

COMPRAS NA UNIVERSIDADE PÚBLICA: QUALIDADE DO GASTO OU CORRIDA DE OBSTÁCULOS?

<https://dx.doi.org/10.5902/2318133871738>

Carlos Eduardo Cardoso de Oliveira¹
Antônio de Macêdo Mota Júnior²

Resumo

Neste artigo, tem-se como objetivo analisar a execução orçamentária e financeira das compras organizacionais, para o atendimento das finalidades institucionais de uma universidade pública estadual baiana, no período de 2015 a 2021, a partir da implantação de um conjunto de normas e procedimentos administrativos pelo poder executivo do Estado. A importância de debater a autonomia universitária, o processo de decisões sobre as condições de investimento e o respectivo financiamento da educação superior são argumentos importantes para realização deste estudo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com fins exploratório-descritivo, que utilizou como estratégia o estudo de caso e como método de coleta de dados a pesquisa documental. Os resultados explicitam que o controle de gastos públicos vem sendo empregado com mecanismo governamental de corte de gastos na universidade, sobretudo, quanto à aquisição de bens permanentes e de consumo, por meio de práticas de controle externo que ferem sua autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Palavras-chave: autonomia universitária; compras públicas; qualidade do gasto público.

PURCHASES AT THE PUBLIC UNIVERSITY: QUALITY OF SPENDING OR OBSTACLES RACE?

Abstract

This article aims to analyze the budgetary and financial execution of organizational purchases to meet the institutional purposes of a Bahia state public university, from 2015 to 2021, based on the implementation of a set of rules and administrative procedures by the state executive power. The importance of debating university autonomy, the decision-making process on investment conditions and the respective financing of higher education are important arguments for carrying out this study. This is a qualitative research, with exploratory-descriptive purposes, which used the case study as a strategy and documentary research as a method of data collection. The findings reveal that the control of public expenditures has been used as a governmental mechanism to cut expenses at the university, especially regarding the acquisition of permanent and consumer goods, through excessive practices of external control that harm its administrative autonomy and financial and patrimonial management.

Key-words: university autonomy; public purchases; quality of public spending.

¹ Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, Bahia, Brasil. E-mail: cecoliveira@uefs.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2082-2103>.

² Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, Bahia, Brasil. E-mail: macedo@uefs.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6440-4608>.

Crerios de autoria: os autores, coletivamente, realizaram a concepção, criação e consolidação do artigo.

Recebido em 12 de setembro de 2022. Aceito em 14 de dezembro de 2022.



Introdução

Na universidade pública brasileira, as compras e contratações organizacionais representam grande parte do esforço de viabilização do seu funcionamento acadêmico-administrativo, cobrindo um amplo e diversificado conjunto de atividades que, a título de exemplo, vão da aquisição de ração e maravalha para camundongos a computadores de última geração. Contudo, o tema tem sido pouco discutido quanto à produção acadêmica, sobretudo do ponto de vista político, talvez por sua especificidade técnica e excessivo rigor normativo.

A gestão pública universitária, no contexto das atividades meio - relativo à gestão orçamentário-financeira, das tecnologias da informação; do desenvolvimento de pessoas; e dos recursos logísticos internos e externos, materiais e serviços, incluídas as compras e contratações -, é que proverá as condições infraestruturais e operacionais necessárias ao desenvolvimento das atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão. A fragilidade desse suporte implicará na qualidade e nas condições da oferta do ensino superior público.

Enquanto autarquia, a universidade pública realiza seus processos de compras de máquinas, equipamentos, materiais e contratação de serviços consoante a legislação de licitações e contratos administrativos do ente federativo a que está vinculada - União, Estados, Distrito Federal e Municípios) -, o qual define os aspectos legais, administrativos, orçamentários e financeiros às licitações públicas e à gestão de contratos, seguindo o ordenamento jurídico vigente. As compras ou contratações na universidade pública envolvem os princípios constitucionais da Administração Pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988, art. 37), e a observância das relações jurídicas do Estado perante terceiros, sobretudo, a iniciativa privada, onde se encontram, predominantemente, seus fornecedores. Pensada nesse contexto e guardadas as particularidades de sua natureza organizacional, tais relações aproximam a universidade de outros órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional.

Por sua vez, programas e ações de qualidade do gasto público caracterizam-se pelo planejamento, execução e controle administrativo de utilização de recursos financeiros, materiais e de pessoal pelo poder público. Dentre outros aspectos, envolvem ações e procedimentos analíticos, preventivos e de poder-dever da autotutela administrativa do Estado, sob a égide da legalidade nas compras e contratações públicas e em outros campos do gasto público.

A qualidade do gasto público fundamenta-se nos critérios de planejamento e qualificação da despesa pública, na preservação da responsabilidade fiscal, na melhoria da qualidade e conseqüente conformidade de bens e serviços públicos adquiridos, na transparência e no controle social. Cabe ressaltar que tais dimensões estratégicas gozam de legalidade e legitimidade como recurso de governança para melhoria da eficiência, eficácia e efetividade da administração pública (Rezende; Cunha; Bevilacqua, 2010; Boueri; Rocha; Rodopoulos, 2015; Almeida, 2021).

Adverte-se aqui que é legítima e necessária a priorização de gastos pelos agentes públicos, sendo essa uma das suas principais atribuições no exercício da função para qual foram eleitos ou designados. Isso ganha maior pertinência, principalmente em contextos de crise econômica e de pressões pelo cumprimento da responsabilidade fiscal,

aspectos predominantes nos últimos anos no Brasil. No entanto, as práticas de qualidade do gasto público, quando utilizadas sem a observância e respeito às particularidades institucionais dos órgãos que compõem a Administração Pública, a exemplo das universidades, podem promover disfunções em seus empregos e subverter tais finalidades. Excessos, ingerências e dificuldades procedimentais podem ocultar interesses conflitantes quanto à execução orçamentário-financeira e dificultar o cumprimento da sua finalidade institucional, ocultando a redução de investimentos sob a retórica da qualidade do gasto público.

