

A autonomia de gestão financeiro-orçamentária em uma autarquia educacional

Marlon Coqueiro Galdino¹
Mario Augusto Carvalho Viana²
Manoel Antonio Oliveira Araújo³

Resumo: As universidades baianas têm enfrentado dificuldades financeiras nos últimos anos. A Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), principal Instituição de Ensino Superior do Sudoeste baiano, não foge à regra. O repasse financeiro tem sido cada vez menor e as limitações orçamentárias um grande empecilho para o desenvolvimento das atividades-fim da Instituição, Ensino, Pesquisa e Extensão. Diante disso surgiu a problemática de pesquisa: A UESB é uma universidade autônoma financeiramente? O presente artigo tem como objetivo averiguar se realmente existiu autonomia financeiro-orçamentária na UESB no ano de 2015. A metodologia utilizada teve caráter quantitativo e o instrumento de coleta de dados foram pesquisas exploratórias e explicativas. A pesquisa bibliográfica referendou a fundamentação teórica e a pesquisa documental serviu de base para análise dos quadros de detalhamento das despesas nos anos de 2014 e 2015. Foram utilizados também documentos complementares, como o Plano de Desenvolvimento Institucional. A análise apontou o seguinte resultado: a UESB não tem muita autonomia sobre seu orçamento e, conseqüentemente, sobre as suas finanças.

Palavras-chave: Orçamento Público. Administração Pública. Autarquia. Universidade Pública.

Abstract: Bahian universities have faced financial difficulties in recent years. The Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), main college of Bahia southwest region, is no exception. The financial transfer has been dwindling and budgetary constraints have been a major impediment to the development of the end activities of the institution, which are teaching, research and extension. Thus arose the problem for the search: "The UESB is an autonomous university financially? " This article aims to find out if there really financial-budgetary autonomy in UESB in 2015. The methodology used was quantitative character, through exploratory and explanatory research. Besides being made to literature for the theoretical foundation, it had documentary research, in which they analyzed the Detailing Tables of expenditure for the years 2014 and 2015, besides the use of additional documents, such as the Institutional Development Plan. With all the analyzes we came to the result that the university does not have much autonomy over their budget and, consequently, on their finances.

Keywords: Public Administration. Public budget. Autarchy. Public university.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis pela UESB. E-mail: marlon-galdino@hotmail.com

² Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor Assistente da UESB. Vice-coordenador do Curso de Ciências Contábeis da UESB. E-mail: prof.marioviana@gmail.com

³ Doutor em Educação pela PUC-SP. Professor Adjunto da UESB. Coordenador do Curso de Ciências Contábeis da UESB. E-mail: maoraujo1994@gmail.com

Introdução

As universidades públicas têm papel de destaque na sociedade. Mais do que meras formadoras de profissionais de ensino superior, elas contribuem para o desenvolvimento regional e, acima de tudo, são as maiores responsáveis pela produção de conhecimento científico.

Conforme o artigo 207 da Constituição Federal de 1988, três pilares indissociáveis sustentam uma universidade: ensino, pesquisa e extensão. Para manter esses pilares, são necessários recursos financeiros e orçamentários. A Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) é uma autarquia, portanto, responsável pelo seu patrimônio, pelo zelo e gestão de suas ações e recursos.

A gestão parte primeiramente do planejamento. Conforme a Constituição Federal de 1988, o planejamento é obrigatório na esfera pública. Leis do Poder Executivo estabelecem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesses três instrumentos de planejamento, deverão constar os orçamentos e/ou diretrizes para os órgãos da administração pública, incluindo os da Administração Indireta.

A UESB é uma entidade da Administração Indireta do Estado da Bahia, enquadrada e definida como uma autarquia, isto é, dotada de personalidade jurídica de direito público interno e receitas e orçamentos próprios. Nos últimos anos, a autonomia das universidades baianas tem sido alvo de discussão, tendo em vista ações do governo do Estado para limitar essa autonomia, como, por exemplo, a emissão de sucessivos decretos de contingenciamento.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é averiguar se a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia teve autonomia nas suas ações financeiras e orçamentárias no ano de 2015. Os objetivos específicos são: a) conhecer a elaboração do orçamento; b) identificar a autonomia da universidade na elaboração do orçamento.

