



**NA CONTRAMÃO DA DEMOCRACIA UNIVERSITÁRIA BRASILEIRA: uma análise macroeconômica do planejamento da despesa orçamentária na Universidade Federal do Piauí**

**Osmar Gomes de Alencar Júnior<sup>1</sup>  
Acaahi Ceja de Paula da Costa<sup>2</sup>  
Walter Venâncio de Araújo Júnior<sup>3</sup>**

**Resumo**

O presente trabalho tem o intuito de analisar a participação da sociedade acadêmica no planejamento da despesa e da alocação dos recursos através do orçamento da Universidade Federal do Piauí, no período de 2007 a 2012. Realizou-se uma análise da Lei Orçamentária Anual – LOA, além de entrevistas semiestruturadas com o antigo diretor do campus de Parnaíba e o atual, incluindo uma revisão bibliográfica sobre descentralização e democratização dos recursos. Os resultados obtidos neste artigo foram que os recursos destinados a UFPI se encontram de forma centralizada, sem planejamento participativo, caracterizando um processo não democrático na elaboração do orçamento.

**Palavras-chave:** Descentralização de recursos, orçamento, planejamento participativo.

**Abstract**

This study aims to analyze the academic society participation in planning expenditure and allocation of resources through the budget of the Federal University of Piauí, in the period from 2007 to 2012. We performed an analysis of the Annual Budget Law - ABL, and semistructured interviews with the former principal of campus Parnaíba and current, including a review of the literature on democratization and decentralization of resources. The results in this article were that UFPI resources to meet centrally, without participatory planning, featuring an undemocratic process in budgeting.

**Keywords:** Decentralization of resources, budgeting, participatory planning.

<sup>1</sup> Mestre. Universidade Federal do Piauí (UFPI).E-mail: jrosmar@hotmail.com

<sup>2</sup> Estudante de Graduação.Universidade Federal do Piauí (UFPI).E-mail: acaahicosta@gmail.com

<sup>3</sup> Estudante de Graduação .Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: wjrcontabil@gmail.com



## 1 INTRODUÇÃO

Na história do Brasil o sistema político autoritário quase sempre prevaleceu sobre o democrático. Desde o período colonial, passando pelo monárquico e na maioria dos momentos republicanos o autoritarismo foi fator determinante na conformação do sistema político e administrativo do Estado.

O movimento pela redemocratização brasileira e contra os mecanismos de gestão centralizadores do governo federal nos anos 1980 fez com que a luta pela descentralização, para muitos, se tornasse sinônimo de democracia.

A Constituição de 1988 ajudou a legitimar o princípio da descentralização, agora uma descentralização político-administrativa. Por um lado, transferências de competências, responsabilidades e recursos da União para os Estados e Municípios, por outro, à descentralização participativa, ampla participação da sociedade na gestão da saúde, educação e assistência social.

Na educação superior, objeto do estudo, as universidades ganharam autonomia administrativa, orçamentária e financeira para fazer a gestão dos recursos descentralizados pela União. Nos últimos seis anos as receitas orçamentárias das universidades federais no Brasil, praticamente, dobraram de tamanho e, por conseguinte, suas despesas acompanharam a mesma trajetória.

Esse incremento de recursos financiou uma expansão física da universidade federal sem precedentes na história recente deste país. O modelo de universidade assentada em apenas um campus, com uma estrutura física e administrativa concentrada nas principais regiões dos Estados, principalmente nas capitais brasileiras, transformou-se em multicampi, com estruturas desconcentradas em localidades menos desenvolvidas, configurando uma nova realidade para o planejamento orçamentário das despesas universitárias.

A realidade multicampi das universidades, principalmente, as localizadas em regiões menos desenvolvidas, como a Universidade Federal do Piauí – UFPI exige um diálogo contínuo dos órgãos centrais de gestão com as unidades de ensino (centros e campi), uma participação efetiva destes nas decisões de planejamento da instituição e uma descentralização de recursos orçamentários e financeiros que garanta aos centros e



campi a resolução dos problemas locais de forma mais célere e autônoma. O que significa um modelo de gestão democrático.

