFF sendo participativo ou não, ele não deveria ser apenas levado para as unidades acadêmicas (...) Devemos levar todos os projetos para a comunidade, e a comunidade verificar se realmente aquilo ali vai atender ao objetivo. Por isso que eu estou falando da cultura, que para mim isso é muito importante. Então devemos ter sim reuniões e até votações e com direito à fala de quem for contra, explicar o motivo pelo qual é contra (Entrevista 1)

Para tornar o processo de OP na UFF mais acessível e compreensivo é essencial que haja transparência em todo o processo, visto que a transparência é um princípio fundamental na gestão social e no orçamento participativo, conforme destacado por Nogueira (2020) e Gonçalves (2021), que enfatizam a necessidade de uma gestão mais inclusiva e responsável. A gestão da UFF deve refletir como poderia implementar um sistema de comunicação que utilize múltiplos canais (como redes sociais, e-mails, e reuniões abertas) para garantir que todos os membros da comunidade acadêmica tenham acesso às informações sobre os projetos e possam participar ativamente. Quando mais transparência e acesso a informação maiores são as chances de sucesso do OP na universidade.

5.4.2 Capacitação e Educação para a Participação

Eu acho que o caminho é a **educação corporativa**. A partir do momento que as pessoas tomam conhecimento e se comprometem a se capacitarem naquele determinado assunto, que no nosso caso é orçamento a tendência é a utilização, o ativo do orçamento. Novas ideias surgem e por aí vai. Vamos para um caminho em que as pessoas se interessam pelo assunto e elas buscam soluções de acordo com o que elas aprenderam. Então eu acho que a capacitação é um dos caminhos (Entrevista 3)

A capacitação é essencial para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. A UFF tem uma escola de governança corporativa que oferece **cursos**. Um curso sobre OP foi oferecido por ela. A capacitação pode ser mais eficaz se combinada com processos simples e acessíveis, como encontros presenciais ou digitais de curta duração, como workshops e **cursos** online porque isso contribuirá para tornar as apresentações, discussões e votações sobre o OP mais compreensível pela comunidade acadêmica.

Eu acho que a primeira coisa é simplificar. É você tornar o assunto orçamento mais atraente, mais simples, de fácil entendimento das pessoas. Isso falta um pouco (...) é simplificar, fazer comunicados não só por e-mail institucional, mas por outros meios e fazer rodas de discussão em um ambiente mais descontraído (Entrevista 5)

A simplificação da linguagem e a promoção de um ambiente de discussão informal

podem aumentar o **engajamento**, como sugerido por Fedozzi e Martins (2015), que destacam a importância de tornar a participação mais acessível. Há um entendimento de que o assunto orçamento é sempre muito formal e engessado entre as pessoas e porque não dizer político, o que causa uma certa repulsa sobre o tema. A UFF pode abrir e estar aberta a **sugestões** de como discutir esse assunto em eventos informais, como as rodas de conversa em locais descontraídos, onde os membros da comunidade possam discutir o orçamento de forma mais leve, de repente aproveitando algum outro evento para inserir o tema, evitando que ele não suma da pauta.

5.4.3 Reformulação do Processo de Votação e Deliberação

Em relação à discussão e à votação dos projetos, eu acho que a votação deveria ser alterada. Deveria ter assim como se faz na votação de Reitor, deveria ter alguns pesos (...) acho que os discentes e os técnicos teriam um peso maior para poder aumentar esse engajamento (Entrevista 5)

Esse trecho da entrevista é um ponto interessante. Na universidade a categoria dos docentes têm um peso muito grande nas decisões. Geralmente nas universidades eles ocupam a Reitoria, as Pró-reitorias, superintendências, chefiam departamentos, colegiados e na UFF isso não é diferente devido à questão cultural e legal, como definido no art. 56 parágrafo único da LDB que dispõe que no mínimo 70% das vagas dos colegiados e das comissões devem ser ocupados por docentes (Brasil, 1996). 70% das vagas nesses locais somente para docentes mostra um amplo privilégio deste segmento nas definições dentro das universidades e restando apenas os outros 30% para outros grupos como técnicos e discentes. Não me parece ser muito democrática essa previsão, então em relação ao voto de alunos e técnicos terem um peso maior nas definições do OP seria uma forma de ter decisões mais equitativas na relação de forças, o que vem ao encontro defendido por Arntein (1969) e Connor (1988) aumentando as chances desses segmentos subirem nos degraus de participação cidadã dentro das decisões orçamentárias na universidade. Acho válida a ideia de se ter um sistema de votação que considere a representatividade dos diferentes grupos (discentes, docentes, técnicos) e que permita que suas vozes sejam ouvidas de maneira mais proporcional nas votações.

Categorizar melhor os projetos e isso daria para nós uma condição melhor de discussão. Por exemplo, fazermos não uma votação direta dos projetos, mas talvez uma apresentação deles em algum tipo de organização pública. Para aumentar um pouco o debate (...) aí você teria uma situação um pouco diferente da votação pura e simplesmente. As pessoas poderiam, de fato, dialogar um pouco melhor sobre as suas iniciativas (...) Solicitarmos não apenas o texto do projeto, mas um pequeno vídeo com a pessoa falando sobre o projeto da forma mais simples possível. Para que isso também seja divulgado junto com a proposta. Para que dê uma base um pouco maior (Entrevista 4)

A oportunidade de apresentar projetos pode ocasionar um fenômeno que é a similaridade de algumas propostas. Tem propostas que podem ser parecidas no conteúdo, mas apresentar formas diferentes. A entrevista destacou que categorizar melhor os projetos pode ser uma saída para que a apresentação, discussão e **avaliação** seja melhor realizada. De fato agrupar projetos semelhantes pode criar projetos e soluções melhores que se fossem apresentadas de forma separada. A organização e a classificação dos projetos são fundamentais para facilitar a participação e a deliberação, conforme destacado em Arnstein (1969), em que a autora cita que a participação não pode ser meramente uma consulta. Organizar e classificar os projetos facilita, sem dúvida, a deliberação ao possibilitar uma discussão mais focada e produtiva, porque facilita o entendimento das prioridades e o entendimento do que pode ser deliberado no OP (Luchmann, 2008; Fedozzi, Martins, 2015).

A UFF pode usar, por exemplo, a experiência de OP ocorrida na UFPEL. A UFPEL criou grupos temáticos a partir dos eixos do PDI. Nesses grupos compostos por professores, alunos e técnicos pessoas foram sorteadas para definirem de 3 a 5 ações prioritárias para cada tema. No caso da UFF poderia ser feita votações dentro desses grupos temáticos, a partir das classificações dos projetos, para que os 3 mais votados, por exemplo, apresentem suas ideias em uma audiência pública. Na UFPEL após a audiência criou-se um comitê articulador que reuniu as ações que têm maior prioridade para submeter a apreciação da comunidade acadêmica. A UFPEL priorizou ações estratégicas que atendiam as demandas de uma ou mais unidades acadêmicas e que envolvessem mais de uma categoria (discente, docente e técnicos) ou tinham impacto em uma ou mais zonas em que a Universidade se situa. A eleição das demandas foi realizada por meio eletrônico através do sistema Helios Voting, sistema que a UFF também usou na votação do OP. A UFF também pode se inspirar no exemplo da UNILA citado no referencial teórico para estruturar seu processo de OP, enfim ver os bons exemplos e adequá-los a sua realidade, fazer testes em cada edição do OP para ver o que acontece.

Na análise buscou-se descobrir quais outras ações poderiam ser implementadas pela UFF para engajar grupos que ainda não estão participando do OP e as razões dessa suposta não participação.

A UFF tem um problema muito sério de divulgação... a única divulgação que eu acho bacana na UFF é a da Pró-reitoria de Extensão (...) Primeiro, eu preciso de delimitar qual o público. Delimitei meu público, quais são os meios que eu tenho? E aí eu vou trabalhar maciçamente. A UFF ela trabalha de um modo geral. Ela trabalha muito com o Comunica UFF, mas nem todo mundo abre o seu idUFF e quando vê não abre o email do comunica (...) Vamos trabalhar maciçamente nas redes sociais (Entrevista 1)

A pesquisa mostra que na UFF o trabalho de divulgação das informações ainda é feito de forma limitada e não tem alcançado o público de forma satisfatória. A UFF usa e-mail e tem aumentado de certa forma sua presença nas redes, mas isso deve ser ampliado. As redes sociais hoje é a principal fonte de informação que a juventude utiliza. Nogueira (2020) destaca a importância de uma comunicação eficiente para a efetivação da participação democrática. Uma divulgação fraca ou ineficiente pode limitar a participação da comunidade acadêmica nas decisões orçamentárias. Caldas e Picanço (2019) ressaltam que o engajamento da comunidade acadêmica no OP só pode ocorrer a partir de uma comunicação simples e clara, senão não há democratização das ações e das decisões na universidade.

A UFF deve investir em campanhas de divulgação em múltiplas plataformas, incluindo redes sociais, e-mails e murais físicos, para garantir que todos os membros da comunidade acadêmica tenham acesso às informações sobre o OP. Também a UFF pode oferecer **treinamentos** para os responsáveis pela comunicação da universidade. Usar estratégias de marketing e de publicidade e propaganda para tal. Estreitar laços com os diretórios acadêmicos e a partir das suas lideranças criar uma forma de conscientização e de envolvimento de agentes para a formação de lideranças para o OP, naquilo que Oliana (2018) definiu como “preparação para um clima participativo”.

Então, essa disseminação de informações acho que está melhorando. Mas, por outro lado, como eu falei, depende também do querer das pessoas. As pessoas, elas têm que querer participar, têm que querer se envolver e isso é difícil de mudar. Essa questão é a mais difícil. Como você envolve as pessoas no assunto de orçamento? (Entrevista 5)

Claro que não é tão simples mudar, mas é um processo evolutivo. A participação requer consciência (Tenório, 1998) e não é fácil mudar uma cultura na qual há tantas barreiras a participação (Milani, 2008). Popławski (2022) reconhece que a gestão participativa requer mudanças culturais que promovam a cidadania e a comunicação eficiente, o que é um desafio em muitas universidades. Bastos e Júnior (2023) também apontam que a transformação da cultura organizacional é fundamental para o sucesso do OP, e que a resistência à participação pode ser um obstáculo significativo. Por mais que no começo não surja tanto efeito é necessário a UFF realizar **workshops e palestras** que abordem a importância da participação no OP, destacando como isso pode impactar positivamente a comunidade acadêmica como forma de plantar sementes na universidades para haver bons frutos dessa iniciativa.

Primeiro é divulgar, tem que ter mais tempo de divulgação do edital (...) aí eu acho

que nós poderíamos também promover **oficinas de divulgação** (...) Enfim, temas orçamentários. Podemos ampliar dessa forma também sugerindo ações de capacitação que visem o orçamento, a utilização e a gestão do orçamento (Entrevista 3)

O edital do OP na UFF teve aproximadamente um mês para envio dos projetos. Não foi um prazo curto, foi razoável até, mas em se tratando de uma experiência nova na UFF o edital poderia ter um tempo maior de divulgação e também tempo maior para o envio dos projetos, visto que a UFF ainda não estava acostumada a oferecer capacitação em Orçamento Participativo (OP) e como já visto aqui foi é uma experiência desconhecida para muitos dentro da UFF. Andrade (2015) destaca que é importante a capacitação da comunidade acadêmica para que todos possam contribuir efetivamente para o planejamento e gestão orçamentária. Nesse sentido a UFF deve desenvolver **cursos** regulares sobre gestão orçamentária e participação no OP, com foco em capacitar a comunidade acadêmica para que compreenda melhor o processo e todas as suas implicações, algo também compartilhado na obra de Gonçalves (2021). Uma forma também de capacitação que ajudaria pode ser a criação de um programa ou projeto de mentoria com membros mais experientes na temática, por exemplo, professores dos **cursos** das graduações em Administração Pública, Economia ou Ciências Contábeis e membros da Proplan, para que estes formem lideranças para replicar o conhecimento sobre OP dentro da UFF, criar algum tipo de incentivo a estes discentes mentores, etc. **Oficinas sobre OP** podem ser boas soluções.