Os objetivos, tanto geral quanto específicos, foram definidos com base nos acontecimentos dos anos 2014 e 2015, em que funcionários da instituição fizeram greves e paralisações para a Universidade conquistar uma maior autonomia. Esse fato gerou a seguinte questão problema: A UESB é uma Universidade autônoma financeiramente?

Para encontrar a resposta dessa questão-problema utilizou-se uma abordagem qualitativa e uma pesquisa exploratória e explicativa. Serviram de fonte material bibliográfico, pesquisas documentais, o Plano de Desenvolvimento Institucional e o quadro de detalhamento de despesa.

A resposta para essa pergunta direciona-se a diversos grupos. Em uma primeira instância, aos funcionários da UESB, depois aos acadêmicos, à sociedade em geral e aos gestores da referida Instituição, os quais podem galgar e lutar pelo fortalecimento dessa autonomia.

Neste artigo, define-se o que é Administração Pública, estabelece-se a diferença entre Administração Direta e Administração indireta, bem como se explica o conceito de autarquia. Posteriormente, analisam-se e discutem-se os dados a respeito da autonomia da UESB.

O artigo é dividido em cinco tópicos: a Introdução, que apresenta o assunto e os objetivos do estudo; o referencial teórico, que embasa o texto apresentando uma literatura conceituada para a área da pesquisa; a metodologia, que mostra os procedimentos adotados para toda a pesquisa; a apresentação dos dados que fundamentam as informações sobre o objeto da pesquisa; e, por fim, a conclusão da pesquisa.

Referencial teórico

Este tópico tem como objetivo apresentar a fundamentação teórica do trabalho, tomando como base referências e citações de diversas fontes, principalmente artigos científicos e livros-textos, os quais apresentam conceitos e explicações sobre o tema em questão.

Administração Pública: organização

A Administração Pública é representada pelo aparelhamento e/ou ações do Estado em prol dos benefícios para a sociedade e para o bem comum. Marinella (2010, p. 19) define Administração Pública da seguinte forma: “Administração é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

O Estado tem duas formas de atuação básica: centralizada e descentralizada. A forma centralizada consiste na execução de tarefas pelo próprio Estado, mediante órgãos e agentes da Administração Direta. Melo (2010, p. 150) afirma “na centralização o Estado atua diretamente por meio dos seus órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que por isto dele não se distinguem”.

Por outro lado, Di Pietro (2014, p. 481) assim define descentralização: “é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica”. Desse modo, a principal diferença entre centralização e descentralização é que na primeira não existe outra pessoa jurídica na execução da atividade. Falar em centralização e descentralização significa falar da Administração Direta e da Administração Indireta.

A Administração Direta está intimamente ligada à forma centralizada. Para Alexandrino e Paulo (2013, p. 27):

Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, estados, Distrito Federal e municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, de atividades administrativas.

À luz das palavras de Alexandrino e Paulo (2013, p. 27), é importante dizer que os órgãos da Administração Direta atuam como agentes administrativos do Estado, não sendo necessária a criação de entidades para a prestação de serviços em prol da necessidade coletiva.

Quando o Estado cria outras pessoas jurídicas para executar determinada atividade que lhe é própria, temos a Administração Indireta, de forma descentralizada e atuação autônoma. Segundo Paludo (2012, p. 30) “As entidades da Administração Indireta exercem de forma descentralizada as atividades administrativas ou exploram atividade econômica, e encontram-se vinculadas aos órgãos da Administração Direta”. Isso quer dizer que, embora autônomas, elas são supervisionadas por algum órgão da Administração Direta.

O Decreto-Lei 200/1967 estabelece em seu artigo 4º, inciso II:

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Conforme a legislação, a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia é uma autarquia, instituída pela lei delegada nº 12, de 30 de dezembro de 1980, e autorizada em 1987, mediante Decreto Federal nº 94.250. Consideramos necessário, portanto, destinar um tópico deste artigo para tratar dessas entidades.

