

Rosângela Carvalho Matos

rcmatos@uneb.br

Graduou-se em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado da Bahia (2007), Especialista em Controladoria pela mesma Universidade (2013) e também MB em Gestão Pública (2019), possui experiências na Subgerência Financeira da Pró-Reitoria de Administração (PROAD), Coordenadora Financeira da Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), Coordenadora de Prestação de Contas de Convênios e atuou também como Gerente Contábil na referida Universidade. Atualmente responde pela Gestão da Secretaria Especial de Contabilidade e Finanças (SECONF) e Assessoria Contábil do Programa Universidade para Todos. Integra o Grupo de Pesquisa Educação, Universidade e Região (EDUREG) e é Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC).

Lídia Boaventura Pimenta

lpimenta@uneb.br

Graduada em Administração, mestre e doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), dos componentes gestão da educação; planejamento e orçamento público e metodologia da pesquisa. Integra o Grupo de Pesquisa Educação, Universidade e Região, com ênfase na gestão universitária. Pró-Reitora de Planejamento da UNEB e Vice-Coordenadora da Unidade Acadêmica de Educação a Distância (UNEAD). Exerceu os cargos de Pró-Reitora de Administração, Chefe de Gabinete da UNEB. Membro do Instituto Histórico e Geográfico da Bahia e da Academia Baiana de Educação.

Faculdade Adventista da Bahia

BR 101, Km 197 – Caixa Postal 18 – Capoeiruçu - CEP: 44300-000 - Cachoeira, BA

Recebido em 13/02/2020

Aprovado em 15/06/2020

Sistema de Avaliação: Double Blind Review

FINANCIAMENTO DO ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO POR MEIO DO TERMO DE OUTORGA: EXPERIÊNCIA COMO MECANISMO DE GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS, NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)

RESUMO

Este estudo tem como propósito discutir a utilização do Termo de Outorga como mecanismo de gestão de recursos financeiros aplicados nas ações de ensino, pesquisa e extensão da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), tendo em vista o apoio para que a instituição universitária desempenhe seu papel de instância estratégica do país. A iniciativa toma por base os instrumentos de planejamento atinentes à instituição universitária, e o processo de execução orçamentária e financeira com a formalização processual requerida pela instância pública, preconizando os dispositivos legais impostos pela legislação vigente, com a finalidade de assegurar o atendimento às demandas decorrentes das ações da universidade. A pesquisa visa evidenciar que o uso de mecanismos factíveis ao alcance das metas orçamentárias previstas pela universidade, respeitando sua autonomia, sua multicampia e promovendo a participação da comunidade acadêmica, propicia um ambiente favorável à realização de ações inerentes aos objetivos da universidade, salientando que os modelos aplicados estabelecem funções para os atores envolvidos, respeitando sua lotação nas unidades universitárias de origem, que por sua vez, estão inseridas nos territórios de identidade. O texto relata a experiência da UNEB em celebrar o Termo de Outorga com professores e técnicos administrativos do quadro permanente de pessoal, no intuito de desenvolver projetos de pesquisa e de extensão submetidos aos editais da instituição, financiados pelo próprio orçamento da universidade, orientados por programas criados pelo Conselho Universitário (CONSU)

Palavras-chave:

Investimento. Ensino Superior. Programas. Despesa Pública. Gestão Pública.

MATOS, R. C.; PIMENTA, L. B. Financiamento do ensino, pesquisa e extensão por meio do termo de outorga: experiência como mecanismo de gestão de recursos públicos, na Universidade do Estado da Bahia (UNEB). *Revista Formadores: Vivências e Estudos*, Cachoeira (Bahia), v. 13, n. 1, p. 6 - 15, jun. 2020.

que estimulam ações de pesquisa, extensão e ensino, vinculados às metas orçamentárias, tendo em vista a realização de propostas e ações oriundas da sua própria comunidade. O Termo de Outorga evidencia que para o atingimento de suas metas faz-se necessário à proposição de mecanismos viáveis a realização de demandas específicas, priorizando as necessidades institucionais com o amparo dos dispositivos legais e principalmente atraindo o envolvimento dos seus servidores técnicos e professores.

ABSTRACT

The purpose of this study is to discuss the use of the Grant Agreement as a mechanism for managing financial resources applied in teaching, research and extension activities of the State University of Bahia (UNEB), in order to support the university institution to perform its activities. strategic role of the country. The initiative is based on the planning instruments related to the university institution, and the budgetary and financial execution process with the formalization required by the public body, advocating the legal provisions imposed by the current legislation, in order to ensure the fulfillment of the demands arising from the university actions. The research aims to show that the use of feasible mechanisms to achieve the budgetary goals set by the university, respecting their autonomy, their multicampia and promoting the participation of the academic community, provides a favorable environment for actions inherent to the university's objectives, emphasizing that Applied models establish roles for the actors involved, respecting their capacity in the university units of origin, which, in turn, are inserted in the territories of identity. The text reports on UNEB's experience in concluding the Grant Agreement with permanent staff teachers and administrative technicians, in order to develop research and extension projects submitted to the institution's edicts, funded by the university's own budget, guided by programs. created by the University Council (CONSU) that stimulate research, extension and teaching actions, linked to the budget goals, with a view to the realization of proposals and actions from their own community. The Grant Agreement evidences that, in order to reach its goals, it is necessary to propose viable mechanisms the fulfillment of specific demands, prioritizing institutional needs with the support of legal provisions and especially attracting the involvement of its technical servers and teachers.