Eu acho que é ter eventos onde possa estar sendo compartilhado. De repente, até mesmo os projetos que foram contemplados, que foram aprovados. Ter de repente algum **evento** onde a gente possa ter um espaço para que os representantes desses projetos possam estar compartilhando boas práticas, de como que foi (...) Então acho que isso talvez é uma boa estratégia (Entrevista 2)

Uma boa prática que a UFF pode adotar é mostrar a comunidade acadêmica uma devolutiva sobre os projetos, ter um espaço para as pessoas mostrarem como foram as suas experiências com o OP e como o OP modificou ou impactou algo na realidade da universidade. Além de ser como uma prestação de contas seria como um incentivo para que novos projetos possam ser apresentados em edições futuras do OP. Ter um fórum de boas práticas é uma ideia que certamente ajudaria no OP da UFF. Esse pensamento encontra abrigo na obra de Moraes (2010) em que a autora menciona que a transparência e a troca de experiências são fundamentais para a construção de um ambiente participativo e colaborativo e também em Olliana e Bortoluzzi (2018) no qual os autores apontam que abrir espaços para discussões e decisões orçamentárias, por meio de eventos promovem o compartilhamento de experiências e soluções, além de criar

um senso de pertencimento no meio universitário.

Na análise também foi investigado que tipo de capacitação ou apoio pode ser utilizado para ajudar mais membros da comunidade acadêmica a se envolverem efetivamente no processo do OP.

Além dos **cursos** de orçamento e orçamento participativo, eu também criaria curso para os técnicos e para os discentes de como elaborar projetos. Eu acho que isso vai ajudar muito. Até mesmo para que os projetos tenham mais qualidade (Entrevista 1)

Este trecho anterior vem ao encontro do defendido por Bastos e Júnior (2023). Os autores enfatizam a importância da capacitação da comunidade acadêmica para que todos possam contribuir efetivamente para o planejamento e gestão orçamentária, o que se alinha com o defendido por Gonçalves (2021) e Caldas e Picanço (2019), que ressaltam a importância da inclusão da comunidade acadêmica nas decisões orçamentárias por meio de um entendimento claro sobre o processo orçamentário. Para o OP ser melhor é crucial que os projetos enviados ao OP tenham uma boa qualidade, então é preciso também haver capacitações em elaboração de projetos incluindo alunos e técnicos para aumentar a qualidade das propostas apresentadas no OP da UFF. Se houver uma integração entre **cursos de orçamento e elaboração de projetos** isso permitirá que os participantes compreendam como os dois temas se inter-relacionam, o que contribuirá muito no processo de OP da UFF.

Já tivemos alguma edição de **curso** de orçamento na EGGP. Então acho que a **continuidade** desses **cursos** pela EGGP. Agora esses **cursos** eles são abertos para os professores e para os técnicos. Para os alunos poderíamos fazer alguma coisa específica. E aí eu não sei qual o formato seria porque os alunos eles já têm as demandas do ensino, da pesquisa, da extensão que eles já participam (...) Talvez uma participação em um grupo de pesquisa, nas próprias faculdades que não fossem restrito ao curso em si talvez isso fosse uma boa solução (Entrevista 3)

A capacitação é fundamental e os **cursos** oferecidos pela Escola de Governança em Gestão Pública da UFF (EGGP) podem ser um caminho. O curso de OP oferecido foi através dele, mas os **cursos** dessa escola são restritos a docentes e técnicos na UFF e não são abertos a discentes. Em relação aos alunos deve ser pensada alguma forma de capacitação também. O OP nas universidades pode ter formatos variados segundo Popławski (2022) de acordo com as necessidades e desafios de cada universidade, o que refoça a necessidade da UFF adaptar a forma como oferece capacitação. Se a UFF conseguir facilitar e ampliar a capacitação também para os discentes será uma forma de ampliar a democratização das ações conforme sugerido por Caldas e Picanço (2019). Para os alunos a saída pode ser a realização de **grupos de pesquisa** em que sejam abordados temas relacionados ao orçamento para permitir um aprendizado na

prática e também reforçar um **programa de mentoria** no qual discentes mais experientes possam guiar novos participantes sobre como se envolver no OP e na elaboração de projetos.

Se você quer se capacitar, tem **curso** bom e de graça, para o que você pode fazer. Os discentes já são mais difíceis, porque já estão estudando na faculdade e aí não vão querer estudar por conta própria, para falar de um assunto que não faz parte da área que eles estão se formando. É complicado. Já fui aluna, já sei como é que é. Você está cheio de prova, está cheio de coisa para estudar, você não vai querer mais. Então, assim, os encontros e as rodas não seriam uma **capacitação**, mas seriam um apoio. Ah, eu tenho dúvidas, vou lá na roda, vou participar, pergunto lá na roda, vejo quem pode me ajudar (Entrevista 5)

Nogueira (2020), Luchmann (2008) e Avritzer (2003) destacam que a construção de uma cultura democrática de participação é essencial, mas que a resistência à participação pode representar um grande desafio. É preciso facilitar a percepção dos atores sobre o tema. Bastos e Júnior (2023) citam que a transformação da cultura organizacional é fundamental para o sucesso do OP, e que a resistência à participação pode ser um desafio, especialmente entre os alunos. Realizar oficinas de apoio informais onde discentes possam tirar dúvidas e receber apoio sobre o orçamento, sem a pressão de um curso formal é uma saída. O oferecimento de **curursos** em horários flexíveis quando presenciais pode ajudar aos alunos a participar sem comprometerem suas atividades acadêmicas.

Capacitação ou apoio é hoje a capacitação que nós já temos estruturada como, por exemplo, esse curso que aconteceu. Ela, pelo menos em termos de dar uma instrumentalidade básica, ela na minha **avaliação**, na **avaliação** final que fizemos, ela atendeu (...) O que talvez seja necessário é um passo adicional com, digamos, o nível intermediário. Digo nem avançado, mas o nível intermediário sobre essa discussão de orçamento. Porque muitas pessoas já sabem o básico e acabaram ficando de fora. Entraram no curso viu que era muito básico e não se interessaram (...) Seria um curso intermediário alinhado com um curso de elaboração de projetos, um pouco nessa linha. Porque o primeiro foi muito básico e da **avaliação** que nós fizemos surgiu essa demanda. Teve citações assim: “Ah eu queria entender melhor como o alçamento é organizado a partir de agora”. “Eu queria organizar melhor, entender melhor como é que a UFF executa uma despesa” (...) Aquele básico ele deu uma ideia do edital, mas a ideia seria fazer um projeto mesmo. Eu não sei se seria bacana, porque o meu receio é que isso fica muito direcionado. E talvez um curso de nível, digamos, intermediário, seja talvez mais legal. Mas são modelos que a gente tem que discutir (Entrevista 4)

Uma percepção que foi verificada é que a UFF sim proporcionou uma formação a docentes e a técnicos que se interessaram em realizar o curso sobre OP e sobre orçamento. Isso é muito positivo, pois procurou dar um nivelamento básico sobre o tema aos interessados. Porém há o reconhecimento de que é preciso haver uma formação complementar. Ter um curso de nível intermediário sobre orçamento e sobre OP seria uma forma de avançar na discussão (Moraes, 2010; Oliana, Bortoluzzi; 2018). A UFF pode então criar uma **trilha de cursos** que

inclua os níveis básico e intermediário ao menos, permitindo que os participantes avancem conforme suas necessidades e conhecimentos e ter **feedbacks** sobre esses **cursos** ao seu final.

Passada essa discussão sobre capacitação é chegada a hora de analisar o processo de sustentabilidade em relação ao OP na UFF.

Sinceramente, não vejo. Eu, por exemplo, eu não ouço mais falar, infelizmente, do Orçamento participativo (Entrevista 1)

Após a primeira edição do OP em 2023 o processo teve algumas dificuldades já citadas nessa dissertação como mudanças em relação ao orçamento, **cortes e contingenciamentos** entre outros. As dificuldades entre outras demandas talvez fizeram com que não se falasse tanto mais no OP na UFF. Isso foi percebido entre muitas pessoas. Bastos e Júnior (2023) destacam que a **continuidade do OP** depende de um **compromisso institucional** e da comunicação efetiva sobre o processo, o que parece estar em falta na UFF. Nogueira (2020) e Dias (2019) mencionam que a construção de uma **cultura de participação** é essencial para a sustentabilidade do OP e a falta de visibilidade pode comprometer essa cultura. Por isso é fundamental ter campanhas de comunicação para relembrar a comunidade acadêmica sobre a importância e os benefícios do OP, promovendo eventos e discussões sobre o tema além da publicação de um relatório de atividades sobre os resultados e impactos do OP para manter a comunidade acadêmica informada e engajada na medida do possível.

5.4.4 Institucionalização e Sustentabilidade do OP

O que podemos fazer é separar uma parte do discricionário para o OP. Temos que planejar o OP todos os anos. Colocá-lo lá no nosso planejamento interno. É a única coisa que eu vejo que dá para fazer (...) E aí, como tem LO, você teria OP para esses projetos, para implementar os projetos, mas não tem muito o que fazer. Essa sustentabilidade depende da gestão. Se mudar o reitor, pode nunca mais ter OP (Entrevista 5)

Não há uma obrigatoriedade legal de se instituir o OP como em outras institucionalidades participativas como as audiências públicas ou Conselhos Gestores (Avritzer, 2008). O OP para se sustentar precisa de um desenho institucional, de associativismo e de vontade política (Avritzer, 2008). Nesse sentido é fundamental que o OP tenha o apoio da gestão da UFF para permanecer. Se não for inserida a ideia de que o OP faça parte do planejamento interno da universidade ele corre o risco de acabar. A gestão atual da UFF nesse sentido está aberta ao OP, tanto que a sua previsão está prevista no PDI da UFF para os anos

2023-2027 (UFF, 2023). Isso sem dúvida é um avanço para a gestão social dentro da universidade, mas não é uma garantia de sua sustentabilidade ao longo do tempo. Talvez seja difícil realizar um OP todos os anos, mas a sua realização ao menos bianual pode ser e é plenamente possível de ser estruturada.

Popławski (2022) e Caldas e Picanço (2019) citam que a gestão participativa deve ser planejada e estruturada. A regulamentação e **normatização** do OP pode ser essencial para aumentar as chances de efetividade e de continuidade nas universidades federais brasileiras (Dias et al, 2021). Moraes (2010) menciona que a **continuidade do OP** pode ser afetada por mudanças na gestão, o que destaca a importância de um **compromisso institucional** duradouro. Assim é preciso buscar o comprometimento da administração superior da UFF para garantir que o OP seja visto como uma prioridade, independentemente de mudanças na gestão.

Estamos na verdade fazendo uma **normatização**, que está em processo, uma instrução normativa que regulamenta esse processo orçamentário num sentido amplo e tem um capítulo dedicado ao orçamento participativo, para que fique de fato institucionalizado. É claro que seria muito mais forte de uma resolução no CUV, mas ao mesmo tempo a sabemos que não são simples essas aprovações no próprio Conselho Universitário. Então está sendo feito uma norma, a ideia é que ela saia por uma instrução normativa, mas se tiver algum tipo de espaço político podemos talvez mandar para algum conselho superior, ou Curadores ou Conselho Universitário. Está sendo feito uma **normatização** para garantir não só a sustentabilidade, mas também os fundamentos (Entrevista 4)

É importante a UFF ter uma norma sobre o OP, embora não seja uma obrigatoriedade legal. Ter uma normativa reforça o **compromisso da universidade em deixar o OP institucionalizado na UFF**, o que é muito bom. Ter uma normativa sobre o OP na UFF vem ao encontro do que Dias et al (2021) afirmam. Para os autores a existência de uma norma legal do OP permitiria um ganho de legitimidade partilhada entre a comunidade e a administração; criaria uma rotina nas instituições de modo a permitir uma maior sustentabilidade do OP para além dos ciclos políticos e eleitorais além de estabelecer e esclarecer as regras do processo conforme já citado no referencial teórico. Essa percepção também é sustentada em autores como Olliana e Bortoluzzi (2018) que destacam a importância de se ter regulamentações claras para a **implementação do OP**, o que pode ajudar a garantir sua **continuidade** e eficácia. Nogueira (2020) e Dias (2019) mencionam que a **normatização** é um passo importante para a construção de uma cultura participativa e para a sustentabilidade do OP. A UFF novamente pode se inspirar em outras universidades que criaram uma normativa para o OP como a UFPEL e a UFCA.