Autarquias

Para Paludo (2012, p. 30) “as autarquias são pessoas jurídicas administrativas e correspondem a uma extensão da Administração Direta, visto que prestam serviços públicos e executam atividades típicas do Estado de forma descentralizada”. Esse tipo de entidade faz parte da Administração Indireta e é criada mediante leis. As autarquias possuem patrimônio e receitas próprios, são dotadas de personalidade jurídica, exclusivamente de Direito Público, e executam os serviços que o Estado determina.

Boa parte da receita das autarquias é oriunda do próprio Governo a que ela se submete. Apesar disso, esses recursos se tornam próprios, ou seja, são gastos com o que as entidades considerarem conveniente. Mas, por se tratar, mesmo que de forma descentralizada, de uma entidade do governo, deve haver supervisão de algum órgão da Administração Direta.

As autarquias são supervisionadas por algum órgão da Administração Direta, isto é, por algum ministério (União) ou secretaria (do estado ou município). Essa supervisão tem como objetivos: verificar o cumprimento das funções a elas atribuídas; harmonizar a política do governo com as suas ações; assegurar e zelar pela sua autonomia financeira, operacional e eficiência administrativa (MELO, 2010).

Autonomia universitária

As Constituições anteriores à de 1988 não previam a autonomia das universidades públicas. Essa autonomia se estabelecia somente em leis ordinárias.

No Brasil, a primeira lei criada para assegurar a autonomia universitária foi o Decreto Lei nº 8.659, de 1911. De pouca duração, esse Decreto foi substituído pelo Decreto Lei nº 15.530, de 1915. A autonomia nos estatutos das universidades surgiu em 1931, com o Decreto nº 19.851, mas suprimida no ano de 1937, durante o Estado Novo. No fim da Era Vargas, em 1961, com a Lei nº 4.024, Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, assegurou-se às universidades autonomia didática, financeira e administrativa. No ano de 1968, a Lei nº 5.540 reforçou a Lei nº 4.024 e destituiu algumas contradições (ALVES; SOARES, 2010).

Nos anos posteriores, durante a ditadura militar, não houve avanços em relação à autonomia universitária. Ao contrário, esse foi um período de supressão de qualquer debate sobre esse tema. Retomou-se a discussão sobre a autonomia das universidades brasileiras no ano de 1985, com o fim da ditadura.

O artigo 207 da Constituição Federal de 1988 estabelece: “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”.

Lima (2005) afirma que qualquer ato contrário a essa conquista é inconstitucional, uma vez que a Constituição Federal, expressamente, enfatiza que o titular dessa autonomia é a comunidade universitária.

Além da Constituição Federal, outras leis asseguram a autonomia universitária. Uma delas é a Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Como o próprio nome demonstra, essa Lei tem como objetivo definir as diretrizes para a educação do Brasil tanto no âmbito da Educação Básica, quanto no tocante à Educação Superior.

O Capítulo IV da LDB trata especificamente da Educação Superior, determinando quais entidades podem oferecer cursos superiores, os cursos ofertados e a abrangência de cada um.

O art. 53 dessa Lei assegura a autonomia das Instituições de Educação Superior atribuindo-lhes poder de decisão tanto no âmbito didático-científico (conforme parágrafo único), quanto no administrativo- financeiro (incisos VIII, IX, X).

O artigo 54 da LDB trata das peculiaridades da parte administrativo-financeira das universidades públicas. Conforme prevê o inciso IV, parágrafo 1º, as universidades, no exercício de sua autonomia, poderão “elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais”. Em outras palavras, é a universidade que determina de que forma deve empregar os seus recursos.

Autonomia financeiro-orçamentária

O artigo 55 da Lei nº 9.394/96 garante: “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. Vê-se, portanto, que os estados, tal como ocorre com a União, têm a obrigação de assegurar no seu orçamento os recursos para a manutenção e o desenvolvimento de suas universidades.

