

ORÇAMENTO POPULAR: ESTATÍSTICA, TRANSPARÊNCIA E TECNOLOGIA

Steven Dutt Ross, Alexandre Sousa da Silva, Luciane Ferreira Alcoforado e Orlando Celso Longo
Professor da UNIRIO, Professor da UNIRIO, Professora da UFF, Professor da UFF

steven.ross@uniriotec.br, alexandre.silva@uniriotec.br, lucianealcoforado@gmail.com, orlandolongo@gmail.com

Resumo

Você já pensou como é importante para os alunos, técnicos e professores participar do processo orçamentário? Além de poder identificar as principais políticas que necessitam de recurso-públicos, as pessoas fortalecem sua capacidade de transformar suas demandas em realidade. O orçamento da Universidade é público. Todas as pessoas podem e devem ter acesso a seus números. O acesso é indispensável para que haja democratização do processo orçamentário e participação da sociedade. Sem acesso à informação, torna-se impossível monitorar e controlar os gastos públicos. Por esse motivo, o orçamento popular foi criado. O nosso objetivo é disponibilizar informações, dados e metodologias que aumentem a transparência orçamentária e permitam ampliar o engajamento cívico. Desse modo, criamos dois aplicativos: O primeiro é um painel de controle do orçamento da Universidade para mostrar como a instituição usa os recursos. O segundo permite a construção do seu próprio orçamento para a Universidade.

Palavras-Chave: Orçamento Popular, Engajamento, Transparência, Visualização de dados

1 Introdução

Existe uma dificuldade de entendimento ou desconhecimento da comunidade universitária a respeito do que é um orçamento, de como ele se compõe. A falta de cultura institucional em relação ao engajamento e participação em questões desse tipo está em oposição a uma potencial ampliação da "usabilidade" que os dados disponibilizados no portal da transparência permitem.

Qual é a relação exata entre os cidadãos e o estado? Quanto recurso a Universidade gasta por ano? Como a Universidade gasta esse recurso? Tínhamos pouco acesso a essas informações sobre o orçamento da Universidade. Depois de muita pesquisa no site do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, conseguimos obter a informação que desejava. Após a dificuldade apresentada buscando essas informações desenvolvemos um aplicativo *web* para dar maior transparência ao orçamento da Universidade e disponibiliza-lo para todos.

Resumo dos problemas:

- Falta de transparência na gestão dos recursos;
- Ausência de engajamento da comunidade na gestão dos recursos.

Em adição a isso, a única ferramenta orçamentária disponível e facilmente encontrada é o Quadro Detalhado da Despesa – QDD da Universidade. Infelizmente, esta peça estava disponível somente em formato pdf. Um exemplo do QDD disponível é apresentado a seguir.



ORÇAMENTO 2016 - QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA (QDD) - CUSTEIO - RECURSOS DO TESOURO

ESPECIFICAÇÃO	Valor	Total
Auxílio Financeiro a Estudantes		9.731.000,00
33.90.18.00 Bolsa Monitoria	1.760.000,00	
33.90.18.00 Bolsa PROTES - Tutoria Especial para Graduação	240.000,00	
33.90.18.00 Bolsa PET	96.000,00	
33.90.18.00 Bolsa PRADIG	200.000,00	
33.90.18.00 Bolsa Programa Território e Trabalho	168.000,00	
33.90.18.00 Bolsa MARCA - Mobilidade Acadêmica	48.000,00	
33.90.18.00 Bolsa Iniciação Científica	1.440.000,00	
33.90.18.00 Bolsa Extensão	880.000,00	
33.90.18.00 Bolsa Iniciação Artística e Cultural	160.000,00	
33.90.18.00 Bolsa Bolsa REUNI	4.400,00	
33.90.18.00 PNAES Bolsa Incentivo Acadêmico	2.460.000,00	
33.90.18.00 PNAES Bolsa Auxílio Moradia	432.000,00	
33.90.18.00 PNAES Bolsa Auxílio Alimentação	1.656.000,00	
33.90.18.00 PROMISAES	186.600,00	