A torcida é para que a UFF finalize assim que possível a **normatização** do OP, garantindo que ele seja formalmente reconhecido e institucionalizado dentro da UFF. Outra

providência pode ser a Criação de um Comitê Permanente para o OP. Esse comite atuaria como um defensor do processo e garantiria a sua **continuidade**, independentemente de mudanças na liderança. A criação de comites para o OP é defendida em Oliana (2018) e em Ferreira (2003).

Além dessa reflexões foram avaliadas algumas perguntas específicas do questionário que ajudam a compreender melhor as percepções da comunidade acadêmica sobre o OP da UFF. A Pergunta 10 do questionário revelou que a ampliação do uso de **plataformas digitais** é vista como uma medida crucial para aumentar a transparência e o engajamento no processo do Orçamento Participativo (OP) da UFF. Essa percepção indica que a tecnologia pode ser uma aliada fundamental para facilitar a participação da comunidade acadêmica, uma ideia que encontra ressonância nas obras de Abreu (2009; 2012), Sampaio (2014) e Andrade (2015). Além disso, a necessidade de um melhor acompanhamento e **feedback** sobre as propostas submetidas destaca a insatisfação com a falta de transparência no processo, evidenciada pela justificativa de que "não houve acompanhamento real dos projetos vencedores". A sugestão de realizar workshops ou seminários sobre como elaborar projetos e participar do OP também reflete uma demanda por capacitação, corroborada pela afirmação de que o curso de preparação para a elaboração do projeto foi "muito útil". Essas respostas evidenciam a necessidade de ações concretas para promover um processo mais inclusivo e participativo, onde a comunidade acadêmica se sinta valorizada e engajada nas decisões orçamentárias.

A Pergunta 12 do questionário indicou que os respondentes do Orçamento Participativo (OP) da UFF atribuem valor principalmente ao "Aumento da transparência na gestão do orçamento" e à "Maior satisfação e **engajamento** da comunidade acadêmica". Isso revela um reconhecimento do OP como uma ferramenta eficaz para promover uma gestão mais aberta e inclusiva na universidade. A justificativa "faz com que a comunidade participe" reforça a ideia de que o OP incentiva a participação ativa, essencial para a construção de uma cultura democrática na universidade. No entanto, a ausência de votos para "Maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis" e "Fortalecimento da autonomia das unidades acadêmicas e administrativas" sugere que esses benefícios não são percebidos como imediatos, o que indica a necessidade de maior conscientização sobre como o OP pode impactar positivamente a gestão dos recursos e a autonomia das unidades. As respostas destacam a importância da transparência e do **engajamento**, em paralelo mostram a necessidade de educar a comunidade acadêmica sobre outros potenciais impactos positivos do OP.

Para finalizar essa seção vamos as análises das considerações finais que os entrevistados forneceram de como melhorar o orçamento participativo na UFF e sobre as **sugestões** em geral.

A percepção que eu tenho é que as pessoas falam muito sobre orçamento, mas elas não estudam o orçamento. E pra você participar de um orçamento participativo, você tem que ter um projeto. Eu acho que você tem que entender qual é a necessidade da universidade. Você tem que pensar o que aquilo vai agregar à universidade. Existem muitos projetos que são implementados na UFF e não são necessariamente pra melhorar a universidade. Então, essa tem que ser a primeira questão (...) Eu acho que aquilo que falou-se de roda de discussão, melhoraria, o entendimento sobre o orçamento. E eu acho que você colocar um grupo à disposição da comunidade para ajudar nesses projetos de OP seria interessante. Vamos lançar o orçamento participativo de 2025. Cada projeto tem X. A gente vai separar X reais pra cada projeto. Se vocês precisarem de ajuda, colocar a sua ideia como um projeto, pra ver se sua ideia cabe nesse recurso, temos um grupo que pode te auxiliar, envia sua ideia, envia seu projeto, nós vamos te ajudar. Então, eu acho que isso melhoraria e ajudaria as pessoas também (...) Isso ajudaria, tiraria essa sensação de que não adianta submeter (...) A submissão do projeto poderia ser a forma que, como é, o projetinho lá bem escrito e tal, mas o vídeo também ajuda, porque às vezes a pessoa não consegue colocar no papel toda a ideia que ela tem (Entrevista 5)

O trecho da entrevista revela que há claramente um descompasso entre o que as pessoas pensam sobre orçamento e em especial sobre o OP. Há uma falta de entendimento sobre orçamento, sobre a elaboração de projetos, sobre quais são as necessidades reais da universidade de uma forma mais integrada. Esse descompasso pode ser explicado também pela falta de previsibilidade e segurança de que os projetos vencedores serão de fato implementados, esse é um dos problemas. Nogueira (2020) destaca que a gestão participativa requer a construção de condições para a efetivação da prática participativa, o que inclui a **educação sobre o orçamento**. Popławski (2022) também menciona a importância da transparência e do controle cuidadoso dos gastos. Melhorar a divulgação das propostas usando vídeos e redes sociais também pode ser uma boa solução para o OP da UFF, ou seja, a apresentação do vídeo falando sobre o projeto sugerido colocando lá na página da UFF e nas redes sociais da universidade para que as pessoas possam conhecer todos os projetos, isso seria muito bom. É preciso investir na capacitação e workshops sobre orçamento participativo para a comunidade acadêmica, com foco em como elaborar e apresentar projetos orçamentários.

Eu espero que consigamos comunicar melhor com as unidades para que mais pessoas apoiem e mais pessoas ofereçam projetos nesse edital. Porque eu acho que quanto mais diversidade, melhor. Quanto mais projetos a serem contemplados melhor, porque isso diz muito para a gestão. Quando os projetos chegam, nós conseguimos compreender o quanto sintonizadas as representações estão com os segmentos, como os estudantes entendem o orçamento, como os técnicos entendem, como os professores entendem (Entrevista 2)

O apoio ao OP passa necessariamente por uma melhor comunicação. Sem o entendimento e a consciencia de como o OP pode melhorar a gestão na universidade fica difícil o envolvimento e a participação, e consequentemente o envio de projetos e ideias. É preciso como dito na entrevista 2 “deixar todos na mesma página”. Sem um entendimento comum e

sem oportunidade de entendimento o OP enfrentará mais dificuldades e barreiras como já citado por vários autores aqui como Fedozzi (2007), Luchmann (2003; 2008), Avritzer (2003), Dias (2019), Oliana (2018), Milani (2008) entre outros. Bastos e Júnior (2023) ressaltam a importância da comunicação entre os segmentos da instituição para o sucesso do OP. Caldas e Picanço (2019) também enfatizam a necessidade de democratizar ações e ampliar os espaços de decisão e discussão. A criação de um canal de comunicação eficaz, como um portal online, onde informações sobre o orçamento participativo, prazos e processos sejam disponibilizadas de forma clara e acessível ajudaria bem como ter um aplicativo também (Andrade, 2015).

Primeiro é normatizar. É importante o tema **normatização** para que ele tenha uma certa sustentabilidade ao longo do tempo, uma **continuidade**, uma política institucional. Isso é o primeiro ponto. Outro ponto que eu acho importante é conseguir revisar esse design institucional dele de modo que ele consiga ter mais vinculação, de fato, com os objetivos estratégicos da UFF e ao PDI. Mais que no primeiro ela foi muito ampla. A ideia é que ela de fato fique um pouco mais amarrada, mais circunscrita e mais efetiva para os objetivos da UFF. E por fim, eu acho que é muito importante que tenhamos efetividade do orçamento e nesse sentido a normativa vai ajudar também para que nós tenhamos base, ou até lastro, melhor falando, para garantir que as propostas vencedoras sejam de fato efetivadas. Isso é muito importante. Eu imagino que com essa normativa nós também consigamos atender isso para que tenha uma melhoria geral do processo do OP (Entrevista 4)

Dias (2019) e Bastos e Júnior (2023) apontam que a **normatização** é essencial para **garantir a continuidade e a eficácia do OP**. Ferreira (2003) e Oliana (2018) também discutem a importância de se ter um modelo estruturado para a implementação do OP nas universidades. Desenvolver e implementar uma normativa clara que defina as etapas do orçamento participativo, os critérios de seleção de projetos e as responsabilidades dos envolvidos, garantindo a **continuidade e a sustentabilidade** do processo é essencial para o processo de OP.

Outro ponto destacado é que para o OP da UFF ser melhor, vai ser preciso revisar o desenho institucional conforme foi citado na entrevista. Somente com um desenho institucional que permita um acesso melhor as pessoas da comunidade universitária as tomadas de decisão sobre o orçamento da universidade alinhada a uma vontade política do parte da gestão da UFF propiciará elementos necessários junto a organização da comunidade universitária para o OP da UFF ter sucesso. A UFF proporcionou abertura, mas é preciso destacar que os projetos devem ser mais focados e integrados ao todo da universidade e isso certamente deverá ser alterado nas próximas edições do OP na UFF. Não se pode perder de vista o PDI e os objetivos estratégicos da universidade (Gonçalves, 2021).

5.4.5 Transparência e Prestação de Contas

Acho que vai na linha de colocar todo mundo na mesma página. É **transparência** cada vez mais na metodologia, no método de **avaliação**, no **feedback** em relação às contemplações do projeto, o que foi feito, prestação de contas, do que aconteceu. Acho que quanto mais tivermos isso, mais maduro. É óbvio como qualquer processo, como falei no começo, acho que temos o ciclo de amadurecimento normal né, mas eu acho que como nós vamos lidar com isso, como de fato vamos conseguir amadurecer é o que vai fazer a diferença em relação ao sucesso desse tema (Entrevista 2)

Como todo processo inicial o OP na UFF teve seus acertos e erros. É preciso reconhecer que a UFF procurou dar uma **transparência** ao processo, mesmo que ela não tenha sido tão efetiva. Nogueira (2020) enfatiza a importância da **avaliação e do feedback** no processo participativo e a UFF naturalmente vai precisar melhorar esse aspecto. Moraes (2010) também discute a necessidade de transparência e **prestação de contas**. É preciso estabelecer um sistema de prestação de contas que informe a comunidade acadêmica sobre a execução dos projetos aprovados, incluindo relatórios periódicos sobre o uso dos recursos e os resultados alcançados. Realizar campanhas de sensibilização e incentivo à participação, destacando a importância da contribuição de todos os segmentos da comunidade acadêmica e como suas ideias podem impactar positivamente a universidade. Essas e outras iniciativas com o tempo vão revelar o nível de maturidade no decorrer desse processo.

6. SEÇÃO PROPOSITIVA

Depois de realizar o diagnóstico sobre as práticas atuais de participação orçamentária na UFF; depois da análise sobre a percepção dos atores envolvidos no Orçamento Participativo da UFF sobre mobilização, a participação, a elaboração e o impacto dos projetos submetidos, bem como a receptividade e os desafios de sua implementação; e após a análise sobre o conhecimento existente sobre experiências de Orçamento Participativo em outras universidades federais e da sua discussão sobre a relevância potencial para a UFF é chegado o momento de cumprir o último objetivo específico dessa dissertação: Propor um conjunto de ações relacionadas ao Orçamento Participativo para aumentar a participação da comunidade universitária da UFF na definição de seu orçamento. Nesse contexto apresenta-se um método para o alcance desse objetivo: o método 5W2H.

O método 5W2H é uma ferramenta de gerenciamento criada para organizar e esclarecer a execução de projetos e planos de ação nas organizações, atuando como um guia prático que força a responder sete questões fundamentais (What, Why, When, Where, Who, How e How Much, em português o quê, por quê, quem, onde, quando, como e quanto custa) para eliminar incertezas e otimizar processos. Ao detalhar esses pontos, o 5W2H auxilia no planejamento, na distribuição de responsabilidades, na definição do escopo, no registro do progresso e no controle de prazos e orçamentos, garantindo que todos compreendam claramente o que precisa ser feito, por que é importante, quem fará, onde acontecerá, quando será feito e como será realizado, incluindo os custos envolvidos. Essa técnica de gestão serve para resolver falhas na condução de projetos, funcionando como um checklist de tarefas claras que apoiam a tomada de decisões para implementar melhorias de forma planejada e exata.