Entretanto, essa nova realidade tem tornado as ações de gestão da UFPI mais democráticas? Existe uma participação efetiva das unidades de ensino na elaboração do planejamento orçamentário da UFPI? Existe uma descentralização de recursos orçamentários que garanta aos centros e campi a resolução de problemas locais de forma mais célere e autônoma?

Para responder a esses questionamentos a pesquisa tem como objetivo central analisar o caráter democrático do planejamento orçamentário da UFPI, no período de 2007 a 2012. Além do que demonstrará a proporcionalidade da distribuição dos gastos entre os órgãos centrais e as unidades de ensino e a participação dos centros e campi nas decisões relativas ao planejamento orçamentário.

Na pesquisa foram utilizados instrumentos metodológicos quantitativos, pesquisa documental sobre a evolução e distribuição das despesas orçamentárias na Lei Orçamentária Anual - LOA e, qualitativos, entrevista semiestruturada com representantes do campus de Parnaíba nos conselhos superiores desta Instituição de Ensino Superior – IES, no período de 2007 a 2012.

A primeira tomou como base os documentos eletrônicos do orçamento da UFPI no período de 2007 a 2012, elaborados pela Pró-Reitoria de Planejamento e disponível no sítio eletrônico oficial da UFPI. As informações coletadas foram transformadas em gráficos de acordo com a classificação orçamentária institucional, por categoria econômica e grupos de despesa.

A qualitativa realizou entrevista semiestruturada com dois diretores do campus, o atual (2013-2017) e o ex-diretor (2004-2012), representantes do campus de Parnaíba nos conselhos superiores da UFPI no período analisado. As perguntas tinham objetivo de identificar a participação efetiva dos centros e campi, principalmente o campus de Parnaíba, no planejamento da despesa orçamentária da universidade.

O artigo inicia fazendo debate teórico sobre conceitos de democracia, descentralização e participação, logo depois busca analisar o planejamento da despesa orçamentária e a participação dos centros e campi na elaboração do orçamento da UFPI e finaliza com as considerações finais.



## 2 DEMOCRACIA E DESCENTRALIZAÇÃO

Democracia é “a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (COUTINHO, 2000, p. 50). É concebida como a construção coletiva do espaço público, com a plena participação consciente de todos na gestão e no controle da esfera política.

A democracia enquanto sistema de governo pressupõe a participação da sociedade nas decisões do Estado. Essa participação entendida como:

assunção, por parte da comunidade, de recursos de poder e influência sobre a decisão pública. Esta participação inclui não só a representação perante as autoridades constituídas, mas também a formação de novas instâncias de agregação de interesses para influenciar decisões que afetam a comunidade (MOTTA, 1994, p. 180)

O governo e a sua gestão são democráticos quando permitem que a comunidade participe e influencie a tomada de decisões públicas. Para além da participação, a descentralização tem sido outro elemento importante na ampliação da democracia brasileira, principalmente a partir da Constituição de 1988.

A descentralização existe “quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver suas próprias atividades”, ao contrário, a centralização existe “quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados entidades subjetivas da administração” (ROVERSI-MONACO, 1993, p. 330)

A descentralização também pode ser entendida como

processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder – ou dos objetivos de decisão – atribuições a cada esfera de poder e, por outro lado, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos”(UGA, 1991, p. 97).

A descentralização constituiria o primeiro passo para conceder mais poder a atores políticos locais antes submissos e dependentes do poder central. Além do que intermediaria as divergências sociais enquanto instrumento da expansão da lógica



democrática, à medida que ampliaria as instâncias de negociação e, conseqüentemente, de conciliação. Isto facilitaria novas formas de participação democrática.

Essas propostas de descentralização e participação tornaram-se comuns nas nações em desenvolvimento que procuravam construir uma gestão pública mais democrática. Mas também, ganharam força nos países desenvolvidos, reforçando mais ainda a tendência descentralizadora e participativa nos países em desenvolvimento (MOTTA, 1994).

Portanto, a democracia na universidade pública brasileira, mais precisamente, na gestão pública das universidades federais passa pela participação efetiva da comunidade universitária – discentes, docentes e técnicos administrativos – no planejamento, execução e avaliação das políticas educacionais necessárias para viabilizar as atividades administrativas, de ensino, pesquisa e extensão e pela descentralização, dos órgãos centrais, de recursos humanos, físicos e financeiros suficientes para atender as demandas dos órgãos periféricos (centros e campi).