Keywords:

Investment. University Education. Software. Public Expense. Public Management.

1. INTRODUÇÃO

A universidade é um importante elemento na promoção do desenvolvimento econômico e social, na construção da cidadania, considerando sua missão de formar permanentemente as

pessoas, bem como de impulsionar a pesquisa e o desenvolvimento científico, proporcionando a descoberta e a aplicação de novas tecnologias, contribuindo desta maneira, para o crescimento socioeconômico e cultural da comunidade, região e país onde está inserida.

Por sua vez, a sociedade imprime à universidade seus pensamentos, costumes, valores e anseios. Nesse contexto, a área de gestão da educação, em geral, de períodos em períodos, promove alterações ou reformulações na estrutura de currículo, procedimentos ou mecanismos no desenvolvimento das ações, no intuito de estabelecer a relação com sua comunidade e acompanhar o cotidiano, as perspectivas de novas profissões, suas especialidades, e, conseqüentemente a criação de novas possibilidades no mundo do trabalho.

De maneira geral, as reformas promovidas na gestão das instituições educacionais abordam duas linhas, na área acadêmico-pedagógica e administrativo-financeira. Na primeira, a ênfase está na criação de novas diretrizes ou parâmetros curriculares, ou da organização dos sistemas educacionais. Na área administrativo-financeira a proposta consiste em garantir o desenvolvimento das pesquisas, o incentivo à titulação e produção intelectual, a implantação e manutenção dos laboratórios, a participação da comunidade no pensamento do controle social, na busca em obter as melhorias por meio de mudanças no padrão de gestão (ABU-DUHO, 1999)

São normas e orientações que implicam na participação dos diversos atores sociais (professores, técnicos administrativos, estudantes e comunidade externa) no processo de gestão descentralizada em que se almeja a maior eficiência, ampliando o acesso e eficácia no que diz respeito ao processo de ensino e aprendizagem. Surgem então para os gestores da educação novas demandas e novas terminologias, envolvendo processos de tomada de decisão, planejamento, participação da comunidade envolvida, prestação de contas, dentre outros, a exemplo do Exame Nacional de Desempenho dos estudantes (ENADE), Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Censo da Educação Superior e Avaliação Institucional. (GAJARDO, 2003).

Nessa linha, em especial no campo da gestão da universidade, o esforço em criar possibilidades e ferramentas que auxiliam o atendimento das demandas do fazer a instituição universitária, no âmbito da administração pública estadual, com o enfoque concentrado na despesa pública, o Conselho Universitário (CONSU) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) acolheu a iniciativa de provocar a criação de programas institucionais, cuja execução da despesa pública é viabilizada por meio da celebração de parcerias denominadas Termo de Outorga (TO).

Salienta-se que esta iniciativa decorre da autonomia universitária, prerrogativa legal, assegurada às universidades brasileiras, prevista na Constituição Federal de 1988, que no seu art. 207, dispõe que as instituições universitárias gozam de autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial, com obediência ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A parceria objeto de discussão neste artigo, o Termo de Outorga, como a própria nomenclatura indica, consiste no ato de permitir, dar ou atribuir a outra pessoa a praticar atos em seu nome. No caso em análise, trata-se da concessão a uma pessoa física, professor ou técnico administrativo, pesquisador ou extensionista do quadro efetivo da instituição, para desenvolver projeto

selecionado, por meio de edital, conferindo o direito de executar o projeto de pesquisa, ensino ou extensão, em nome da própria Instituição (HOUAISS, 2019).

Dessa forma, professores e técnicos pesquisadores ou extensionistas têm submetido propostas aos referidos editais, respeitando suas regionalidades, uma vez que, na seleção dessas propostas é imperativo contemplar ações que envolvam atividades acadêmicas, bem como, que agreguem também valores às referidas unidades de lotação ou, às quais estejam vinculadas, em relação ao desempenho acadêmico-científico.

Na oportunidade, registra-se que a UNEB está presente em 26 cidades do estado da Bahia, com instalações físicas e acadêmicas no total de 29 Departamentos, sendo 24 *Campi*, em 24 cidades do estado e 02 *Campi* avançados, nos municípios de Canudos e Lauro de Freitas, com a oferta contínua de 134 Cursos de Graduação, na modalidade presencial, 14 cursos na modalidade a distância, 27 Programas de Pós-Graduação, na modalidade presencial, e 1.561 ações na Extensão Universitária, permitindo a formação de nível superior em todas as grandes áreas de conhecimento, na capital e no interior do estado. Salienta-se também que, dos 27 territórios de identidades, estrutura estratégica de organização da esfera estadual, a ação da instituição universitária está presente em 25 territórios. (UNEB, 2019).