A partir da pesquisa realizada identificou-se a necessidade de implementação de 8 ações estratégicas para aprimorar o OP da UFF. Elas estão dispostas a seguir com o seu respectivo 5W2H.

1) Normatização do Orçamento Participativo e Formação do Comitê Permanente:

- What (O que): Desenvolver uma Instrução Normativa que defina claramente as etapas do OP, os critérios de seleção de projetos e as responsabilidades dos envolvidos, promovendo transparência e clareza no processo. Ao mesmo tempo, criar um Comitê Permanente para o OP que atue como defensor do processo, garantindo sua continuidade e adaptação a mudanças na gestão e incorporando as funções de estudo e aprimoramento de melhores práticas (Ferreira, 2003; Oliana, 2018).

- Why (Por que): Promover transparência, clareza, sustentabilidade e legitimidade institucional ao OP, além de assegurar um órgão dedicado à sua evolução e pesquisa contínua.
- When (Quando): Instrução Normativa: até junho de 2026. Formação do Comitê: A partir de fevereiro de 2026, com reuniões quinzenais iniciais.
- Where (Onde): Documentação interna da UFF e espaços institucionais para reuniões do Comitê (presenciais ou virtuais).
- Who (Quem): Grupo de trabalho multidisciplinar, sob coordenação da PROPLAN, para elaboração da norma. O Comitê Permanente será composto por membros da comunidade acadêmica (docentes, discentes e técnicos-administrativos), com representação equitativa.
- How (Como): Elaboração da norma com consulta à comunidade, aprovação pelas instâncias competentes da UFF. Formação do comitê por meio de chamamento público ou indicação, com reuniões regulares e discussões focadas na otimização do OP.
- How Much (Quanto): Custos administrativos mínimos para elaboração de documentos e reuniões internas.

2) Programa Abrangente de Capacitação e Educação Orçamentária:

- What (O que): Oferecer cursos, workshops e um programa de mentoria sobre o funcionamento do orçamento universitário, o processo do OP e a elaboração de projetos. Criar um ambiente colaborativo onde membros mais experientes possam auxiliar novos participantes no desenvolvimento de propostas (Bastos; Júnior, 2023).
- Why (Por que): Aumentar a compreensão orçamentária da comunidade acadêmica, empoderar os participantes na elaboração de propostas qualificadas e fomentar um ambiente de colaboração.
- When (Quando): Cursos e workshops trimestrais. Programa de mentoria contínuo, a partir de 2026.
- Where (Onde): Aulas presenciais e online (plataformas EAD da UFF).
- Who (Quem): Especialistas em finanças públicas, membros experientes da gestão da UFF e do Comitê Permanente do OP.
- How (Como): Desenvolvimento de módulos de capacitação, organização de oficinas práticas, e estabelecimento de um sistema de mentoria com encontros individuais ou em pequenos grupos.

- How Much (Quanto): Orçamento para desenvolvimento de materiais didáticos, remuneração de palestrantes/mentores externos (se necessário) e infraestrutura para aulas (online/presencial).

3) Estratégias de Conscientização e Engajamento da Comunidade:

- What (O que): Promover eventos e iniciativas contínuas para sensibilizar a comunidade acadêmica sobre a importância e o impacto do OP, e para construir coletivamente um modelo de gestão orçamentária participativa. Isso inclui a organização de uma "Semana do Orçamento Participativo" (semestralmente), a realização de palestras, rodas de conversa e debates (bimestralmente) sobre a temática, e a apresentação pública de projetos aprovados para demonstrar o impacto do OP (Marques, 2018).
- Why (Por que): Fomentar uma cultura participativa robusta, aumentar o engajamento, conscientizar sobre a relevância do OP e fortalecer a conexão entre a comunidade e os resultados das propostas.
- When (Quando): "Semana do OP" semestralmente. Palestras e rodas de conversa bimestralmente. Apresentação de projetos aprovados após cada ciclo do OP.
- Where (Onde): Auditórios, espaços abertos na UFF, e também de forma híbrida (presencial e online).
- Who (Quem): Organizado pelo Comitê Permanente do OP, com apoio da equipe de comunicação da UFF e engajamento dos coordenadores das unidades.
- How (Como): Organização de eventos com palestrantes convidados, facilitadores para rodas de conversa e debates, e divulgação dos resultados e histórias de sucesso dos projetos implementados.
- How Much (Quanto): Orçamento para logística de eventos (espaços, equipamentos), materiais de divulgação e eventuais custos com palestrantes/facilitadores externos.

4) Estabelecimento e Melhoria de Canais de Comunicação do OP:

- What (O que): Desenvolver e manter canais de comunicação claros, acessíveis e interativos para disseminar todas as informações relativas ao OP (cronogramas, editais, propostas, resultados, prestação de contas). Isso inclui a criação de um portal/página destacada no site da UFF dedicada ao OP, o desenvolvimento de um aplicativo móvel, e a utilização estratégica de redes sociais e e-mails institucionais (Sampaio, 2014; Morais, 2010). Este canal também será utilizado para sugestões de melhoria contínua do processo.

- Why (Por que): Garantir que todos os membros da comunidade acadêmica estejam informados, promover a transparência, facilitar o acesso à informação e fomentar a confiança e o feedback contínuo.
- When (Quando): Implementação e lançamento do portal/página em até 8 meses (pela STI após aprovação). Desenvolvimento do aplicativo em seguida. Uso contínuo de redes sociais e e-mail.
- Where (Onde): Plataformas digitais da UFF, redes sociais e e-mail institucional.
- Who (Quem): Equipe de comunicação da UFF, em colaboração com a STI e o Comitê Permanente do OP.
- How (Como): Desenvolvimento técnico do portal e aplicativo, criação de conteúdo informativo e didático, estratégias de divulgação multicanal e monitoramento do engajamento.
- How Much (Quanto): Custos de desenvolvimento e manutenção do portal/página e aplicativo, e investimentos em ferramentas de comunicação digital.

5) Integração Estratégica entre Planejamento e Execução Orçamentária:

- What (O que): Promover a descentralização dos créditos orçamentários para as unidades em tempo hábil, garantindo que as necessidades locais sejam atendidas e que o orçamento reflita as prioridades definidas no OP. Realizar o levantamento e a consolidação de prioridades da comunidade, alinhando-as com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFF (Dias, 2019; Gonçalves, 2021).
- Why (Por que): Assegurar que as propostas aprovadas no OP sejam efetivamente implementadas, fortalecer a conexão entre planejamento e execução, e otimizar a alocação de recursos conforme as prioridades institucionais e da comunidade.
- When (Quando): Em tempo hábil, conforme o calendário orçamentário da UFF. Levantamento de prioridades contínuo.
- Where (Onde): Nas unidades da UFF e nos processos internos da PROPLAN.
- Who (Quem): Equipe de gestão orçamentária da PROPLAN, em colaboração com as direções das unidades acadêmicas e o Comitê Permanente do OP.
- How (Como): Revisão e otimização dos fluxos de descentralização orçamentária, criação de mecanismos para coleta e análise de demandas alinhadas ao PDI.
- How Much (Quanto): Custos associados à otimização de processos internos e ferramentas de gestão orçamentária.

6) Plenárias Temáticas e Processo Deliberativo do OP:

- What (O que): Implementar plenárias temáticas e assembleias de deliberação como espaços participativos e inclusivos, onde a comunidade acadêmica possa discutir, propor e deliberar sobre as prioridades orçamentárias e aprovar a proposta final. Consolidar e divulgar as propostas mais votadas, transformando-as em projetos viáveis e publicando-as no site institucional e nas redes sociais (Caldas e Picanço, 2019; Silva, 2014).
- Why (Por que): Criar um ambiente de diálogo e deliberação, aumentar a transparência do processo decisório, identificar as necessidades específicas de cada unidade e garantir que a comunidade tenha voz efetiva na aprovação do orçamento.
- When (Quando): Plenárias semestralmente, com datas definidas no início de cada semestre letivo. Assembleias de aprovação em [data específica], com divulgação contínua das propostas.
- Where (Onde): Auditórios da UFF ou espaços abertos, com possibilidade de transmissão online.
- Who (Quem): Comunidade acadêmica (discentes, docentes e técnicos-administrativos) e equipe da PROPLAN, com moderação do Comitê Permanente do OP.
- How (Como): Realização de plenárias com moderadores, espaço para perguntas e debates. Coleta de votos para as propostas, consolidação e publicação.
- How Much (Quanto): Custos de organização das plenárias/assembleias (locação, divulgação, equipamentos), e eventuais custos com moderadores/facilitadores externos.

7) Prestação de Contas Transparente e Monitoramento Contínuo:

- What (O que): Fomentar instrumentos que atualizem as projeções orçamentárias em razão de contingenciamentos, assegurando que a gestão orçamentária seja flexível e responsiva. Ao final de cada exercício financeiro, prestar contas à comunidade acadêmica sobre a execução do orçamento e os resultados alcançados dos projetos do OP, promovendo a transparência e a confiança no processo (Santos, 2022; Moraes, 2010).
- Why (Por que): Assegurar a flexibilidade e responsividade da gestão orçamentária diante de imprevistos e construir confiança na efetividade do OP, demonstrando resultados concretos e o uso dos recursos.
- When (Quando): Atualizações orçamentárias contínuas e prestação de contas ao final de cada exercício financeiro.

- Where (Onde): Publicação detalhada no portal do OP e em reuniões abertas à comunidade acadêmica.
- Who (Quem): Equipe de gestão orçamentária da PROPLAN, com a fiscalização e apoio do Comitê Permanente do OP.
- How (Como): Desenvolvimento de relatórios de prestação de contas claros e acessíveis, realização de reuniões públicas para discussão dos resultados, e uso dos canais de comunicação (Ação 4) para ampla divulgação.
- How Much (Quanto): Custos de elaboração de relatórios, ferramentas de transparência de dados e organização de reuniões.

8) Realização de Estudos Futuros e Avaliação Contínua do OP:

- What (O que): Conduzir estudos futuros para avaliar o impacto do OP na satisfação da comunidade acadêmica com a gestão universitária, a eficácia dos diferentes métodos de capacitação e sensibilização. Promover a análise comparativa aprofundada com outras instituições de ensino superior que implementam o OP para identificar e adaptar as melhores práticas.
- Why (Por que): Garantir a melhoria contínua do processo do OP na UFF, identificar pontos de sucesso e áreas que necessitam de ajustes, e posicionar a UFF como referência em gestão participativa universitária.
- When (Quando): Estudos e análises a serem iniciados a partir do segundo ciclo completo do OP, com periodicidade definida pelo Comitê Permanente.
- Where (Onde): Internamente, com pesquisas e análise de dados, e através de parcerias com outras instituições para estudos comparativos.
- Who (Quem): Comitê Permanente do OP, em colaboração com pesquisadores e a PROPLAN.
- How (Como): Aplicação de questionários, entrevistas, grupos focais, análise de dados de participação e comparação com modelos de sucesso em outras universidades.
- How Much (Quanto): Custos associados à pesquisa (ferramentas de coleta, análise de dados, eventuais parcerias).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de mestrado teve como objetivo geral investigar e propor um conjunto de ações para aumentar o engajamento de atores e aprimorar o processo de Orçamento Participativo (OP) na Universidade Federal Fluminense (UFF). A motivação para essa pesquisa surgiu após o autor se deparar com uma notícia sobre a implantação do OP na UFF no ano de 2023, despertando um interesse por um tema que até então era desconhecido.

A pesquisa revelou que, embora a UFF tenha implementado o OP como uma estratégia para promover a transparência e a inclusão nas decisões orçamentárias, diversos desafios e limitações ainda persistem, impactando a efetividade desse processo. Primeiramente, foi realizado um diagnóstico dos mecanismos e práticas atuais de participação da comunidade universitária na definição do seu orçamento. Essa análise mostrou que, apesar da existência de canais de participação, muitos membros da comunidade acadêmica enfrentam dificuldades para se engajar efetivamente, principalmente devido à falta de compreensão sobre o orçamento e suas implicações.