Ainda que os recursos sejam oriundos do Estado, a autonomia e a responsabilidade sobre o patrimônio da autarquia continuam sendo dela. As autarquias também se submetem às leis que regem os órgãos da Administração Direta, e, portanto, devem obedecer aos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal e à própria Constituição, além de outras leis e decretos da União ou Estado.

Um ponto a ser discutido que fere a autonomia das universidades estaduais da Bahia são os decretos de contingenciamentos adotados pelo governo há alguns anos. No mês de novembro no ano de 2015, o governador Rui Costa, instituiu o Decreto nº 16.417, que estabelece medidas de controle de custos e despesas da Administração Pública.

Esse Decreto atingiu diretamente as entidades autárquicas. O inciso IX, art. 7º interfere no controle de despesa e gasto com pessoal: “suspender a concessão de afastamentos de servidores públicos para realização de cursos de aperfeiçoamento ou outros que demandem substituição, salvo os já concedidos até a data de publicação deste Decreto”. Isso significa que os servidores (incluindo professores) não terão direito à qualificação por uma falha do Estado. Mais do que ferir a autonomia financeira, esse artigo interfere diretamente na autonomia didático-científico das universidades.

Orçamento

O planejamento é parte fundamental em qualquer organização. Com a Administração Pública não é diferente. A Constituição Federal determina que seja utilizado um sistema orçamentário, composto por três tipos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento que corresponde aos objetivos e metas a se alcançar em um período de quatro anos (três anos de um mandato, mais um subsequente). É

um plano de média duração, portanto. O PPA é determinante nas políticas do governo, visto que os outros dois instrumentos de planejamento serão com base nele. A CF/88 determina:

A lei que instituir o plano plurianual 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.

A Lei das Diretrizes Orçamentárias funciona como uma espécie de PPA, mas de forma mais direta, isto é, determina quais serão os objetivos e as metas para o ano. Para Paludo (2014), a LDO atua como um elo entre o PPA e a LOA, sendo que na LDO são selecionados programas e ações do PPA com prioridade na programação e execução do orçamento. A LDO serve, principalmente, como instrumento norteador para a elaboração da LOA. No caso das universidades e autarquias, não é elaborada a Lei das Diretrizes Orçamentárias. Essa Lei é de responsabilidade do Poder Executivo, e aprovada pelo Legislativo. Giacomoni (2010, p. 223) afirma que, quando aprovada pelo Poder Legislativo, a LDO “estabelecerá metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária”. Isto é, os orçamentos das universidades serão elaborados conforme a LDO. Portanto, as necessidades e prioridades dessas instituições devem constar na LDO do ente federativo ao qual pertencem.

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento que prevê as receitas e fixa as despesas para o ano de sua execução. Nessa Lei, são programadas as ações que serão executadas. Tais ações são determinadas de acordo com os objetivos propostos no PPA e as indicações das diretrizes presentes na LDO. Andrade et al. (2010) enfatiza que a LOA não é impositiva, e sim uma lei autorizativa, visto que é facultado ao gestor realizar ou não as despesas estabelecidas no orçamento. O orçamento anual também é elaborado pelas universidades, como já foi explicitado em tópicos anteriores.

Metodologia

A metodologia científica é de fundamental importância para a execução de uma pesquisa. Por meio dela, definem-se os procedimentos a serem adotados durante o desenvolvimento do estudo.

A metodologia empregada neste artigo tem caráter quantitativo, a intenção é mostrar a autonomia das universidades no tocante aos recursos. Foram utilizadas duas abordagens: a pesquisa exploratória e a pesquisa explicativa. A pesquisa exploratória justifica-se porque o autor não dispunha de informações que comprovassem os fatos. Em determinado momento do estudo, mediante coleta de dados, a pesquisa assume um caráter mais explicativo.

Inicialmente, fez-se uso da pesquisa bibliográfica sobre o assunto (artigos e livros) para fundamentar a interpretação dos dados. Conforme Gil (2010, p. 29), “a pesquisa bibliográfica é elaborada com material já publicado”.