As atividades das autoras em setores que compõem a estrutura organizacional da UNEB, responsáveis pelos procedimentos para a concretização das parcerias por meio do Termo de Outorga, tem provocado questionamentos consoantes à execução orçamentária e financeira por meio do mencionado instrumento e a apuração das metas, a exemplo: Como a universidade tem investido para o alcance de suas metas orçamentárias referentes às ações acadêmicas, por meio da celebração do Termo de Outorga? O questionamento incita a necessidade de estabelecer o objetivo geral, a saber: compreender o Termo de Outorga como mecanismo para o alcance das metas orçamentárias na instituição universitária pública.

Em decorrência do objetivo geral, foram estabelecidos os objetivos específicos a seguir detalhados: caracterizar os instrumentos de planejamento na instituição universitária; identificar o financiamento anual para o ensino, pesquisa e extensão; discutir o processo de execução da despesa pública, em especial, por meio do Termo de Outorga, na UNEB.

Quanto à metodologia, Laville e Dione (1999) indicam que pesquisar é uma tentativa de perceber, compreender e descobrir a relação entre a causa e o efeito. No intuito de que o resultado da pesquisa seja confiável, o estudo deve utilizar método rigoroso, ou seja, um caminho feito com regras. Assim, afirma Sylvia Vergara (2003) que a pesquisa descritiva tem como ênfase possibilitar a análise das características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relações entre variáveis, com o objetivo de refletir a realidade do universo a ser pesquisado.

Diante do exposto, este estudo, inicia com a descrição e a interpretação da realidade, sem qualquer interferência na unidade examinada e caracterizou-se como pesquisa de natureza descritiva e abordagem qualitativa, abrangendo a obtenção de dados descritivos, coletados no contato direto das pesquisadoras e a situação estudada, de modo a enfatizar o processo em relação ao resultado, preocupando-se em retratar a perspectiva encontrada (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

2. CARACTERIZANDO OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA INSTITUIÇÃO UNIVERSITÁRIA

Boaventura (2009) destaca que as Universidades Estaduais Baianas (UEBAs) estão presentes em praticamente todo o território da Bahia e formam profissionais qualificados para a sociedade, sejam professores para as redes estadual e municipais ou os bacharéis que exercem suas funções em empresas públicas, indústrias, escritórios, organizações, consultórios ou clínicas, a depender da área de formação. Além disso, as suas unidades acadêmicas estão localizadas estrategicamente em municípios, centros regionais, que dispõem de infraestrutura necessária a exemplo do acesso à internet, bibliotecas e laboratórios.

A missão da instituição universitária traduzida na responsabilidade da titulação e formação permanente das pessoas, desenvolvimento científico, descoberta e a aplicação de novas tecnologias, contribui de forma presente e significativa com a comunidade, região e país onde está inserida. A universidade constitui-se, assim, em importante elemento na promoção do desenvolvimento econômico e social e na construção da cidadania.

Entretanto, para permanência de sua atuação é fundamental conhecer e entender o seu funcionamento e se apropriar de mecanismos que propiciem o exercício e a consecução de suas finalidades, concomitantemente com o seu correspondente financiamento.

Inicia-se o estudo com a discussão concernente aos seus instrumentos de planejamento, e então abarca o Termo de Outorga, objeto desta pesquisa. O Projeto Pedagógico Institucional (PPI) é o primeiro documento da universidade e faz referência ao conceito da instituição, filosofia, as principais diretrizes e estratégias, as quais irão subsidiar a elaboração de planos de longo prazo e anuais para execução das atividades que abrangem desde a atuação docente e do técnico administrativo, às práticas institucionais quanto à área acadêmica, preservando a indissociabilidade, preconizada na Constituição Federal de 1988 (FIALHO, 2016).

Em segundo lugar, considera-se o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que consiste no documento essencial para a gestão da universidade, tendo em vista ser o documento que orienta a ação da instituição na área acadêmica e meio, caracterizada por atividades de manutenção em geral, gestão de pessoas, obras e reformas, aquisição de equipamentos e mobiliário, dentre outras, elaborado pela comunidade acadêmica, ouvindo a comunidade externa e apresentado ao Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE), considerando tratar-se de universidade estadual (PIMENTA, 2016).

Este plano deve ser concebido com base na Lei Federal nº. 10861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), no sentido de possibilitar a avaliação de todos os aspectos que congregam os eixos de atuação da universidade, acrescentando a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente e as instalações. Sendo o PDI peça fundamental para solicitação de credenciamento e reconhecimento da instituição junto ao órgão tutelar (Conselho Estadual de Educação), reconhecimento e renovação de

reconhecimento dos cursos de graduação e recomendação dos programas de pós-graduação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Enfatizando-se, a gestão da universidade, é evidente tratar-se de uma questão complexa em todos os seus aspectos, posto que, os profissionais com os quais a instituição atua; o papel social que desempenha na formação de novas gerações de profissionais; o conhecimento que produz; a tecnologia que emprega e o modelo estrutural que adota, são alguns dos fatores, aparentemente, de fácil compreensão. Na realidade, esses fatores dificilmente são mensurados, atendendo a um padrão de referência de uma instituição que atue em outra área que não a educação superior (FINGER, 1988). Acrescente-se também, a dificuldade em apurar os resultados ou produtos: profissional formado, pesquisa implementada e entrelaçamento com a sociedade, que são algumas ações desenvolvidas pela universidade, porém a apuração da combinação da meta cumprida em relação ao recurso orçamentário e financeiro aplicado, não é direta.