Em seguida buscou-se entender a percepção dos diferentes atores envolvidos (docentes, discentes e técnicos-administrativos) sobre o Orçamento Participativo da UFF, abrangendo a mobilização, a participação, a elaboração e o impacto dos projetos submetidos, bem como a receptividade e os desafios de sua implementação. Os resultados indicaram que, embora haja interesse em participar, existe uma desconfiança sobre a efetividade do processo, o que pode limitar a participação ativa das pessoas.

Além disso, foram analisados o conhecimento existente sobre experiências de Orçamento Participativo em outras universidades federais e discutida a sua relevância potencial para a UFF. Essa análise permitiu identificar boas práticas que poderiam ser implementadas na UFF, contribuindo para um OP mais inclusivo e eficaz. É importante ressaltar que a própria iniciativa da UFF em adotar o Orçamento Participativo a coloca em um patamar de destaque em relação a muitas outras universidades federais brasileiras que ainda não implementaram formalmente mecanismos semelhantes de gestão participativa, isso demonstra um avanço significativo na busca por uma gestão mais democrática e transparente.

Com base nas análises realizadas, foram propostas ações concretas para aumentar a participação da comunidade universitária na definição do orçamento. As recomendações incluem a criação de programas de capacitação, a melhoria dos canais de comunicação e a realização de eventos de sensibilização, com a proposta de empoderar a comunidade acadêmica e fomentar uma cultura de participação.

A análise dos dados coletados indicou que a falta de compreensão sobre o orçamento e sobre o processo orçamentário é um dos principais obstáculos à participação efetiva. A cultura de participação na UFF ainda é frágil e a escassez de recursos financeiros limita a capacidade de atender às demandas da comunidade acadêmica. A desconexão entre as expectativas da comunidade e a realidade orçamentária gera frustrações e desconfiança em relação ao OP e é outro limitador a participação. A promoção de uma cultura de compreensão orçamentária e a definição de prioridades estratégicas são aspectos essenciais para a construção de uma gestão mais democrática e inclusiva, não apenas na UFF, mas em outras universidades do Brasil.

Diante desse cenário, foram propostas diversas ações para fortalecer a participação cidadã no OP da UFF. Entre as recomendações destacam-se a criação de um programa de capacitação contínua, a implementação de canais de comunicação mais acessíveis, a normatização do OP e a realização de eventos de sensibilização, como rodas de conversas e audiências públicas sobre o tema. Essas ações objetivam não apenas aumentar a transparência e a comunicação, mas também garantir que a participação da comunidade acadêmica seja mais efetiva e significativa.

A importância da capacitação e da educação sobre o orçamento foi enfatizada ao longo da pesquisa, com base nas contribuições de diversos autores. A compreensão do processo orçamentário é fundamental para que os membros da comunidade acadêmica se sintam encorajados a participar ativamente. A promoção de uma cultura participativa, que valorize a inclusão e a diversidade, é essencial para o sucesso do OP e para a construção de uma gestão mais democrática na UFF.

Talvez a principal tarefa da UFF para os próximos processos de OP seja fortalecer a divulgação do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e garantir que os projetos estejam alinhados com ele de forma mais temática e abrangente. É importante reconhecer que, ao implementar o OP, a UFF já avançou na promoção da gestão social e no fortalecimento da democracia no espaço universitário. No entanto, a percepção geral é que ainda existem desafios relacionados à comunicação, capacitação e gestão de recursos. Apesar desses desafios, a UFF ao adotar OP se coloca em uma posição promissora, oferecendo um terreno fértil para o desenvolvimento de um modelo de gestão participativa que pode vir a inspirar outras instituições.

Para tornar o processo mais inclusivo e eficaz a longo prazo, é necessário investir na transparência, melhorar a comunicação e buscar formas de ampliar a participação e a flexibilidade orçamentária. As ações propostas visam justamente fortalecer o OP da UFF nesse sentido.

A pesquisa também destacou a necessidade de um compromisso institucional duradouro com o OP, que deve ser respaldado por uma normatização clara e por um desenho institucional que favoreça a participação. A criação de um Comitê Permanente para o OP pode ser uma estratégia eficaz para garantir a continuidade e a adaptação do processo às mudanças na gestão.

Além disso, recomenda-se a realização de estudos futuros que explorem a relação entre a participação no OP e a satisfação da comunidade acadêmica com a gestão da universidade, bem como a eficácia de diferentes métodos de capacitação e sensibilização. Também recomenda-se um estudo sobre a efetividade dos projetos aprovados no OP da UFF, ou seja, uma investigação sobre os impactos deles na universidade. Recomenda-se adicionalmente uma análise comparativa aprofundada entre diferentes instituições de ensino superior que implementam o OP, o que pode oferecer insights valiosos sobre as melhores práticas e os desafios enfrentados, permitindo que a UFF refine seu modelo e consolide-se como uma referência na gestão participativa universitária, além de estudos sobre a implementação do OP em universidades estaduais no Brasil bem como estudos futuros sobre universidades que vierem a adotar o OP.

A implementação das ações propostas pode contribuir significativamente para a construção de um ambiente mais democrático e colaborativo, onde todos os segmentos da universidade tenham voz nas decisões que impactam seu futuro. A continuidade desse processo é essencial para garantir que a UFF atenda às suas demandas e desafios, fortalecendo a cidadania e a gestão participativa na instituição. Investir em uma comunicação mais eficaz pode aumentar a participação e a eficácia do processo de orçamento participativo, promovendo uma gestão mais inclusiva e responsável.

É fundamental reconhecer que a transformação na gestão pública só pode ser efetivada por meio da avaliação das práticas implementadas. A gestão universitária para ser boa requer uma análise crítica atual da organização para ser possível a implantação de estratégias inovadoras na gestão e esse processo precisa das pessoas para acontecer.

Para que o planejamento e a gestão orçamentária na universidade sejam participativos é essencial que todas as pessoas na comunidade universitária tenham acesso a informações claras, transparentes e acessíveis. Sem isso não será possível aos membros da universidade ter condições de exercer um controle social efetivo.

É importante ressaltar que a implementação do OP na UFF é um processo em evolução, e a experiência adquirida ao longo da primeira edição deve ser utilizada para aprimorar continuamente as práticas participativas para as próximas edições. A construção de um ambiente colaborativo e a promoção de um diálogo aberto entre a gestão e a comunidade

acadêmica são fundamentais para que o OP cumpra seu papel de democratização da gestão orçamentária e fortalecimento da cidadania na universidade. Nesse sentido, a UFF, ao se aventurar nesse caminho, demonstra um compromisso com a inovação na gestão pública universitária que merece reconhecimento e acompanhamento atento por outras instituições.

As recomendações apresentadas neste trabalho destinam-se a contribuir para a efetividade do OP na UFF, promovendo uma gestão mais inclusiva, transparente e responsável. A participação ativa da comunidade acadêmica é essencial para que a UFF possa atender às suas demandas e desafios, garantindo que todos os segmentos da universidade tenham voz nas decisões que impactam seu futuro. Somente o fortalecimento da universidade por meio da colaboração dos docentes, discentes e técnicos-administrativos fará não somente a UFF, mas também outras universidades federais brasileiras a continuarem sendo espaços que buscam ser referencia na gestão pública brasileira. Este é o desejo e a torcida deste pesquisador para que com o fortalecimento da democracia no espaço universitário toda a sociedade brasileira ganhe e melhore a qualidade de vida de todos os brasileiros que serão impactados através das nossas universidades.

REFERÊNCIAS

ABIB, G.; HOPPEN, N.; HAYASHI JUNIOR, P. Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 53, n. 6, p. 604–616, 2013.

ABREU, J. C. A. **Democracia, Hegemonia e Internet: um estudo de caso sobre o orçamento participativo digital**. 2009. 150f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

ABREU, J. C. A. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 794–820. set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395131558>

ABREU, J. C. A. **Participação democrática na Administração Pública mediada pela Internet**. 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/cad10.pdf/c8e241fc-5d444f4f-9755-0fe73eacd341>. Acesso em: 16 jun. 2024.

AGÊNCIA SENADO. **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>. Acesso em: 10 abr. 2024.

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, v. 3, n° 5, nov. 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/800336/O_or%C3%A7amento_participativo_digital_ea_democracia_participativa_um_estudo_de_caso_a_partir_da_experi%C3%Aancia_de_Belo_Horizonte. Acesso em 21 jan. 2024.

ANDRADE, A. M. **Planejamento e gestão orçamentária participativa: uma análise da percepção da comunidade acadêmica da Universidade Federal do Vale do São Francisco**. 2015, 150f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 25, n. 2, p. 239–254, ago. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1982-45132013000200003>

ARNSTEIN, S. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, July, 1969, p. 216–224. 1969. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

AVIGO, R. O. **Inovação organizacional em compras públicas: análise da acurácia do planejamento participativo do Instituto Federal do Triângulo Mineiro de 2013 a 2016**. 2018. 222f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2018.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARBOZA, J. D. **Desenho institucional do orçamento participativo: uma análise da efetividade da participação híbrida na gestão pública municipal**. 2022. 155f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2022.

BASTOS, C. L. dos S; JÚNIOR, A. G. Orçamento Participativo em Instituições Federais de Ensino: aspectos, proposições e desafios. **Revista Práticas em Gestão Pública Universitária**, Rio de Janeiro, ano 7, v. 7, n. 2, p. 120-140, jul-dez. 2023.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: Bauer, M. W. & Gaskell, G. (Orgs.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um Manual Prático**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

BAYLÃO, A. L. da S; CHERRINE, L.; SCHETTINO, E. M. O. **Gestão Participativa nas Organizações: uma Via de Transformação e Aprendizagem**. Anais do XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia-SEGeT, 2014.

BEZERRA FILHO, J. E. Contabilidade Pública: **Teoria, técnica de elaboração de balanços e 500 questões**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. Capítulo 1. In: BORBA, J.; LÜCHMANN, L. (Orgs.). **Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular Ltda, 2007.

BOTREL, M. de O.; SANTOS, I. de C. S.; ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Entre a Gestão Pública e a Gestão Social de Bens Culturais no Brasil. **ABET**, Juiz de Fora, v.1, n.2, p. 41-54, jul/dez. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 10 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Lei 14.822 de 22 de janeiro de 2024.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14822.htm. Acesso em: 04 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria no 651, de 24 de Julho de 2013.** Institucionalizou, no âmbito do Ministério da Educação, a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital Matriz OCC, como instrumento de distribuição anual dos recursos destinados às universidades federais. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30801007/do1-2013-07-26-portaria-n-651-de-24-de-julho-de-2013-30800999. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC 748, de 22 de setembro de 2021.** Institucionalizou a matriz de distribuição de recursos discricionários nas universidades federais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-748-de-22-de-setembro-de-2021-347056134>. Acesso em 10 mar. 2024.

BRAUN, V; CLARKE, V. **Using thematic analysis in psychology.** Qualitative Research in Psychology, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

CALDAS, A. do R.; PICANÇO, D. C. de L. Os desafios da construção da gestão participativa na universidade. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 35, n. 75, p. 81-102, mai./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.66804>

CANÇADO; A. C. **Fundamentos Teóricos da Gestão Social.** 2011. 246f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2011.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512011000300002>

CARVALHO, C. M.; ARAUJO, G. J. F. O Orçamento Participativo: avanços e desafios do orçamento participativo de Araraquara em direção à ampliação da cidadania social. **Revista Gestão e Sociedade**, Belo Horizonte. CEPEAD/UFMG v. 4, n. 7, p. 458-488, jan/abr, 2010.

COSTA, P. A.; CARRION, R. M. Economia solidária e cidadania: um longo caminho a percorrer. In CANÇADO, A. C.; SILVA JR, J. T.; SCHOMMER, P. C., RIGO, A. S. **Os desafios da formação em Gestão Social**. Palmas: Provisão, 2008.

CUNHA, M. A. V. C. DA; COELHO, T. R.; POZZEBON, M. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 54, n. 3, p. 296-308, maio-jun, 2014.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020140305>

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando?
In: Daniel Mato (coord), **Política de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DIAS, M. R. **Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2000.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; CARDITA, R., JÚLIO, S.; SERRANO, T. (Org.) **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 - 2021**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021.