Por isso a questão que se coloca é a seguinte: existe uma descentralização de recursos orçamentários e financeiros suficiente, que garanta aos centros e campi da UFPI a resolução de problemas locais de forma mais célere e autônoma?

### **3 ANÁLISE MACROECONÔMICA DO PLANEJAMENTO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (2007 – 2011)**

O planejamento da despesa orçamentária da UFPI foi analisado numa perspectiva macroeconômica, onde a prioridade foi investigar a evolução da despesa segundo a classificação orçamentária por categoria econômica, grupos de despesa e institucional, a fim de identificar se a alocação dos recursos para despesa no período de 2007 a 2012 foi realizado de forma descentralizada.

No que diz respeito à despesa por categoria econômica, em 2007 a UFPI planejou uma despesa total de R\$ 223,6 milhões, onde R\$ 219,5 milhões foram despesas correntes (98%) e R\$ 4,1 milhões despesas de capital (2%). Em 2012, a despesa total planejada elevou para R\$ 426 milhões, onde R\$ 404,6 milhões foram receitas correntes (95%) e R\$ 21,4 milhões receitas de capital (5%).

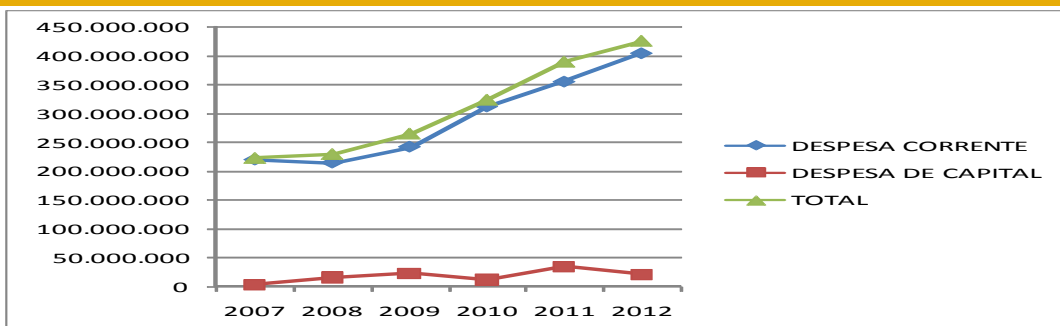


Gráfico 1: Evolução das despesas por categoria econômicas (R\$)

Fonte: elaboração própria

Comparando as despesas totais estimadas da UFPI em 2007 com as de 2012, estas praticamente duplicaram, alcançando um taxa de crescimento de 90%. Às despesas correntes e de capital também tiveram forte crescimento, 84,3% e 416,5% respectivamente.

Mesmo quadruplicando as despesas de capital em 2012, os gastos com as despesas correntes continuam a representar a maior parcela das despesas da UFPI, como pode ser observado no gráfico 1.

No que diz respeito à evolução dos gastos por grupos de despesas, as despesas com pessoal e encargos sociais lideram os gastos da UFPI, seguidas das outras despesas correntes (despesas de custeio), as quais influenciaram o forte aumento das despesas correntes no período. Por último, são os investimentos, que mesmo com extraordinário crescimento de mais de 400% entre 2007 e 2012 é o grupo de despesa com menor participação na despesa total da UFPI.

No que diz respeito à classificação institucional, em 2007 a estimativa da despesa total foi de 223,6 milhões, sendo que R\$ 215,8 milhões foram destinados a realização de gastos nos órgãos centrais e R\$ 7,8 milhões nos centros e campi da UFPI. Isso demonstra que 97% das despesas da universidade estavam centralizadas na administração superior (reitoria), vice-reitoria, pró-reitorias, hospitais universitário e veterinário e biblioteca central e 3% foram descentralizadas para os seis centros de ensino, os três colégios agrícolas e os três campi universitários nos municípios de Picos, Bom Jesus e Parnaíba.