Em se tratando da UNEB, com o intuito de alinhar o PPI, o PDI ao que preceitua o SINAES, apresenta-se também o Programa de Gestão (PROGEST) – 2018 a 2021, que incorpora a proposta de gestão do então candidato a Reitor, produzido pelo reitorado eleito, amplamente discutido e explorado pelos segmentos da comunidade acadêmica, quando da consulta à comunidade por ocasião do processo eleitoral. (UNEB, 2018).

O PROGEST elenca as ações prioritárias correspondentes a um mandato, definindo os caminhos que a universidade deve trilhar, alinhados ao PDI e buscando atender as metas previstas no Plano Plurianual (PPA) do estado.

3. ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO: PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO ANUAL

Salienta-se que a execução efetiva da despesa pública deve se concentrar no que está disciplinado à conta da Lei Federal nº. 4.320/1964, ainda vigente, que estabelece as normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, conciliada com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Federal nº. 101/2000. Mais uma vez, ressalta-se a importância do atendimento aos preceitos legais, consoante a funções e responsabilização na esfera pública.

Depreende-se daí, o jargão de que na iniciativa privada é possível executar tudo aquilo que a lei não proíbe e que na administração pública, somente é exequível aquilo que a lei determina. Nesta linha, o desenvolvimento das ações implica na existência de dispositivo ou parâmetro legal. No caso das universidades, autarquias vinculadas ao setor público, pela prerrogativa legal da sua autonomia, a instituição formula estratégias e até mesmo a constituição de regulamentações que a amparem e respaldem as suas atividades.

No contexto atual do estado da Bahia, com a ocorrência de limitações e restrições financeiras, por força dos Decretos Estaduais n. 15.924 e n. 16.417, ambos de 2015, planejar e enfatizar as

questões prioritárias se tornaram requisitos essenciais para a subsistência, com o objetivo de que a instituição universitária garanta o desenvolvimento de suas ações, cumpra sua finalidade para com a sociedade e, portanto, apresente condições de viabilizar a realização das atividades inerentes à devida prestação dos seus serviços. Assim, ficam evidenciados a observância à sustentabilidade, na qual as ações devem ser empreendidas com ética, na perspectiva social e econômica, e ao financiamento, que garante a correspondente e necessária alocação de recursos para o desenvolvimento da ação. Registra-se que a sustentabilidade e o financiamento são subsidiados pelo processo de planejamento das ações para a tomada de decisão.

Destarte, o primeiro documento que retrata o planejamento orçamentário e financeiro estadual é o Plano Plurianual (PPA), estruturado em programas, com ênfase na resolução de problemas por área ou função do estado, ente federado. Nesse caso, em relação à área da educação, tem-se o Programa denominado Educação Superior no Século XXI, sob o código 104, com vigência nos anos de 2012 a 2015, e o Programa Educar para Transformar, sob o código 212, com início em 2016, cujo período de vigência consiste em janeiro de 2016 até dezembro de 2019.

Salienta-se que cada programa tem prazo estabelecido de acordo com o serviço a ofertar, não excedendo o período máximo de 4 anos de vigência do PPA, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988. O plano Plurianual se constitui em um plano de médio prazo, no qual são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos, a saber:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º 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.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Diante destas informações e considerando os programas do PPA citados anteriormente, foram alocados no orçamento anual para a área finalística de atuação da UNEB de forma conjunta, abrangendo a Administração Superior (Pró-Reitorias) e a Administração Setorial (Departamentos), os montantes indicados no Tabela 1, oriundos do tesouro estadual, assegurando a implementação específica das ações acadêmicas da universidade.

Pró-Reitoria	2015	2016	2017	2018	2019
Graduação	11.488.175	11.948.856	15.687.438	10.115.325	19.409.600
Pós-Graduação	3.605.534	3.240.729	3.989.619	2.974.969	8.202.000
Extensão	2.541.871	2.567.279	2.901.363	2.011.879	4.037.000
Pesquisa	555.237	353.684	357.943	475.611	1.550.000,
Total	18.190.817	18.110.549	22.936.363	15.577.784	33.198.700

Tabela 1 – Orçamento por Ação Finalística da UNEB – 2015 a 2019, em R\$

Fonte: SEPLAN (2019)

À primeira vista, observa-se no Tabela 1, uma oscilação dos valores destinados ao financiamento das atividades finalísticas da UNEB, evidenciando a ênfase contínua na oferta do ensino de graduação, ao tempo em que no último ano, 2019, percebe-se um expressivo aumento no orçamento anual, entre 90% e 275% no ensino de Graduação e Pós-Graduação, no período em estudo, acompanhados pela extensão 100% e pesquisa 320%, aproximadamente.