Posteriormente, empregou-se a pesquisa documental com o objetivo de identificar e evidenciar o objeto do estudo. Segundo Martins e Theóphilo (2009, p. 55):

Pesquisa Documental é característica dos estudos que utilizam documentos como fonte de dados, informações e evidências. Os documentos são dos mais variados tipos, escritos ou não, tais como: diários, documentos arquivados em entidades públicas e entidades privadas; gravações; correspondências pessoais e formais; fotografias; filmes; mapas etc.

A pesquisa documental pautou-se na análise dos orçamentos da UESB nos anos de 2014 e 2015. Verificou-se o Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) inicial e final. O principal instrumento do orçamento dessa Instituição é o QDD.

O objetivo de analisar esses dois anos foi facilitar a obtenção do resultado. Essa análise permite verificar o crescimento do orçamento da UESB e de que forma concretiza-se a sua autonomia.

Apresentação dos dados

A Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia é uma autarquia estadual, vinculada à Secretaria de Educação do Estado da Bahia, criada mediante a Lei nº 3.799, de 23 de maio de 1980. A instituição é multicampi, isto é, além da sede em Vitória da Conquista, ela mantém dois campi separados: Itapetinga e Jequié.

A organização é de fundamental importância para o crescimento e continuidade de uma entidade. Uma organização eficaz e eficiente reduz gastos e tempo para atingir seus objetivos. A organização administrativa é necessária também nas instituições públicas.

A UESB tem sua organização bem definida, com um modelo hierarquizado e divisão em três órgãos: órgãos da Administração Superior, órgãos da Administração Setorial, órgãos Suplementares. Cada um desses órgãos tem importância dentro da Instituição, seja pela decisão em processos administrativos, seja pelos atos administrativos que garantem a funcionalidade das aulas e também dos serviços.

Elaboração e divisão do orçamento

O orçamento da UESB depende de fatores externos, como o repasse de recursos do governo do estado, por exemplo. A UESB elabora uma proposta orçamentária em conjunto com as outras universidades estaduais. A Secretaria de Educação avalia a proposta e determina os valores que serão destinados à instituição. A partir desse momento, a Universidade cria o seu orçamento.

O orçamento é elaborado por um comitê formado por onze pessoas, sendo três representantes discentes, três representantes docentes, três funcionários administrativos e dois assessores especiais. O comitê elabora o orçamento conforme as propostas das áreas (Pró-Reitorias, departamentos etc.), em observância às normas, às leis e aos princípios da Administração Pública e dos princípios orçamentários. Depois de elaborado, o orçamento é apresentado ao Conselho Universitário para análise e aprovação.

É importante ressaltar que, no orçamento anual do Estado, bem como no plano plurianual, estão inclusos os planejamentos das universidades estaduais.

O orçamento da universidade divide-se em três grupos de despesas: pessoal, manutenção e investimento. A Tabela 1, abaixo, apresenta os valores referentes aos anos de 2014 e 2015.

Tabela 1 – Divisão dos Grupos de Despesas

Grupo de Despesa	2014	(%) 2014	2015	(%) 2015	Diferença
Pessoal	169.950.000	75,52%	193.763.000	78,93%	14,01%
Manutenção	46.601.916	20,71%	43.553.000	17,74%	-6,54%
Investimento	8.474.000	3,77%	8.175.000	3,33%	-3,53
Total	225.027.930	100,00%	245.493.015	100,00%	9,09

Fonte: QDD UESB, 2014 e 2015. Elaboração dos autores (2016).

Na Tabela 1, é possível observar que o orçamento da Universidade aumentou R\$ 20.465.085,00 de 2014 para 2015, o que representa um crescimento de pouco mais de 9%. Houve queda nas despesas com manutenção e investimento. Isso representa uma redução de R\$ 3.347.916,00. De modo contrário, houve um aumento de R\$ 23.813.000,00 na despesa com pessoal. Cabe ressaltar que o controle da UESB recai nas despesas com manutenção e investimento, visto que a conta de pessoal é de responsabilidade do Estado.