DIAS, V. R. **Democracia deliberativa: orçamento participativo aplicado às instituições federais de ensino superior**. 2019. 147f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho, RO. 2019.

DICICCO-BLOOM, B.; CRABTREE, B. F. **The qualitative research interview**. Medical Education, v. 40, n. 4, p. 314-321, 2006.

EDITAIS.UFF.BR. **Edital 001/2023 - Seleção de Projetos de Orçamento Participativo**. Disponível em: <https://www.editais.uff.br/sites/default/files/arquivos/Edital%20001-2023%20OP%20UFF.pdf>. Acesso em: 03 maio 2024.

FADUL, É. M. C. Limites e contradições de um modelo decisório inovador. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 6, n. 15, p. 149-158, ago. 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92301999000200012>

FALA.BR. **Meus Pedidos e Recursos de Acesso à Informação**. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/consultar lai>. Acesso em: 04 jul. 2024.

FALANGA, R. **O Orçamento Participativo Portugal (OPP): que modelo de scaling up?** **Boletim de Análise Político-Institucional**. n. 14, jan/jun. 2018. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8565/1/BAPI_n14_Orçamento.pdf. Acesso em: 24 abr. 2024.

FARIA, C. F. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 12, p. 378-406, nov. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762006000200007>

FEDOZZI, L; MARTINS, A. L. B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 95, p. 181-223, maio/ago. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-6445181-223/95>

FEDOZZI, L; RAMOS, M. P; GONÇALVES, F. G. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 28, n. 73, p. 1-20, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287305>

FEDOZZI, L. **Observando o orçamento participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados, perfil social e associativismo**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FEDOZZI, L. FURTADO, A. RANGEL, R. Participatory Budgeting in Brazil: In Dias, N (Org) **Esperança Democrática: 30 anos de Orçamentos Participativos no Mundo**. 1. Ed. Faro: Epopeia Records; Oficina, p. 105-122, 2018.

FERREIRA, A. A. A. **Modelo de distribuição orçamentária: uma proposta para a universidade tecnológica federal do Paraná – Campus Londrina**. 2019. 165 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

FERREIRA, D. E. S. **Participação e Deliberação: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife**. 2012. 300f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. 2012.

FERREIRA, H. C. A participação: ilusão, ideologia ou possibilidade? In CARDONA, M. J.; MARQUES, R. **Da autonomia da escola ao sucesso educativo**. Chamusca: Cosmos. p. 75-109, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/7068>. Acesso em: 09 maio. 2024.

FERREIRA, J. O. L. **Orçamento-participativo: uma proposta de modelo para a UFPE- Universidade Federal de Pernambuco**. 2003. 195f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

FILHO, J. G. L. **Gestão Estratégica Participativa: teoria e prática para criação de organizações que aprendem**. 2ª ed. revisada e atualizada. Curitiba: Editora Juruá. 2007.

FISCHER, T; MELO, V. P. Programa de desenvolvimento e Gestão Social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T; ROESCH, S; MELO, V. P. **Gestão do desenvolvimento**

territorial e residência social: casos para ensino. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, p.13-41, 2006.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Bookman, 2009.

FLORES, R. K; MISOCZKY, M. C. 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. V. **A gestão universitária na perspectiva do planejamento.** In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 5., 2006, Resende. Associação Educacional Dom Bosco, 2006. Disponível em: <http://www.economia.aedb.br/seget/artigos08/166_Artigo%20SEGEt%202008.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2024.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo** 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

FREITAS, A. F; FREITAS, A. F; FERREIRA, M. A. M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 278-292. abr/jun, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395136904>

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance** (Vol. 4). Verso. 2003.

GAMA JUNIOR, G. P.; BOUZADA, M. A. C. Uma proposta alternativa de distribuição orçamentária para as unidades da UFRJ. **Revista Brasileira de Administração Científica**, Aquidabã, v. 6, n.2, p.186-203, 2015. Disponível em: <https://sustenere.inf.br/index.php/rbadm/article/view/SPC2179-684X.2015.002.0013/624>. Acesso em: 06 maio. 2024

GARRISON, R. H.; NOREEN, E. W. **Contabilidade Gerencial.** Tradução – José Luiz Paravato – Revisão técnica Luiz Henrique Baptista Machado. 9ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2007

GENRO, T. (1997). **Orçamento participativo.** A experiência de Porto Alegre . São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

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

GOMES, G. S.; OLIVEIRA, E. M; ANDREACI, C.; MORAES, N. R.; ROZA, F. L.; AMARAL, L. D. P.; AMORIN, P. D. F.; MARTINELLI, E. L.; BOWERCK, D. A.; MOREIRA, S. R. S.; SANTANA, L. G.; TORRES, L. V. N. Residência social & ead: alternativas multireferenciais nos estágios de graduação na unitins. In CANÇADO, A. C.; SILVA JR, J. T.; SCHOMMER, P. C., RIGO, A. S. **Os desafios da formação em gestão social.** Palmas: Provisão, 2008.

GONÇALVES, E. M. S. B. **Orçamento participativo como instrumento de gestão democrática: um estudo no Instituto Federal da Paraíba**. 2021. 109f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação do Ensino Superior) - Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2021.

GONTIJO, V. **Origens do Orçamento**. 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/origens>. Acesso em: 09 mar. 2024.

GONTIJO, V. **Orçamento da União. Evolução Histórica no Brasil**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 10 abr. 2024.

GRIN, E. J. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 55, p. 119-145, set. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235507>

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Madri: Alianza Editorial, 2007.

HORNGREN, C. T. **Introdução à contabilidade gerencial**. Rio de Janeiro: LTC, 1985.

HOROCHOVSKI, R. R; CLEMENTE, A. J. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 127-157, out. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000300007>

ICT.UFF.BR. **UFF promove série de ações para discutir o orçamento da universidade**. Disponível em: <https://ict.uff.br/uff-promove-serie-de-aco-es-para-discutir-o-orcamento-da-universidade/>. Acesso em: 09 ago 2024.

KAZMIERCZAK, L. F; DE BRITO ALVES, F. O Orçamento Participativo como forma de exercício dos direitos políticos. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, Chapecó, v. 14, n. 2, p. 417-436, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/2775/0>. Acesso em: 23 abr. 2024

LOPES, A. A; FREIRE, I. M. Orçamento participativo: uma abordagem na perspectiva da Ciência da Informação. **Transinformação**, Campinas, v. 24, n. 1, p. 19-25, jan/abr, 2012. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/transinfo/article/view/6151>. Acesso em: 27 abr. 2024.

LUCHMANN. L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. n. 70, **Lua Nova**, São Paulo, p. 139-170, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000100007>

LUCHMANN. L. H. H. Participação e aprendizagem política na organização participativa: estudo de caso em um município catarinense. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, abr/jun, p. 513-532, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200010>

LUCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Dossiê. Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan/abr. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000100007>

LUCHMANN, L. H. H. 25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, set/dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>

LUCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

LUCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. S. Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal (2016-2019). **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 716-749, set/dez, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283716>.

LUNKES, R. J. **Manual de orçamento**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, M. D. R. **Planejamento e gestão orçamentária da Universidade Federal de Campina Grande/PB: proposição de um modelo participativo**. 2018. 126f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, Paraíba, 2018.

MARQUETTI, A. A. **Participação e Redistribuição: O orçamento participativo em Porto Alegre**. 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303920863_Participacao_e_Redistribuicao_o_Orçamento_Participativo_em_Porto_Alegre. Acesso em: 23 abr. 2024.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDONÇA, A. C. A. **Distribuição Orçamentária da Universidade Federal de Juiz de Fora: Uma proposta de revisão do modelo**. 2016. 116f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Educação, 2016.

MENEZES, M. F. **Uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para as instituições da rede federal de educação profissional e tecnológica**. 2019. 208f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Industrial) – Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica, 2019.

MIGUEL, L. F. **Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento**. BIB - Boletim Informativo Bibliográfico, 59, São Paulo, p. 5-42, 2005.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. p. 551-579. Maio/Junho 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>> Acesso em: 28 abr. 2024.

MILIONI, K. C; BEHR, A; GOULART, J. L. L. Análise do processo de elaboração da proposta de lei orçamentária anual em uma instituição pública federal de ensino superior.

Revista GUAL, Florianópolis, v. 8, n. 4, p. 164-188, 2015. DOI:
<http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2015v8n4p164>

MINAYO, M. C. S. Conceito de avaliação por triangulação de métodos. In: MINAYO, M. C. S; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 19-51, 2005.

MINAYO, M. C. S (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Ed. 21. Petrópolis: Vozes. 2002.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. v. 17, n. 3, p. 621-626, mar. 2012.

MORAIS, S. M. L; SILVA, A. C. A pratica gerencial das instituições de ensino superior avaliadas em cinco dimensões. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 95-108, jan/abr. 2011. Disponível em:
<https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/112/135>. Acesso em: 04 maio 2024.

MORAIS, S. M. L. **A prática do orçamento participativo na universidade federal do rio de janeiro: um estudo avaliativo**. 2010. 66f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação) Disponível em:
<https://inscricao.cesgranrio.com.br/storage.ashx?file=mestrado/dissertacoes2009/17%20Dezembro%202010%20Dissertacao%20Sonia%20Morais%20Turma%202009.pdf>. Acesso em: 10 jun, 2024.

MOTTA. P. R. **Gestão Contemporânea: A Ciência e Arte de ser Dirigente**. 15ª ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record. 2004.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

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 06 de jun. 2024.

NOGUEIRA, C. L. **Gestão democrática e participativa: um estudo do Instituto Federal da Paraíba/Campus João Pessoa, a partir do período de redemocratização do Estado brasileiro**. 2020. 167f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

NOVAES, F. S. SANTOS, M. E. P. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 797-820, jul/ago, 2014. DOI:
<https://doi.org/10.1590/0034-76121668>

NUNES, D. Por uma Pedagogia da Participação Popular. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, v.6, n.16, set/dez. 1999. Disponível em:
<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10431>. Acesso em: 03 maio. 2024

OLIANA, F. H. **Orçamento Participativo: uma proposta de modelo de elaboração para a Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Câmpus Londrina**. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

OLIANA, F. H.; BORTOLUZZI, S. C. Análise das aplicações metodológicas de orçamento participativo em instituições públicas de ensino superior brasileiras. **Organizações e Sustentabilidade**, Londrina, v. 6, p. 45-52, 2018.

OLIVEIRA, L. M. de; PEREZ JUNIOR, J. H, SILVA, C. A. dos S. **Controladoria Estratégica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, O. P. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, maio/ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222219>

OXHORN, P. Cidadania como consumo ou cidadania como agência: uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 18-43, mai/ago. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000200003>

PADOVEZE, C. L. **Controladoria estratégica e operacional: conceitos, estrutura e aplicação**. São Paulo: Thomson, 2003.

PADOVEZE, C. L. **Contabilidade Gerencial**. 5. ed. São Paulo: Thomson, 2009.

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

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Nova York: Cambridge University Press, 1970.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, mar. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>

PEDROSA, F. do E. **Projeto de intervenção orçamento participativo, da elaboração à avaliação: uma proposta para o Campus Picuí do Instituto Federal da Paraíba**. 2017. 146f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

PERES. U. D. Dificuldades Institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. **Dossiê Cadernos CRH**, Salvador, v. 33, p. 1-20, 2020. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>

PEREZ, A. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PETERS. B. G. O que é Governança? **Revista do TCU**. n. 127, p. 28-33, maio/ago, 2013.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T; SCHOMMER, P. C;

CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque Reflexão Contábil**, Maringá, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006. DOI: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v25i2.3491>

PIRES, V.; MARTINS, L. D. J. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? **Capital Científico**, Guarapuava, v. 9, n. 2, jul/dez. 2011. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/1553>. Acesso em: 20 abr. 2024.

RIBEIRO, D. G; SCALABRIN, F. O Papel do processo na construção da democracia: para uma nova definição da democracia participativa. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 13, p. 155-168, nov. 2009. DOI: <https://doi.org/10.5433/2178-8189.2009v13n0p155>

SAMPAIO, R. C. E-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 937-958. nov/dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612152210>

SAMPAIO, R. C. Quão deliberativas são discussões na rede?: um modelo de apreensão da deliberação online. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 121-139, jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000200010>

SAMPAIO, R. C. **Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e- participação e e-democracia**. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 393 p.