Ainda em atenção aos valores apresentados no Tabela 1, verifica-se a garantia de recursos destinados ao financiamento de projetos e atividades na extensão, visando o fortalecimento das ações extensionistas da universidade com a comunidade. Condição priorizada pela instituição em estudo, considerando que a extensão atua diretamente junto à comunidade externa, socializando os resultados de pesquisas desenvolvidas, onde é necessário agregar espaços de diálogos para transformações sociais.

4. Discutir o Processo de Execução da Despesa na Administração Pública, em especial, por meio do Termo de Outorga na UNEB

Diante das especificidades que envolvem a manutenção das atividades da universidade pública, é pertinente lembrar que para a prática de qualquer ação é necessária a previsão legal desta realização, ou seja, para compras de bens ou serviços é imprescindível ter parâmetros legais. Nesse cenário, o estado da Bahia possui a Lei de Licitações e Contratos específica, a Lei Estadual nº. 9433/2005, e na ausência do enquadramento nesta norma legal, é aplicado o disposto na Lei Federal nº. 8666/1993, de mesma nomenclatura.

É fato que através dos setores “meios”, responsáveis pelas ações de natureza administrativa, de manutenção, possibilita o alcance dos resultados esperados nas ações finalísticas. Assim, a execução da despesa pública se materializa na previsão constante dos instrumentos de planejamento, para então apresentar à sociedade os resultados das ações previstas nesses instrumentos.

Ressalta-se que, na execução da despesa pública, existem três fases essenciais (Lei Federal nº. 4320/1964): o empenho, a liquidação e o pagamento. O empenho consiste na reserva da dotação para garantia de satisfação da aquisição a ser efetivada, ou seja, é um compromisso com o fornecedor e ao mesmo tempo um controle dos gastos. Diz respeito de modo específico aos

recursos orçamentários.

Na liquidação ocorre a verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, a nota fiscal. Esta fase tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar, para extinguir assim, o débito ou obrigação.

Por último, na fase denominada pagamento, ocorre a disponibilidade de recursos financeiros ao credor, através de ordem bancária, após a regular liquidação, mediante processo devidamente instruído e autorizado pelas autoridades competentes. Esta fase só ocorre, quando a obrigação é líquida e certa. Assim sendo, evidencia-se o processo regular de execução da despesa na gestão pública.

No entanto, considerando que as universidades, organizações sociais que contribuem com o desenvolvimento local, também enfrentam mudanças, as quais ocorrem em outros tipos de organizações, em consequência dos avanços tecnológicos, que começam a fazer pressão para que estas apresentem melhor desempenho, menor custo operacional e produtos mais bem acabados. Entende-se que é da universidade, a capacidade de trazer novas possibilidades para sua própria sobrevivência (FINGER, 1988).

Em atenção ao questionamento apresentado na introdução deste texto – como a universidade tem investido para o alcance de suas metas orçamentárias referentes às ações acadêmicas, por meio da celebração do Termo de Outorga? Apresenta-se o Termo de Outorga, experiência da UNEB, após a breve discussão sobre os instrumentos de planejamento e o processo de execução da despesa pública, tendo como início o PPA.

O instrumento Termo de Outorga é direcionado para ações que implicam em investimentos específicos nos programas de ensino, pesquisa e extensão, criados pelo CONSU, sob o amparo da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, assegurado à universidade. Os mencionados programas são compostos por projetos, selecionados por meio de editais, vinculados aos citados programas, onde professor e técnico administrativo, pesquisadores ou extensionistas da própria instituição, participam submetendo propostas específicas, observando faixas de valores pré-definidas. O financiamento está sob a responsabilidade da UNEB, à conta de seu próprio orçamento anual, oriundo do tesouro estadual (MATOS; PIMENTA, 2019).

O instrumento em estudo retrata parceria celebrada pelo ente público (universidade), com a iniciativa privada, neste caso, representada pelo professor ou técnico administrativo, integrante do quadro efetivo da instituição, com o propósito de financiar ações executadas pelos servidores professores e técnicos administrativos, tendo como procedência os recursos do seu orçamento destinado a ações previstas no processo de planejamento. É pertinente enfatizar que os pesquisadores ou extensionistas, nesse momento, estão na condição de gestores de suas respectivas propostas, realizando simultaneamente o orçamento e o financeiro da instituição com o intuito de atingir os resultados de suas metas orçamentárias.