O aumento com pessoal tem grande impacto na autonomia da Universidade, pois esse grupo de despesa já é predefinido pelo governo, isto é, o Estado determina quanto a UESB pode gastar com servidores efetivos ou de contratos temporários (REDA).

A Tabela 2 demonstra as ações que preveem gasto com Pessoal. É importante ressaltar que nesse grupo incluem-se apenas os gastos com servidores efetivos e temporários e os encargos com FGTS E INSS.

Tabela 2 – Despesas com Pessoal Efetivo

Ação	2014	2015	Diferença
Administração de Pessoal do Magistério Superior sob o Regime Especial de Contratação	3.152.000	6.325.000	100,67%
Administração de Pessoal e Encargos	41.761.000	49.095.000	17,56%
Administração de Pessoal e Encargos do Magistério Superior	123.435.000	135.208.000	9,54%
Administração de Pessoal sob Regime Especial de Contratação	1.552.000	3.115.000	100,71%
Encargos com Parcelamento de Débitos - FGTS/INSS	65.000	20.000	-69,23%
Total	169.965.000	193.763.000	14,00%

Fonte: QDD UESB 2014 e 2015. Elaboração dos autores (2016).

Os maiores percentuais estão nas despesas com o pessoal contratado sob o Regime Especial. Cabe ressaltar que os gastos com o magistério superior chegam a mais de 50% do orçamento, com um aumento de 9,54%. Além do grupo de despesa com o nome “pessoal”, a Instituição tem outros gastos com servidores, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 – Outras despesas com Pessoal Efetivo

Despesa	2014	2015	Diferença
Encargos com Benefícios Especiais	30.000	30.000	0,00%
Auxílios-Transporte e Alimentação aos Servidores e Empregados Públicos	3.000.000	3.000.000	0,00%
Assistência Médica aos Servidores Públicos e Seus Dependentes – PLANSERV	1.196.000	1.560.000	30,43%
Total	4.226.000	4.590.000	8,61%

Fonte: QDD UESB 2014 e 2015. Elaboração dos autores (2016).

Na análise da Tabela 3, é importante enfatizar que as despesas com o Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Estaduais (PLANSERV), em exercícios anteriores a 2013, constavam no grupo de despesa “Pessoal”. Por meio de orientação do governo, esse gasto passou a ser contabilizado como de “Manutenção”. Cabe ainda dizer que a evolução dessa despesa acompanha o

crescimento da folha de pagamento de servidores efetivos e REDA, e conseqüentemente, aumenta o valor de contribuição da UESB para o PLANSERV.

Ressalta-se ainda o fato de que no grupo “Despesa com Manutenção” existem outros gastos com pessoal. Trata-se da “Manutenção de Serviços Técnicos e Administrativos”, ação que representa cerca de 50% de todo o valor destinado para esse grupo. Os maiores gastos dessa ação são com Terceirizados e Prestadores de Serviços, responsáveis pelo auxílio nas atividades administrativas e operacionais da Universidade.

É relevante demonstrar o comprometimento do orçamento da UESB. Apesar de um acréscimo de R\$ 20.465.085,00 nos valores, a Universidade aumentou suas despesas, principalmente com pessoal, um montante superior ao aumento do valor disponível no orçamento (R\$ 23.798.000,00), o que gera uma diferença de R\$ 3.332.915,00. Ou seja, o orçamento cresceu, mas o gasto com pessoal cresceu bem mais, o que cerceia a liberdade da UESB de mexer em seu orçamento.

Conclusões

As universidades públicas têm papel de imensa relevância na sociedade brasileira. Elas são produtoras de conhecimento e responsáveis em promover a formação profissional e científica de pessoal de nível superior, e a realizar pesquisa teórica e prática nas principais áreas do saber humanístico, tecnológico e artístico. Para alcançar esses objetivos, é necessário, no entanto, garantir a sua autonomia. A Constituição Federal de 1988 assegura a autonomia didático-científica, além da sua gestão administrativa e financeira das universidades.