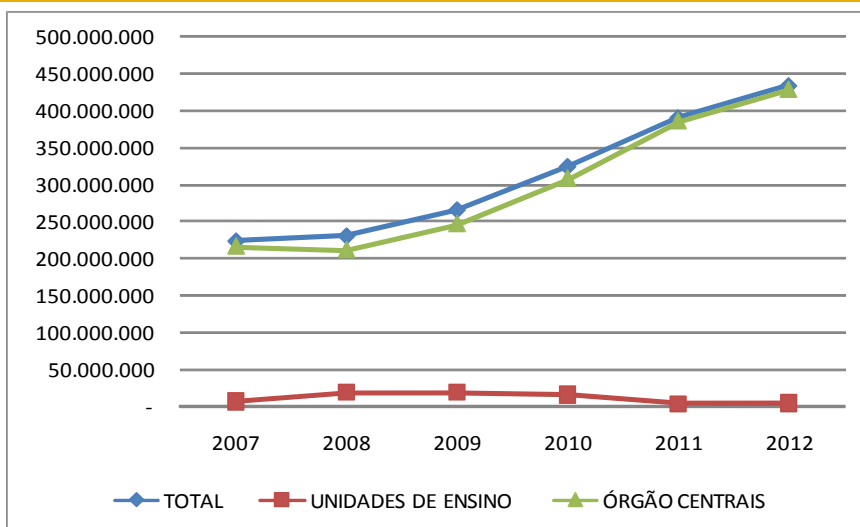


Gráfico 2: Evolução das despesas por órgãos e unidades de ensino(em R\$).  
Fonte: elaboração própria

Em 2012, a estimativa de despesa de total foi de R\$ 433,4 milhões, sendo que R\$ 427,8 milhões foram destinados a realização de gastos nos órgãos centrais e R\$ 5,5 milhões nos centros e campi da UFPI. Isso demonstra que 99% das despesas da universidade foram centralizadas nos órgãos centrais, enquanto 1% foram descentralizadas para os centros e campi, como pode ser visto no gráfico 2. A centralização orçamentária na UFPI é ampliada, tornando as unidades de ensino totalmente dependentes das decisões centrais.

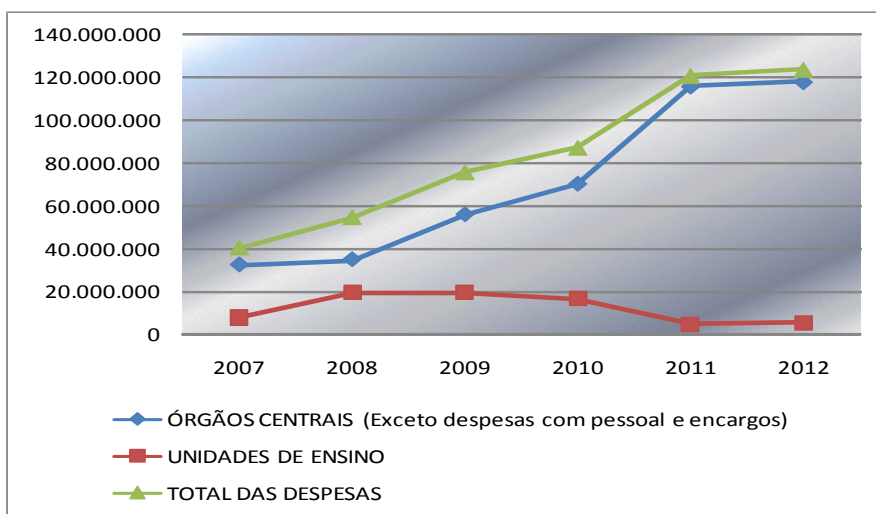


Gráfico 3: Evolução das despesas por órgãos e unidades de ensino descontado as



despesas com pessoal e encargos (em R\$).

Fonte: elaboração própria

Ao retirar das despesas totais os gastos com pessoal e encargos, para reduzir sua influência sobre os valores repassados aos órgãos centrais, percebe-se ainda uma forte alocação de recursos na administração superior e pró-reitorias, comparado com uma participação inexpressiva dos centros e campi no orçamento da instituição, como pode ser visualizado no gráfico 3. Isso demonstra que incluindo ou não as despesas de pessoal e encargos nas despesas totais da UFPI, o grau de centralização dos recursos nos órgãos centrais, principalmente, na administração superior, é superlativo.