A título de subsídio, apresenta-se a seguir alguns programas de cunho finalístico, criados no CONSU, executados por meio da publicação de editais, que deram origem à celebração de parcerias entre

a UNEB e servidores do seu quadro de pessoal permanente, o Termo de Outorga, a saber:

– PROAPEX, com os Editais nº. 116/2015, 034/2016, 005/2017 e 032/2018, regidos pela Resolução CONSU nº. 766/2010, proposto pela Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), visando o fortalecimento dos Projetos de Extensão, desenvolvidos pela comunidade acadêmica, com o intuito de institucionalizar, estimular, promover e apoiar as ações de extensão universitária da comunidade da UNEB, por meio de publicação de editais que atendam aos eixos de atuação contemplados pela PROEX/UNEB;

– PROLAB, com os Editais nº. 102/2016 e 052/2019, regido pelas Resoluções CONSU nº. 1.221/2016 e 1.364/2019, respectivamente, proposto pela Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (PROGRAD), Pró-Reitoria de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação (PPG), Pró-Reitoria de Extensão (PROEX) e Unidade de Desenvolvimento Educacional (UDO), visando a criação e o funcionamento do Programa de Apoio aos Laboratórios Acadêmicos, tem como finalidade garantir o desenvolvimento contínuo e regular do ensino de graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão através da implantação, adequação e expansão dos Laboratórios nos *Campi* da UNEB. Destinando-se ao financiamento de despesas de capital referentes à aquisição de equipamentos e softwares para fins educacionais, bem como despesas correntes para manutenção corretiva e/ou preventiva de equipamentos de pequeno e médio porte instalados nos laboratórios da universidade;

– PROPUBLIC, com os Editais nº. 113/2017 e 046/2019, regido pela Resolução CONSU nº. 1.302/2017, proposto pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação (PPG), que visa o apoio financeiro as propostas de publicação de pesquisas científicas em periódicos nacionais e internacionais qualificados, indexados e/ou classificados com indicadores Qualis, da CAPES, do Ministério da Educação (MEC);

– AUXPPG, regido pela Resolução CONSU nº. 1.091/2014, proposto pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PPG) com adesão de propostas de financiamentos nos anos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 visando apoiar as ações desenvolvidas pelos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da UNEB, com periodicidade anual, destinando-se a fomentar os resultados acadêmicos, científicos e/ou tecnológicos específicos dos Programas de Pós-Graduação. Ressalta-se que a Resolução não prevê edital, posto que o Termo de Outorga é assinado pelo Coordenador do Programa de Pós-Graduação, o qual enfrentou processo de escolha pelos seus pares para o exercício do referido cargo.

Pró-Reitoria	Programa	Edital/ano	Termo de outorga	Recursos disponibilizados em editais
Graduação	PROLAB	102/2016	29	R\$ 1.000.000,00
		052/2019	60	R\$ 2.000.000,00
Extensão	PROAPEX	116/2015	35	R\$ 350.000,00
		034/2016	10	R\$ 42.000,00
		005/2017	40	R\$ 420.000,00
		032/2018	15	R\$ 600.000,00
Pós-Graduação	AUXPPG	2015	08	R\$ 120.000,00
		2016	10	R\$ 135.000,00
		2017	13	R\$ 225.000,00
		2018	01	R\$ 153.000,00
		2019	19	R\$ 543.000,00
	PROPUBLIC	113/2017	14	R\$ 60.000,00
		046/2019	27	R\$ 80.000,00
TOTAL			281	R\$ 5.728.000,00

Tabela 2 – Demonstrativo dos Programas Institucionais com execução por meio do Termo de Outorga – 2015 a 2019
Fonte: UNEB (2021)

Verifica-se na Tabela 2, que por meio dos editais em análise, a instituição tem apoiado diversas ações do ensino, pesquisa e extensão, em parceria com a comunidade acadêmica envolvida, no intuito de financiar propostas que derivam de suas metas orçamentárias, oriundas de suas unidades universitárias. Salienta-se que os próprios resultados integrarão as realizações previstas no PPA e no Programa de Gestão (PROGEST) da UNEB, sendo estes alinhados às metas do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), amplamente discutidos e explorados pelos diversos segmentos da sua comunidade acadêmica.

Percebe-se no comparativo entre as duas Tabelas que, no ano de 2015 os valores destinados aos editais via Termo de Outorga representaram um pequeno percentual dos recursos previstos em suas respectivas ações, onde denota uma limitação ou moderação da instituição no experimento desse novo mecanismo.

Já em 2016, apesar da vigência dos já citados Decretos Estaduais n. 15.924 e 16.417, ambos de 2015, limitantes de recursos e de novas iniciativas, o financiamento das atividades finalísticas da universidade, os valores do orçamento permaneceram praticamente inalterados (Tabela 1), onde evidencia-se um maior investimento nas proposituras dos referidos editais, reafirmados na Tabela 3, que se reproduzem nos demais exercícios financeiros, demonstrando a aceitação do mecanismo, por parte da sua comunidade acadêmica, sendo comprovado pelos números de outorgas celebrados.