SANTOS, B. de S. **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, B de S; AVRITZER, L. Introdução para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009b. p. 455-559.

SANTOS, B. de S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In SANTOS, B. de S (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009b. p. 455-559.

SANTOS, F. TANSCHKEIT, T.; VENTURA, T. O Partido dos Trabalhadores e as Instituições Participativas: a Influência da Dinâmica Intrapartidária na Adoção do Orçamento Participativo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 3, p. 1-37, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.3.202>

SANTOS, L. B. R. dos. **Gestão orçamentária participativa na educação superior: um diagnóstico na Universidade Federal da Paraíba**. 2022. 104f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação) – João Pessoa, 2022.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: Saravia, E.; Ferrarezi, E (org). **Políticas públicas; coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SCHWARZKOPF, A. L. Sociedade civil, partidos políticos e inter-relações: um estudo comparativo entre Porto Alegre e Montevideú. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n.1, p. 169-198, jan/abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912019251169>

SENADO FEDERAL. **Manual de Comunicação da SECOM. Item do Glossário. Autarquia**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/autarquia>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SILVA, G. J. S. da. **O orçamento público brasileiro como instrumento de controle e implementação de políticas públicas**. Trabalho de Conclusão de Curso – Curso de Gestão Pública. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Redenção, 2018.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, M. R da; BARBOSA, M. A. de S; LIMA, L. G. B. Usos e Possibilidades Metodológicas para os estudos qualitativos em Administração: Explorando a Análise Temática. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v. 14, n.1, jan-mar, 2020. DOI: <https://doi.org/10.12712/rpca.v14i1.38405>.

SILVA, R da. Desenho institucional e promoção da justiça em espaços participativos: implicações em um estudo de caso. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 2, p. 252-272, ago. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912014202252>

SIQUEIRA, L. F. MARZULO, E. P. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 50, p. 399-421, jan/abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016>

SINTOMER, Y; HERZBERG, C; ROCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 70-116, mai/ago. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>

SINTOMER, Y. et al. 2013. Participatory budgeting worldwide – Updated version. Bonn: Service Agency Communities, GIZ.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, dez. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400010>

SOUZA, D. A. G. DE; KRAEMER, C. F. B. **Plano Plurianual Participativo: Protagonismo Cidadão na Elaboração de Políticas Públicas**. In: Anais do Congresso de Administração, Sociedade e Inovação - CASI. Anais...Volta Redonda(RJ) Universidade Federal Fluminense,

2023. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/15casi/705896-PLANO-PLURIANUAL-PARTICIPATIVO--PROTAGONISMO-CIDADA0-NA-ELABORACAO-DE-POLITICAS-PUBLICAS>. Acesso em: 09 mar. 2024

SOUZA, F. J. B. DE; SILVA, S. A. M. Orçamento Participativo: mais qualidade na democracia? **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 24, n.81, p. 195-215, abr/jun, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1984-9230811>

SOUZA, L. A. M. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300009>

SOUZA, L. A. M. Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa. **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n. 1, p. 154-188, jan/abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912021271154>

SOUZA, L. K. de. Pesquisa com análise qualitativa de dados: conhecendo a Análise Temática. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v. 71, n. 2, p. 51-67, 2019.

STRECK, D. R. Pesquisa (ação) participante e convergências disciplinares: Reflexões a partir do estudo do orçamento participativo no sul do Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 3, p. 477-495, set/dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2013.3.16525>

STRECK, D. R.; PITANO, S. C.; MORETTI, C. Z. Educar pela participação, democratizar o poder: o legado freireano na gestão pública. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 33, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-4698167880>

TEIXEIRA, E. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez Editora, salvador: UFBA, Recife: Equip, 2001, 224 p.

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set/out, 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7754>. Acesso em: 09 maio. 2024.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/108>. Acesso em: 09 maio. 2024.

TENÓRIO, F. G.; ARAÚJO, E. T. Mais uma vez o conceito de gestão social. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, out/dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200105>

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, abr. 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7882>. Acesso em: 09 maio. 2024

TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, H. J. Escorços sobre gestão pública e Gestão Social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TONHÁ, I. Q. **Participação Cidadã nas Políticas Públicas de Habitação Popular na Bahia**. 2006. 249f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010

VIEIRA, J. B; BARRETO, R. T. de S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

UFF.BR. **Estatuto e Regimento Geral**. Aprovado pelo Conselho Federal de Educação conforme Parecer 02 de 1983. Disponível em: <https://www.uff.br/sites/default/files/estatuto-regimento-uff.pdf>. Acesso em: 04 maio 2024.

UFF.BR. **Gestão da UFF anuncia dados da recomposição orçamentária e implementação do Programa de Orçamento Participativo**. Disponível em: <https://www.uff.br/27-04-2023/gestao-da-uff-anuncia-dados-da-recomposicao-orcamentaria-e-implementacao-do-programa-de-orcamento-participativo/>. Acesso em: 29 abril 2024.

UFF.BR. **orçamento participativo**. Disponível em: <https://www.editais.uff.br/tags/or%C3%A7amento-participativo>. Acesso em: 03 maio 2024.

UFF.BR **Relatório de Gestão Integrado 2023**. Disponível em: https://www.uff.br/sites/default/files/paginas-internas-orgaos/rgi_2023.pdf. Acesso em: 04 maio 2024.

UFF.BR **Resolução CUV/UFF Nº 290, de 06 de Dezembro de 2023**. Dispõe sobre a aprovação do Plano de Desenvolvimento Institucional PDI UFF 2023-2027. Disponível em: http://pdi.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/196/2023/12/PDI_2023_2027_aprovado_CUV.pdf. Acesso em: 05 maio, 2024.

UFF.BR. **UFF abre votação para seleção dos projetos de Orçamento Participativo**. Disponível em: <https://www.uff.br/16-11-2023/uff-abre-votacao-para-selecao-dos-projetos-de-orcamento-participativo/>. Acesso em: 05 maio 2024

UFF.BR. **UFF convoca comunidade acadêmica a participar de audiências públicas sobre PDI e Orçamento Participativo**. Disponível em: <https://www.uff.br/10-07-2023/uff-convoca-comunidade-academica-a-participar-de-audiencias-publicas-sobre-pdi-e-orcamento-participativo/>. Acesso em: 06 maio 2024.

UFF.BR. **UFF faz seleção de projetos de Orçamento Participativo**. Disponível em: <https://www.uff.br/05-10-2023/uff-faz-selecao-de-projetos-de-orcamento-participativo/>. Acesso em: 06 maio 2024.

UFF.BR. **UFF promove série de ações para discutir o orçamento da universidade**. Disponível em: <https://www.uff.br/04-06-2024/uff-promove-serie-de-aco-es-para-discutir-o-orcamento-da-universidade/>. Acesso em: 05 maio 2024.

UFF.BR. **UFF prorroga Inscrições para Curso Autoinstrucional de Orçamento Participativo.** Disponível em: <https://www.uff.br/informe/uff-prorroga-inscricoes-para-curso-autoinstrucional-de-orcamento-participativo/>. Acesso em: 04 maio 2024.

UFF.BR. **UFF realiza primeira audiência pública sobre PDI e Orçamento Participativo.** Disponível em: <https://www.uff.br/informe/uff-realiza-primeira-audiencia-publica-sobre-pdi-e-orcamento-participativo/>. Acesso em: 04 maio 2024

UFF.BR. **UFF retifica cronograma do edital de chamamento de projetos de Orçamento Participativo.** Disponível em: <https://www.uff.br/informe/uff-retifica-cronograma-do-edital-de-chamamento-de-projetos-de-orcamento-participativo/>. Acesso em: 04 maio 2024.

UFF.BR. **Vote na seleção de projetos de orçamento participativo.** Disponível em: <https://www.uff.br/21-11-2023/servidor-a-vote-na-selecao-dos-projetos-de-orcamento-participativo/>. Acesso em: 03 maio 2024.

UNILA.EDU.BR. **Orçamento Participativo Unila 2024.** Disponível em: https://documentos.unila.edu.br/system/tdf/arquivos/editais/edital_oramento_participativo_2024.pdf?file=1&type=node&id=13437&force=. Acesso em: 03 jul. 2024.

UNILA.EDU.BR. **Orçamento Participativo.** Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/informes/orcamento-participativo-6>. Acesso em: 26 dez. 2024

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião pública**, Campinas, v. 14, n. p. 65-95, jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003>

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

WARREN, C. S.; REEVE, J. M.; FESS, P. E. **Contabilidade Gerencial**. São Paulo: Thomson, 1999.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____ (nome completo do participante), portador(a) do documento de identidade nº _____, declaro, para os devidos fins, que fui devidamente informado(a) sobre a pesquisa intitulada ORÇAMENTO PARTICIPATIVO UNIVERSITÁRIO: UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, que está sendo conduzida por DIEGO ATHOS GOMES DE SOUZA, no âmbito do programa de mestrado em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, da UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE.

Fui informado(a) de que a participação nesta pesquisa é voluntária e que posso desistir a qualquer momento, sem prejuízo de qualquer natureza. Entendo que os dados coletados serão utilizados exclusivamente para os fins acadêmicos da pesquisa, com total confidencialidade, e que minha identidade será preservada.

As informações sobre a pesquisa, incluindo objetivos, metodologia, riscos e benefícios, foram claramente explicadas a mim, de forma acessível e em linguagem compreensível. Tenho a liberdade de esclarecer quaisquer dúvidas antes, durante e após minha participação.

A entrevista será realizada remotamente, por meio da plataforma **Google Meet**, em data e horário previamente combinados, sendo o link de acesso enviado ao meu e-mail. As perguntas serão relacionadas ao tema da pesquisa, que envolve a temática do orçamento participativo na universidade. A entrevista será gravada, com o único intuito de auxiliar na análise dos dados. A gravação será mantida em segurança e será utilizada apenas pelo pesquisador responsável.

Estou ciente de que minha participação será realizada de forma virtual, por meio da plataforma **Google Meet**. Declaro que fui informado(a) de que não há riscos significativos associados à minha participação na pesquisa, e que não serei remunerado(a) por minha participação. Além disso, entendo que os resultados da pesquisa poderão ser divulgados em dissertação, artigos acadêmicos ou outros meios relacionados ao trabalho de conclusão de mestrado, e que minha identidade será preservada.

Declaro que tive a oportunidade de esclarecer todas as minhas dúvidas e que minha participação é realizada de forma livre e consciente, sem qualquer tipo de coação ou pressão. Estou ciente de que a qualquer momento posso retirar meu consentimento, sem qualquer penalidade ou prejuízo.

Autorizo a gravação da minha participação na entrevista para os fins descritos acima.

Assumo total responsabilidade pela veracidade das informações fornecidas.

Declaro, portanto, que consinto livre e esclarecidamente em participar da pesquisa acima mencionada, de acordo com as condições expostas.

Local e Data: _____, ____ de _____ de _____.