Figura 1 – Quadro Detalhado da Despesa - QDD

Fonte: UNIRIO

Buscamos uma abordagem diferente para o envolvimento cidadão-estado em torno do orçamento. O nosso foco inicial foi quanto à necessidade de uma maior transparência nas finanças da Universidade. Esta transparência deveria levar a um maior debate e a uma maior influência pública da comunidade sobre a tomada de decisões orçamentais ao serviço de uma Universidade melhor. Ao longo do tempo, destacamos cada vez mais os mecanismos específicos através dos quais o público participa diretamente nessa tomada de decisões. Por esse motivo, buscamos criar uma campanha de conscientização da importância na participação na tomada de decisão e gestão dos recursos com objetivo de construirmos uma gestão universitária transparente e participativa. Neste sentido, advogamos um envolvimento qualificado no processamento do orçamento universitário. Com lemas como: É a sua Universidade. É o seu dinheiro. Você participa das decisões. Acreditamos que a educação empodera e, desta forma, permite conhecer e entender como os gestores decidem gastar os recursos. Como consequência, nos armaremos melhor em defesa da universidade, da cidade, ou do país.

2 Objetivos da iniciativa Orçamento Popular

- 1- Aumentar a transparência orçamentária,
- 2- Melhorar a comunicação das informações do orçamento,
- 3- Mostrar para os atores da Universidade para a importância da elaboração do orçamento,
- 4- Educar a comunidade universitária com relação aos conceitos e metodologia de elaboração do orçamento,
- 5- Colaborar efetivamente para a formação cidadã dos alunos(as), professores(as) e técnicos(as) da Universidade,
- 6- Engajar as pessoas no mérito de acompanhar e participar da gestão do orçamento.

3 Fundamentação teórica

Uma boa governança insere princípios de transparência, equidade, responsabilidade, ética e *accountability*¹ como base da gestão pública e torna a população participante ativa nas tomadas de decisão e no controle de gastos (CASTRO, 2016). Os alunos, técnicos e professores não exercem diretamente a administração dos recursos da Universidade, que fica a cargo do reitor. Com isso, por não haver garantia sobre o alinhamento dos interesses das partes, configura-se um problema potencial de agência² (CAVALCANTE; LUCA, 2013). Nesse contexto, surge a governança pública como um mecanismo que assegura o nivelamento de interesses entre o reitor e os atores envolvidos no processo. Segundo o conceito de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público.

A transparência orçamentária e o *accountability* são a base da governança pública e tornam possível a responsabilização dos gestores pelos seus atos. Desse modo, a transparência de informações prestadas à sociedade, como o orçamento, se tornam, então, assuntos de suma importância no cenário atual.

Stiglitz (1999 *apud* Cruz *et.al.*2012) afirma que existe um direito básico de conhecer, de ser informado sobre o que o governo está fazendo e por quê. Em linhas gerais, pode-se dizer que uma gestão transparente tem como principais características o acesso às informações compreensíveis para todo cidadão e a abertura para sua participação no governo (controle social).

Para que a população participe do processo orçamentário, tenha acesso e seja informada a respeito dos gastos públicos, é necessário que sejam apresentadas a essas informações, trazendo de forma clara, transparente e acessível, os dados referentes as contas públicas.

4 Descrição das etapas

Em 2015, percebemos que tínhamos pouco conhecimento de como era executado o orçamento público da Universidade. Ainda nesse ano buscamos informações sobre esse assunto, porém só encontramos um documento sobre planejamento orçamentário da Universidade. Não encontramos nada sobre a execução orçamentária.

Em 2016, estudamos algumas novas formas de visualização de dados com a linguagem R. Nos primeiros meses de 2017, com pouca experiência no uso dos portais do Tesouro e do Siga Brasil, buscamos as informações necessárias para fazer uma análise do Orçamento. Nesse mesmo momento, decidimos deixar disponíveis essas informações para todos os alunos, técnicos e professores.

Em seguida, com o uso dessas novas ferramentas integradas ao orçamento da Universidade, surgiu a possibilidade criar o primeiro aplicativo *web* para o desenvolvimento de um painel de controle (*dashboard*) do orçamento da Universidade. Esse aplicativo está disponível no link <https://duttross.shinyapps.io/transparencia1/> cuja imagem é apresentada abaixo (figura 2).