Ano	Pró-Reitoria	Orçamento Aprovado (Tabela 1) (A)	Programas da UNEB aprovados no CONSU	Recursos Disponibilizados em Editais (B)	Termos de Outorga celebrado	Relação Orçamento Aprovado / Recursos Disponibilizados em Editais (A/B) (%)
2015	PROEX	2.541.871,00	PROAPEX	350.000,00	35	13,77
	PPG	3.605.534,00	AUXPPG	120.000,00	08	3,33
2016	PROGRAD	11.948.856,00	PROLAB	1.000.000,00	29	8,37
	PROEX	2.567.279,00	PROAPEX	42.000,00	10	1,64
	PPG	3.240.729,00	AUXPPG	135.000,00	10	4,17
2017	PROEX	2.901.363,00	PROAPEX	420.000,00	40	14,48
	PPG/PESQUISA	3.989.619,00	AUXPPG	225.000,00	13	5,64
		357.943,00	PROPUBLIC	60.000,00	14	16,76
2018	PROEX	2.011.879,00	PROAPEX	600.000,00	15	29,82
	PPG	2.974.969,00	AUXPPG	153.000,00	01	5,14
2019	PROGRAD	19.409.600,00	PROLAB	2.000.000,00	60	10,30
	PPG/PESQUISA	8.202.000,00	AUXPPG	543.000,00	19	6,62
		1.550.000,00	PROPUBLIC	80.000,00	27	5,16
TOTAL		65.301.642,00	-	5.728.000,00	281	8,77

Tabela 3 – Demonstrativo dos Recursos Orçamentários e Investimentos em Programas Institucionais, com execução por meio do Termo de Outorga – 2015 a 2019, em R\$.

Fonte: UNEB (2021)

Acrescenta-se, ainda, que apesar dessa aceitação advinda da comunidade acadêmica, com 281 Termos de Outorga celebrados, percebe-se na Tabela 3 que a representação dos investimentos nessa nova modalidade ainda é inexpressiva diante do total alocado nas atividades finalísticas, representando em média menos de dez por cento destes recursos.

Inferese que em se tratando de execução de recursos públicos, haja certa resistência em investir maiores valores, diante da criteriosa legislação vigente e principalmente da necessidade de acompanhamento, considerando que é requisito essencial a apresentação de prestações de contas, ao final da vigência do período de execução de cada edital.

Dessa forma, salienta-se que, em se tratando de erário é condição indispensável a prestação de contas em qualquer relação de financiamento de entes públicos, e destes para com terceiros, considerando que, ao final de cada exercício financeiro suas demonstrações deverão ser apresentadas aos órgãos fiscalizadores, Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Auditoria Geral do Estado (AGE), conforme determina a Constituição Federal de 1988 e a Estadual de 1989. Cabendo ressaltar, que neste caso, a própria universidade através do seu Conselho Universitário (CONSU), determinou por meio da Resolução n. 1342 de 2018, como essa prestação de contas deve ocorrer, enfatizando a natureza e a origem desses recursos investidos, que advém do tesouro estadual.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em observância ao papel da universidade na sociedade, tendo o compromisso com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, a instituição busca novas possibilidades e viabiliza mecanismos para o atendimento de suas necessidades e dessa mesma sociedade, utilizando a prerrogativa da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, prevista na Constituição Federal de 1988 e Estadual de 1989. Sendo assim, criar meios e ferramentas para obtenção de seus objetivos são primordiais para sua sobrevivência. Nesta linha, surge o questionamento que motivou a realização deste estudo: como a universidade tem investido para o alcance de suas metas orçamentárias referentes às ações acadêmicas, por meio da celebração do Termo de Outorga?

Considerando que o mecanismo de Termo de Outorga, aqui apresentado, viabiliza o fortalecimento do ensino, pesquisa e extensão da UNEB, percebe-se que na celebração do mesmo, o decorrente repasse do recurso financeiro destinado a financiar as despesas é instantaneamente realizado do orçamento, evidenciando seu imediatismo nos investimentos acadêmicos, demonstrando aos órgãos de controle, a exemplo da Secretaria da Fazenda do Estado (SEFAZ) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE), uma qualificação da execução orçamentária na instituição.

Ainda cabe enfatizar que, com o Termo de Outorga é possível consolidar políticas eficazes ao desenvolvimento das ações finalísticas da universidade, por meio da realização de projetos de pesquisas, apoio e fortalecimento de núcleos, laboratórios e centros de pesquisa; do estímulo à ampliação de atividades de iniciação científica; do incentivo à apresentação de trabalhos científicos em eventos nacionais e internacionais; do estímulo à publicação em revistas científicas, conforme os programas aqui apresentados.

Apoia também a criação, definição e implementação de sistemática de acompanhamento e avaliação das pesquisas, incorporando critérios de qualidade e relevância científica e social com vistas à integração do ensino de graduação, pesquisa e extensão da universidade, conforme mencionado nos citados editais.

Sendo assim, percebe-se que na UNEB o Termo de Outorga é um instrumento de gestão que incentiva a participação dos servidores docentes e técnicos administrativos, a assumirem a responsabilidade direta pela execução das despesas nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, uma vez que, convida a comunidade, cria espaços formativos e traz todos os atores envolvidos a discutir as necessidades acadêmicas da universidade, a apresentar suas propostas e gerenciar os processos de desenvolvimento dos serviços educacionais.

Dessa forma, concluímos que esse instrumento experimentado pela UNEB além de propiciar maior subsídio para o fortalecimento das atividades acadêmicas, também se traduz em uma importante iniciativa da gestão, em ofertar a sua comunidade acadêmica, o envolvimento nos processos de

melhoria e no atendimento das demandas locais, considerando a particularidade de seu modelo *multicampi*, possibilitando a participação de forma democrática, via editais, trazendo uma nova proposta de execução orçamentária e financeira, promovendo uma gestão mais participativa com a colaboração de seus atores nos diversos *campi da* instituição.