#### **4 PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES DE ENSINO NA ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA UFPI**

As unidades de ensino, centros e campi, participaram do planejamento orçamentário da UFPI no período 2007 a 2012? Para responder essa questão foi elaborado entrevista semiestruturada com dois diretores e representantes do campus de Parnaíba nos conselhos superiores da universidade federal.

Quando os dois entrevistados foram perguntados sobre suas participações em reuniões de planejamento orçamentário da UFPI no período dos seus mandatos como representante nos conselhos superiores a resposta foi que nunca participaram. O primeiro disse: “Não. Ninguém participa. O grande problema da UFPI é exatamente esse” (ENTREVISTADO 1, 2013), e o segundo: “Não. Nós participávamos apenas quando já estava tudo decidido e era para a gente tomar conhecimento do que viria para nós. Era uma informação. Não participávamos da distribuição do orçamento da universidade”(ENTREVISTADO 2, 2013).

Quando os entrevistados foram perguntados sobre a participação das unidades de ensino no planejamento orçamentário da UFPI, a resposta fornecida por ambos foi que os centros e campi não participam das decisões relativas ao planejamento orçamentário da UFPI. Um deles disse: “Não é em hipótese alguma. [...] Então, por exemplo, se você consultar todas as atas de reuniões, não existe nenhum planejamento, pelo menos aqui no campus de Parnaíba [...]” (ENTREVISTADO 1, 2013). O outro informou “Não, até a época em que fui diretor do campus, o orçamento não era discutido com os centros e o





campus. Era um orçamento impositivo, na verdade nós aqui do campus não tínhamos orçamento”(ENTREVISTADO 2, 2003).

Portanto, o planejamento orçamentário, no qual está incluído a despesa orçamentária não tem a participação dos centros e campi, órgãos responsáveis pelas atividades fins da UFPI. Ele é feito sem o diálogo com as múltiplas realidades existentes, principalmente após a expansão universitária a partir de 2006, que possibilitou a criação de uma universidade multicampi.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve o objetivo de analisar o caráter democrático do planejamento orçamentário da UFPI, no período de 2007 a 2012, a partir dos conceitos de descentralização e de participação inseridos no planejamento orçamentário da instituição.

Neste sentido chegou a algumas considerações. A primeira é que despesa total planejada da UFPI, nos últimos 6 anos, quase dobrou de tamanho, crescendo 90%.

A segunda é que os recursos alocados para realização das despesas é extremamente centralizado nos órgãos centrais da UFPI, o que provoca aos centros e campi uma extrema dependência financeira da administração superior e das pró-reitorias e uma lentidão na resolução dos problemas locais.

E por último é que não existe participação dos centros e campi no planejamento orçamentário da UFPI, este é impositivo, não contempla a diversidade da comunidade acadêmica e nem os interesses da grande maioria dos professores, técnicos administrativos e alunos desta instituição.

Ora, uma instituição federal de ensino que na gestão do seu orçamento não dialoga com a comunidade universitária, que não promove a participação de todos os órgãos e unidades de ensino na elaboração do orçamento e que centraliza demasiadamente os recursos nas atividades meios (órgãos centrais) em detrimento das atividades fins (unidades de ensino) não pratica uma gestão democrática, e se assim for, está na contramão da democracia universitária brasileira.



## REFERÊNCIAS

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

Lei Orçamentária Anual – LOA (2007 - 2012). Universidade Federal do Piauí. Pró-reitoria de Planejamento. Disponível em: <<http://www.ufpi.br/proplan/index/pagina/id/3799>>

MOTTA, Paulo Roberto. **Participação e descentralização administrativa**: lições de experiências brasileiras. Revista de Administração Pública, Jul-Set, vol. 28, n. 3, 1994.

ROVERSI-MONACO, Fábio. Descentralização e centralização. In BOBBIO, N. et alii. **Dicionário de política**. 5 ed. Brasília: UNB, 1993.

UGA, Maria Alícia de. **Descentralização e democracia**: o outro lado da moeda. Planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 1991)