Assinatura do Participante (se possível digitalmente ou escaneada):

APÊNDICE B – PROTOCOLOS DO FALA.BR UTILIZADOS NA PESQUISA

Número:

Órgão Destinatário:

23546.118012/2024-11 - UFPel – Fundação Universidade Federal de Pelotas
 23546.118011/2024-69 - UFCG – Universidade Federal de Campina Grande
 23546.118009/2024-90 - UFCA - Universidade Federal do Cariri
 23546.118006/2024-56 - UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
 23546.053994/2024-81 - UFCSPA – Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
 23546.053963/2024-20 - UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
 23546.053960/2024-96 - UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro
 23546.053957/2024-72 - UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
 23546.053953/2024-94 - UNIFESSPA – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
 23546.053590/2024-97 - UFSB - Universidade Federal do Sul da Bahia
 23546.053589/2024-62 - UFSM – Universidade Federal de Santa Maria
 23546.053586/2024-29 - UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
 23546.053585/2024-84 - UFRSA-RN – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
 23546.053583/2024-95 - UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
 23546.053582/2024-41 - UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco
 23546.053580/2024-51 - UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia
 23546.053577/2024-38 - UFR - Universidade Federal de Rondonópolis
 23546.053575/2024-49 - UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
 23546.053574/2024-02 - UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
 23546.053570/2024-16 - UFPB – Universidade Federal da Paraíba
 23546.053569/2024-91 - UFPA – Universidade Federal do Pará
 23546.053567/2024-01 - UFOPA – Universidade Federal do Oeste do Pará
 23546.053566/2024-58 - UFOB - Universidade Federal do Oeste da Bahia
 23546.053565/2024-11 - UFNT - Universidade Federal do Norte do Tocantins
 23546.053564/2024-69 - UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
 23546.053562/2024-70 - UFLA – Universidade Federal de Lavras
 23546.053559/2024-56 - UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
 23546.053557/2024-67 - UFJ - Universidade Federal de Jataí
 23546.053556/2024-12 - UNIFEI – Universidade Federal de Itajubá
 23546.053553/2024-89 - UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana
 23546.053550/2024-45 - UFG – Universidade Federal de Goiás
 23546.053548/2024-76 - UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul
 23546.053547/2024-21 - UFF – Universidade Federal Fluminense
 23546.053546/2024-87 - UFES – Universidade Federal do Espírito Santo
 23546.053544/2024-98 - UFC – Universidade Federal do Ceará
 23546.053543/2024-43 - UFDPa - Universidade Federal do Delta do Parnaíba
 23546.053542/2024-07 - UFCAT - Universidade Federal de Catalão
 23546.053541/2024-54 - UFCA - Universidade Federal do Cariri
 23546.053539/2024-85 - UFBA – Universidade Federal da Bahia
 23546.053538/2024-31 - UFAPE - Universidade Federal do Agreste de Pernambuco

23546.053537/2024-96 - UNIFAL-MG – Universidade Federal de Alfenas
23546.053535/2024-05 - UFAL – Universidade Federal de Alagoas
23546.053533/2024-16 - UFU – Universidade Federal de Uberlândia
23546.053531/2024-19 - UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
23546.053530/2024-74 - UNIPAMPA – Fundação Universidade Federal do Pampa
23546.053527/2024-51 - UFV – Universidade Federal de Viçosa
23546.053526/2024-14 - UFT – Fundação Universidade Federal do Tocantins
23546.053525/2024-61 - UFS – Fundação Universidade Federal de Sergipe
23546.053523/2024-72 - FUNRei - Fundação Universidade Federal de São João Del Rei
23546.053522/2024-28 - UFSCar – Fundação Universidade Federal de São Carlos
23546.053520/2024-39 - UFRR – Fundação Universidade Federal de Roraima
23546.053518/2024-60 - FURG – Fundação Universidade Federal do Rio Grande
23546.053515/2024-26 - UFPI – Fundação Universidade Federal do Piauí
23546.053513/2024-37 - UFPel – Fundação Universidade Federal de Pelotas
23546.053512/2024-92 - UFOP – Fundação Universidade Federal de Ouro Preto
23546.053510/2024-01 - UFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
23546.053508/2024-24 - UFMT – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso
23546.053505/2024-91 - UFMA – Fundação Universidade Federal do Maranhão
23546.053502/2024-57 - UFGD – Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
23546.053498/2024-27 - UNIFAP – Fundação Universidade Federal do Amapá
23546.053496/2024-38 - UFAC – Fundação Universidade Federal do Acre
23546.053492/2024-50 - UFABC – Fundação Universidade Federal do ABC
23546.053490/2024-61 - UNB – Fundação Universidade de Brasília
23546.053486/2024-01 - UFAM – Fundação Universidade do Amazonas
23546.052500/2024-41 - UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
23546.052499/2024-54 - UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo
23546.052494/2024-21 - UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
23546.052471/2024-17 - UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
23546.052465/2024-60 - UFCG – Universidade Federal de Campina Grande
23546.052455/2024-24 - UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
23546.052452/2024-91 - UNIR – Fundação Universidade Federal de Rondônia
23546.052443/2024-08 - UNIVASF – Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA GESTORES

1. Quais mecanismos a UFF utiliza para envolver a comunidade acadêmica na definição do orçamento?
Como esses mecanismos funcionam na prática?
2. Quais são os maiores desafios para garantir a participação de todos os segmentos da universidade (docentes, discentes e técnicos-administrativos) no processo orçamentário?
3. Quais são as principais dificuldades que a UFF enfrenta ao implementar o orçamento participativo?
Como podemos superá-las?
4. Você acredita que o modelo de orçamento participativo da UFF poderia ser mais inclusivo ou eficaz?
Se sim, como?
5. No caso dos projetos contemplados, o que pode ser feito para garantir que eles atendam de fato às necessidades da comunidade acadêmica?
6. Quando os projetos não são contemplados, como a UFF comunica a decisão aos proponentes? O que poderia ser feito para melhorar esse feedback?
7. Como você avalia a participação dos diferentes grupos (docentes, discentes e técnicos-administrativos) nos projetos submetidos ao orçamento participativo?
8. Você conhece iniciativas de outras universidades que poderiam ajudar a aumentar a participação da comunidade acadêmica no orçamento participativo da UFF? Como elas poderiam ser aplicadas aqui?
9. Quais ações específicas poderiam ser implementadas para aumentar a participação de grupos da comunidade acadêmica que ainda não participam ativamente?
10. Como podemos tornar o processo de apresentação, discussão e votação dos projetos mais acessível e compreensível para todos os envolvidos?
11. O que pode ser feito para melhorar a comunicação sobre o orçamento e o processo de orçamento participativo dentro da UFF?
12. Que tipo de capacitação ou apoio seria necessário para ajudar mais membros da comunidade acadêmica a se envolverem efetivamente no processo?
13. Qual a sua percepção sobre a receptividade do orçamento participativo na UFF nos setores e na UFF em geral? Qual a sua visão sobre todo esse processo em si?
14. Quais medidas a UFF está implementando ou planeja implementar para garantir a continuidade e a sustentabilidade do processo de orçamento participativo ao longo do tempo? Caso não tenha o que você acha que deveria ter para manter o processo de OP?
15. Há mais alguma sugestão ou consideração que você gostaria de fazer sobre como melhorar o orçamento participativo na UFF? Sugestões em geral, percepção em geral que você tem?

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO PARA DOCENTES, DISCENTES E TÉCNICOS-ADMINISTRATIVOS

1) Em sua opinião, o Orçamento Participativo da UFF proporciona uma participação efetiva para todos os segmentos da comunidade acadêmica (docentes, discentes e técnicos-administrativos)?

- ☐ 1 - Discordo totalmente
- ☐ 2 - Discordo parcialmente
- ☐ 3 - Neutro
- ☐ 4 - Concordo parcialmente
- ☐ 5 - Concordo totalmente

Justifique sua resposta: _____

2) Quais fatores você acredita que mais dificultam a participação da comunidade acadêmica no Orçamento Participativo da UFF?

- ☐ 1 - Falta de informação clara sobre o processo
- ☐ 2 - Dificuldade de acesso a plataformas ou reuniões de participação
- ☐ 3 - Falta de tempo para se envolver no processo
- ☐ 4 - Desconfiança quanto à transparência das decisões
- ☐ 5 - Outros (especifique): _____

Justifique sua escolha: _____

3) Como você avalia a forma como a UFF comunica o processo de Orçamento Participativo para a comunidade acadêmica?

- ☐ 1 - Muito insatisfatória
- ☐ 2 - Insatisfatória
- ☐ 3 - Neutro
- ☐ 4 - Satisfatória
- ☐ 5 - Muito satisfatória

Justifique sua resposta: _____

4) Você acredita que a forma como o processo de Orçamento Participativo é estruturado realmente permite que as propostas apresentadas tenham impacto nas decisões sobre o orçamento da universidade?

- ☐ 1 - Não, de forma nenhuma
- ☐ 2 - Não, mas com pequenas mudanças poderia ter
- ☐ 3 - Neutro, não tenho uma opinião clara sobre isso
- ☐ 4 - Sim, acredito que pode ter impacto, mas de forma limitada
- ☐ 5 - Sim, totalmente, as propostas têm um impacto direto nas decisões

Justifique sua resposta: _____

5) Após a submissão de um projeto, você acredita que sua proposta teve influência nas decisões sobre o orçamento da universidade?

- ☐ 1 - Nenhuma influência
- ☐ 2 - Pouca influência
- ☐ 3 - Influência moderada
- ☐ 4 - Grande influência
- ☐ 5 - Total influência

Justifique sua resposta: _____

6) Qual a principal razão que motivou sua decisão de enviar um projeto para o Orçamento Participativo da UFF?

- ☐ 1 - Acredito que o projeto atende a uma necessidade real da universidade
- ☐ 2 - Quero contribuir para melhorar a gestão dos recursos da universidade
- ☐ 3 - Considero que minha área de atuação merece mais recursos ou visibilidade
- ☐ 4 - Acredito que o OP é uma forma de fortalecer a participação da comunidade acadêmica
- ☐ 5 - Quero melhorar a qualidade de vida ou infraestrutura do meu departamento/unidade

Justifique sua escolha: _____

7) Você tem conhecimento de práticas de Orçamento Participativo em outras universidades federais e acredita que elas poderiam ser aplicadas na UFF?

- ☐ 1 - Não tenho conhecimento de outras práticas de OP

- ☐ 2 - Sim, mas não acredito que sejam aplicáveis à UFF
- ☐ 3 - Sim, acredito que podem ser adaptadas à realidade da UFF
- ☐ 4 - Sim, com algumas adaptações específicas para a UFF
- ☐ 5 - Sim, plenamente adaptáveis à realidade da UFF

Justifique sua resposta: _____

8) De que forma você acredita que a UFF poderia melhorar o seu Orçamento Participativo, com base em práticas de outras universidades?

- ☐ 1 - Maior descentralização na alocação de recursos
- ☐ 2 - Melhor comunicação e divulgação sobre o processo
- ☐ 3 - Inclusão de mais categorias da comunidade acadêmica nas decisões
- ☐ 4 - Aumento da capacidade de implementação das propostas
- ☐ 5 - Outros (especifique): _____

Justifique sua resposta: _____

9) Você conhece alguma iniciativa específica de orçamento participativo em outra universidade federal que considere um modelo positivo para ser adaptado à realidade da UFF?

- ☐ 1 - Não conheço nenhuma iniciativa relevante em outras universidades
- ☐ 2 - Sim, conheço, mas não acredito que seja adequada para a UFF
- ☐ 3 - Sim, conheço e acredito que pode ser adaptada à UFF com algumas modificações
- ☐ 4 - Sim, conheço e acredito que pode ser completamente adaptada à UFF
- ☐ 5 - Sim, conheço e acredito que é um modelo excelente para ser adotado pela UFF

Justifique sua resposta: _____

10) Quais ações você considera que poderiam aumentar a transparência e o engajamento no processo de Orçamento Participativo da UFF?

- ☐ 1 - Ampliação do uso de plataformas digitais para facilitar a participação
- ☐ 2 - Capacitação contínua para todos os envolvidos no processo orçamentário
- ☐ 3 - Realização de workshops ou seminários sobre como elaborar projetos e participar do OP
- ☐ 4 - Melhor acompanhamento e feedback sobre as propostas submetidas
- ☐ 5 - Outros (especifique): _____

Justifique sua resposta: _____

11) Como você avalia o processo de acompanhamento e avaliação das propostas após a sua submissão e implementação?

- ☐ 1 - Muito insatisfatório
- ☐ 2 - Insatisfatório
- ☐ 3 - Neutro
- ☐ 4 - Satisfatório
- ☐ 5 - Muito satisfatório

Justifique sua resposta: _____

12) Quais são, em sua opinião, os maiores benefícios que o Orçamento Participativo pode trazer para a UFF?

- ☐ 1 - Aumento da transparência na gestão do orçamento
- ☐ 2 - Maior satisfação e engajamento da comunidade acadêmica
- ☐ 3 - Maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis
- ☐ 4 - Fortalecimento da autonomia das unidades acadêmicas e administrativas
- ☐ 5 - Outros (especifique): _____

Justifique sua resposta: _____

13) Com base na sua experiência, que sugestões você daria para melhorar o processo de Orçamento Participativo na UFF e garantir uma participação mais efetiva de todos os membros da comunidade acadêmica?

Resposta aberta: _____