¹ Prestação de contas com transparência e responsabilização.

² O problema do principal-agente trata as dificuldades que podem surgir em condições de informação assimétrica ou incompleta quando um principal contrata ou elege um agente, tais como o problema de potencial conflito de interesses.

Portal da **Transparência Orçamentária**



11



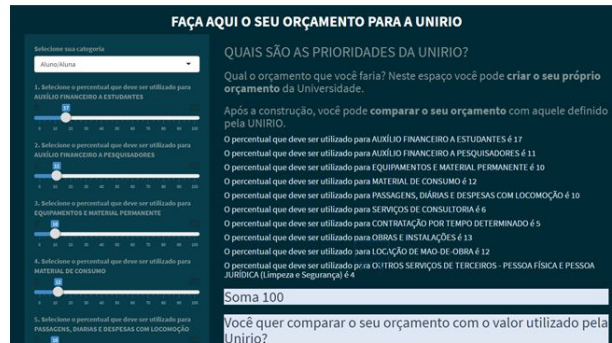
[Acesse](#)

Figura 2 – *Dashboard* da transparência Orçamentária

Fonte: Os autores

Todavia, a transparência orçamentária é uma condição necessária para o *accountability*, mas não suficiente. Há pouco interesse pelo orçamento. Percebendo isso, foi desenvolvido um segundo aplicativo *web* para aumentar o engajamento cívico³. Esse aplicativo está no endereço (<https://duttross.shinyapps.io/Engajamento/>) cuja a figura está abaixo (figura 3)

Aplicativo **Engajamento**



12

[Acesse](#)

Figura 3 – Faça o seu orçamento

Fonte: Os autores

O segundo aplicativo permite que os alunos, técnicos e professores da Universidade façam o seu próprio orçamento para a Universidade. O aplicativo permite ainda uma comparação deste com o orçamento real (executado pela gestão). Ele também armazena as informações do orçamento afim possibilitar pesquisar sobre os itens (categorias) em que os participantes desejam colocar mais recursos. Cumpre registrar, conforme a figura 3, que conseguimos colocar esses Aplicativos no Android (Compatibilidade mínima para Android

³ Engajamento cívico é o incentivo da população em geral para se envolver no processo político e as questões que as afetam.

KitKat). Isso aumenta a mobilidade e a facilidade de acesso. A ideia é que as pessoas podem levar o Orçamento da Universidade no bolso.



Figura 4 – O orçamento no celular
Fonte: Os autores

5 A situação hoje

Em 2017, obtivemos 91 (noventa e um) acessos ao aplicativo *dashboard* da transparência orçamentária. Esses acessos indicam que existe um interesse latente por informações sobre a execução orçamentária da Universidade.

Já em relação ao aplicativo de engajamento cívico (figura 2 - faça o seu orçamento), foram construídos 146 (cento e quarenta e seis) orçamentos. Isso mostra possibilidade de melhoria do entendimento do orçamento público a partir da Universidade. Cumpre registrar que estamos atualizando com as informações do orçamento de 2017.

Nesse momento, estamos com o aplicativo do *dashboard* de transparência no endereço: <https://duttross.shinyapps.io/transparencia1/>. O Aplicativo de engajamento está no endereço: <https://duttross.shinyapps.io/Engajamento/>. Também há uma *interface* entre os dois aplicativos no local: <https://dataunirio.github.io>

A formulação da iniciativa contou com a participação de alunos e professores da universidade. A participação se deu durante todo o processo por meio de reuniões. Por exemplo, tivemos reuniões preparatórias com professores. Reuniões de avaliação com alunos após a primeira versão. Apresentação dos aplicativos em dois eventos da Universidade. O primeiro foi o evento baseado em maratonas de programação chamado Hack@UNIRIO/2017 da área de sistemas de informação. O segundo foi a apresentação dos aplicativos na mesa redonda sobre orçamento participativo da Semana Acadêmica de Administração Pública - SEACAP na área de ciências sociais aplicadas. Além disso, buscou-se montar uma estratégia de divulgação por diversos veículos, entre eles destacam-se: palestras, seminários, *facebook*, entre outras. Todavia, a estratégia que funcionou melhor foi colar um cartaz sobre o aplicativo em cada mural da universidade. Nesse cartaz colocamos uma frase com os dizeres: “Você aceita esse desafio? Desafio Orçamentário da UNIRIO.”. Esse cartaz tinha o *QRcode* do aplicativo de engajamento. A seguir mostramos uma reprodução deste cartaz (figura 5).