REFERÊNCIAS

ABU-DUHOUE, Ibtisam. **School based management**. Paris: UNESCO, 1999.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia de 1989**. Salvador: Casa Civil, [1989]. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_14128604_CONSTITUICAO_DO_ESTADO_DA_BAHIA.aspx. Acesso em: 06 maio 2019.

BAHIA. **Lei nº. 9433, de 01 de março de 2005**. Dispõe sobre as Licitações e Contratos administrativos no Estado da Bahia. Salvador: Palácio do Governador do Estado da Bahia, [2005]. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-9433-de-01-de-marco-de-2005>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BOAVENTURA, Edivaldo. M. **A construção da Universidade Baiana: Origens, Missões e Afrodescendência**. Salvador: EDUFBA, 2009.

BOGDAN, Roberto C; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Editora, 1994. p. 85-121.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 06 maio 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº. 10.861 de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº. 10.933 de 2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº. 4.320 de 1964**. Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 de junho 2019.

FIALHO, Nadia Haje. **Universidades Estaduais e financiamento da educação superior na Bahia.** Salvador: EDUNEB, 2016.

FINGER, Almeri Paulo. **Universidade: Organização, Planejamento, Gestão.** Florianópolis: UFSC/CPGA/NUPEAU, 1988.

GAJARDO, Marcela. **Reformas educativas na América Latina: Balanço de uma década.** Rio de Janeiro: PREAL, 2000.

GATTI, Bernadete A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil.** Brasília, DF: Editora Plano, 2002.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa** (online). [S. l.], [200-?] Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#0>. Acesso em: 05 maio 2019.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas.** Belo Horizonte, MG: UFMG, 1999.

MATOS, Rosângela C.; PIMENTA, Lidia B. **Gestão Pública: a visão dos técnicos administrativos em educação das universidades públicas e institutos federais.** Bauru, SP: Gradus Editora, 2019. p. 136-149, v. 6.

PIMENTA, Lidia B. **Processo decisório na universidade multicampi: dinâmica dos Conselhos Superiores e Órgãos de Execução.** Orientador: Dora Leal Rosa. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, UFBA, 2007. Versão eletrônica. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11342>. Acesso em: 04 out. 2018.

PIMENTA, Lidia. B. Universidade: características dos instrumentos da gestão. *In: Universidades Estaduais e Financiamento da Educação Superior no Bahia.* Salvador: EDUNEB, 2016.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA (SEPLAN). **Plano Plurianual 2012-2015 e Plano Plurianual 2016-2019.** Salvador, [200-] Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=106>. Acesso em: 26 jul. 2019.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB). **A Universidade.** Salvador, [200-?]. Disponível em: <http://www.uneb.br/institucional/a-universidade/>. Acesso em: 04 out. 2018.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB). **Anuário da Universidade do Estado da Bahia 2018**. Salvador: UNEB, 2018.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB). **Editais 2019 – UNEB**. Salvador, [201-?]. Disponível em: <http://www.selecao.uneb.br/editais2019/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB). **Regimento Geral da Universidade do Estado da Bahia**. Aprovado pela Resolução CONSU nº864/2011 (D.O.E. 19/20-11-2011), homologada pelo Decreto nº 13.664, de 07-02-2012 (D.O.E. 08-02-2012). Salvador: UNEB, 2012. Disponível em: <http://www.uneb.br/files/2009/10/REGIMENTO-GERAL-DA-UNEB-2012.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB). **Resolução nº. 1.221/2016 e Resolução nº. 1.364/2019**. Cria e autoriza o funcionamento do Programa de Apoio aos Laboratórios de Ensino (PROLAB)/UNEB e dá outras providências. Salvador: UNEB, 2019. Disponível em: <https://portal.uneb.br/conselhos/atos-administrativos-consu/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB). **Resolução nº. 766/2010**. Aprova a criação do PROAPEX (Programa de Apoio a Projetos de Extensão) no âmbito da PROEX e dá outras providências. Salvador: UNEB, 2010. Disponível em: <https://portal.uneb.br/conselhos/atos-administrativos-consu/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB). **Resolução nº. 1.091/2014**. Regulamento do Programa Interno De Auxílio Financeiro Aos Programas De Pós-Graduação Stricto Sensu (AUXPPG). Salvador: UNEB, 2014. Disponível em: <https://portal.uneb.br/conselhos/atos-administrativos-consu/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB). **Resolução nº. 1.302/2017**. Autoriza a criação e o funcionamento do Programa Interno de Auxílio Financeiro à Publicação em Periódicos Nacionais e Internacionais Qualificados para a Pós-Graduação Stricto Sensu (PROPUBLIC), e dá outras providências. Salvador: UNEB, 2017. Disponível em: <https://portal.uneb.br/conselhos/atos-administrativos-consu/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB). **Resolução nº. 1.342/2018**. Regulamenta a elaboração e apresentação de prestação de contas dos recursos financeiros recebidos através da celebração de Termo de Outorga com a UNEB. Salvador: UNEB, 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 88.