Este trabalho teve como objetivo geral averiguar se a UESB é dotada de autonomia administrativa e financeira. Os objetivos específicos foram: conhecer a elaboração do orçamento e identificar a autonomia da universidade na elaboração do orçamento.

A pergunta que norteou a pesquisa foi “A UESB é uma universidade autônoma financeiramente?”. A problemática de pesquisa foi respondida e os objetivos alcançados. Conforme apontou a análise dos dados, a Universidade não é totalmente autônoma, somente uma pequena parte do orçamento é totalmente administrada por ela. Foi possível observar que a autonomia é cerceada pelo governo.

A universidade dispõe de um comitê para a elaboração da proposta do orçamento. Essa proposta é feita com base nas necessidades das áreas e também na realidade financeira da UESB, isto é, o orçamento já é elaborado com rigor. Depois de preparada, a proposta orçamentária é enviada à Secretaria de Educação, que, geralmente, não aceita essa proposta. Então, o governo impõe determinado valor.

É justamente nessa imposição que se inicia a quebra de autonomia na gestão da Universidade. A UESB já elabora uma proposta realista para o governo. Muitas vezes aquém das necessidades da Instituição, essa proposta sofre cortes do governo do Estado da Bahia e passa a ter um valor inferior ao que seria necessário.

Apesar de um aumento de R\$ 20.465.085,00 (cerca de 9%), a análise apontou uma contração no orçamento. Houve queda nas despesas com Manutenção e Investimento, uma redução de R\$ 3.347.916,00 (6,5%). Foi possível notar ainda um fato relevante: o acréscimo de R\$ 23.813.000,00 (mais de 14%) na despesa com Pessoal.

O aumento na despesa Pessoal tem grande impacto na autonomia da Universidade, pois esse grupo já é predefinido pelo governo, isto é, o Estado da Bahia diz quanto a UESB pode gastar com

servidores efetivos ou de contratos temporários (REDA). A UESB tem autonomia para mexer apenas no grupo de despesa de manutenção e investimento. As despesas com manutenção estão ligadas às atividades que auxiliam no funcionamento operacional e administrativo da Universidade. Os valores de investimento referem-se diretamente às áreas de ensino, pesquisa e extensão. Tais valores representam pouco menos de 4% do valor global do orçamento.

Para futuros trabalhos e pesquisas, recomenda-se fazer uma equiparação do orçamento da UESB com outras universidades estaduais baianas, bem como com outras instituições de ensino do mesmo porte.

Referências

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito administrativo descomplicado*. 21. ed. Rio de Janeiro: Método, 2013.

ALVES, F. F.; SOARES, P. G. Autonomia universitária: o debate durante o governo FHC. *Revista Vertentes*, São João Del Rey: UFSJ, n. 35, p. 1-18, 2010. Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes_35/flavia_e_priscila.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2016.

ANDRADE, N. A. et al. *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei das diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BAHIA (Estado). *Decreto nº 16.417 de 16 de novembro de 2015*. Estabelece medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal, no âmbito do Poder Executivo Estadual, na forma que indica e dá outras providências. Salvador, 2015. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=83446>>. Acesso em 26 de abril de 2017.

BRASIL. Constituição de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 26 de abril de 2017.

_____. *Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm>. Acesso em 26 de abril de 2017.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 26 de abril de 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 15. ed. ampliada, revisada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, T. C. P. Autonomia universitária: uma reflexão. *Inter-Ação*, Goiânia: Faculdade de Educação-UFG, v. 30, n. 1, p. 37-56, ago. 2005. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/1286>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARINELLA, F. *Direito administrativo*. 4. ed. Niterói: Ímpetus, 2010.

MELO, C. A. B. de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. rev. e atualizada até a emenda constitucional 64. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

PALUDO, A.V. *Administração pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. *Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF*. 4. ed. Rio De Janeiro: Elsevier, 2014.

*Recebido em setembro de 2016.
Aprovado em dezembro de 2016.*