Figura 5 – Reprodução do Cartaz
Fonte: Os autores

Considerações Finais

O papel dos novos mecanismos da transparência e engajamento que exploramos busca reduzir a assimetria de informações entre os atores. A iniciativa já tem alguns resultados, bem como um potencial para ser replicado.

Resultados da iniciativa

O aumento do Capital Social ou o aumento do Engajamento Cívico é difícil de mensurar. Todavia, é possível quantificar os acessos aos aplicativos e os orçamentos construídos. Desse modo, em um ano de funcionamento, obtivemos 91 (noventa e um) acessos ao aplicativo *dashboard* da transparência orçamentária. Em relação ao aplicativo de engajamento cívico, foram construídos 146 (cento e quarenta e seis) orçamentos. Isso mostra possibilidade de melhoria do entendimento do orçamento público a partir da Universidade, bem como uma ampliação do acesso das pessoas ao orçamento.

Grau de replicabilidade

Já estamos desenvolvendo os dois aplicativos para a Universidade Federal Fluminense - UFF. Além disso, em parceria com o Fórum Popular do Orçamento – FPO, estamos replicando os dois aplicativos para a Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. As primeiras versões dos aplicativos podem ser encontradas no endereço (<https://stevendutt.shinyapps.io/transparenciauerj/>) para o aplicativo de transparência da UERJ e no local (<https://stevendutt.shinyapps.io/engajamentouerj/>) para o aplicativo de engajamento da UERJ. No futuro, pretende-se também aplicar a ferramenta para a UFRJ e a UFRRJ. Estudamos também a possibilidade de desenvolver uma cartilha com o passo-a-passo para construir essas ferramentas em outras universidades.

Bibliografia Consultada

- ATTALI, D. **shinyjs: Easily Improve the User Experience of Your Shiny Apps in Seconds**. R package version 0.9.1. <https://CRAN.R-project.org/package=shinyjs>, 2017.
- CASTRO, C. J. **Análise da aderência dos relatórios de gestão às boas práticas de governança aplicadas ao setor público: um estudo em cinco universidades públicas federais** / Carolina Jaber Castro. – 2016.
- CAVALCANTE, M. C. N.; LUCA, M. M. M. **Controladoria como instrumento de Governança no Setor Público**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2013.

CHANG, W.; CHENG, J.; ALLAIRE, J.J.; XIE, Y. & MCPHERSON, J. **shiny: Web Application Framework for R**. R package version 1.0.5. <https://CRAN.R-project.org/package=shiny>, 2017.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S.; SILVA, L. & MACEDO, M. Á. da S. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. Rev. Adm. Pública [online]. 2012, vol.46, n.1, pp.153-176. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008>.

GARNIER, S. **viridis: Default Color Maps from 'matplotlib'**. R package version 0.4.0. <https://CRAN.R-project.org/package=viridis>, 2017

MARTIJN, T. **treemap: Treemap Visualization**. R package version 2.4-2. <https://CRAN.R-project.org/package=treemap>, 2017.

MURRELL, P. **gridBase: Integration of base and grid graphics**. R package version 0.4-7. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/package=gridBase>, 2014

KUNST, J. **highcharter: A Wrapper for the 'Highcharts' Library**. R package version 0.5.0. <https://CRAN.R-project.org/package=highcharter>, 2017.

RIBEIRO, B.B. **shinydashboard: Create Dashboards with 'Shiny'**. R package version 0.6.1. <https://CRAN.R-project.org/package=shinydashboard>, 2017.

SIEVERT, C.; PARMER, C.; HOCKING, T.; CHAMBERLAIN, S. RAM, K.; CORVELLEC, M. & DESPOUY, P. **plotly: Create Interactive Web Graphics via 'plotly.js'**. R package version 4.7.1. <https://CRAN.R-project.org/package=plotly>, 2017.

R CORE TEAM **R: A language and environment for statistical computing**. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>. 2017.