No caso da universidade pública, não se pode esquecer que também é legítimo o seu direito constitucional à autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial (Brasil, 1988, art. 207), sobretudo no que diz respeito às questões políticas e acadêmicas, mas também às operacionais que suportam o fazer universitário. Desse modo, decisões e ações que deveriam ser tomadas com relativa independência dentro das próprias instituições pelo seu quadro de dirigentes, professores e servidores técnico-administrativos, a exemplo das compras e contratações públicas, podem vir a se tornar um pesado fardo pelo emaranhado de normas e procedimentos externos impostos às instituições, que limitam a sua capacidade de ação.

Diante desse contexto, neste artigo busca-se refletir sobre como o argumento da qualidade do gasto público vem sendo utilizado pelas autoridades estaduais do Poder Executivo da Bahia para controlar a execução orçamentário-financeira das instituições universitárias públicas, sem que elas sejam corresponsabilizadas pelos efeitos administrativos e legais, desautorizando seus ordenadores de despesa originários perante a comunidade universitária, a sociedade e os próprios órgãos de controle externo.

Isso pode gerar, principalmente, atrasos ou mesmo a frustração na aquisição de bens e na contratação de serviços essenciais, por diversas vezes prejudicando a realização das atividades administrativas e acadêmicas que servem ao funcionamento da instituição. Em todo caso, mesmo diante de algum episódio de uma possível malversação de recursos públicos por parte das universidades, equívocos processuais ou procedimentais, ou mesmo outras disfunções no emprego dos recursos públicos, independente dessa intensa interferência externa, sendo uma autarquia de direito público, apenas a administração universitária, os servidores e demais contratados dessas instituições seriam legalmente responsabilizados. Impõe-se um dilema que leva a um questionamento prático quanto à autonomia universitária: uma vez que a responsabilidade interna se subordina quase que completamente a autoridade governamental externa, por força de regulamentação, sem seu encargo solidário, ainda que de forma inconstitucional, como é possível estabelecer um sistema de governança que viabilize o fazer universitário?

De tal forma, por meio deste estudo objetiva-se refletir sobre como instrumentos normativos e administrativos foram criados no governo do Estado da Bahia para controlar e definir, externamente, os limites da universidade pública, em particular quanto às suas compras e contratações públicas, fragilizando-as quanto à sua autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial e, por conseguinte, quanto ao cumprimento de sua missão institucional, pois restam submetidas à responsabilização legal e social, sem a devida corresponsabilidade governamental.

Cabe enfatizar que não se trata de discutir a ausência de controle externo para execução das despesas públicas nas universidades. No entanto, enquanto autarquias públicas, as universidades submetem-se diretamente ao Poder Executivo mantenedor e aos respectivos órgãos de controle externo - corregedorias, auditorias gerais e tribunais de contas. Tampouco, consoante esclarece Durham (1989), trata-se da noção de liberdade absoluta, da autonomia como soberania para agir e fazer sem a atenção a regulação externa. Trata-se de discutir a inviabilização ou a ineficiência no atendimento às necessidades materiais e não materiais para execução das políticas, dos programas e dos projetos acadêmicos de uma instituição complexa, diversificada e dinâmica como é a universidade, por excessiva intervenção externa em decisões que competem, predominantemente, a própria gestão e comunidade universitária interna, sem que, para tanto, seus responsáveis externos concorram com a corresponsabilização pelas consequências.

Outrossim, faz-se necessário o aprofundamento do conhecimento sobre o processo de compras e contratações nas universidades públicas, uma vez que, dentre outros fatores, mobilizam importante soma de recursos públicos; promovem o desenvolvimento educacional, científico, tecnológico e de inovação e contribuem à economia da sua região de inserção, pelo uso do poder de compra da administração pública (Bovo, 1999; Lopes, 2003; Oliveira, 2014).

Logo, esse aprofundamento pode proporcionar uma melhor compreensão sobre os mecanismos de gestão e operacionalização quanto ao atendimento às demandas de bens e serviços de sua comunidade interna - a exemplo dos pesquisadores e gestores administrativos e acadêmicos -, e externa, como fornecedores, órgãos de controle e demais partes interessadas, inclusive quanto ao controle social e o impacto institucional na efetividade das entregas na execução das políticas públicas de educação superior.

Desse modo, neste artigo analisam-se as condições orçamentário-financeiras, exclusivamente, das aquisições de bens de consumo³ e permanentes⁴ numa universidade pública, refletidas na sua execução no período de 2015 a 2021, no contexto de implantação de normas legais e procedimentos administrativos pelo Poder Executivo do Estado da Bahia, sob a retórica da 'qualidade do gasto público'. Para sua concretização, tomou-se como estudo de caso a Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS -, criada em 1970, com escopo de atuação no Centro-Norte baiano, sendo a primeira universidade pública do interior do território da Bahia.

³ Conforme o *Manual de contabilidade aplicada ao setor público* - 9º edição (Brasil, 2021), por material de consumo entende-se aquele bem que, em razão de seu uso corrente, perde normalmente sua identidade física ou tem sua utilização limitada a dois anos. Portanto, compreende uma despesa corrente, ou seja, que não contribui diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

⁴ Conforme o *Manual de contabilidade aplicada ao setor público* - 9º edição (Brasil 2021), por material permanente entende-se aquele bem que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, ou tem uma durabilidade superior a dois anos. Portanto, compreende uma despesa de capital.

A UEFS foi criada em conjunto com outras três Universidades Estaduais da Bahia⁵, igualmente concebidas e mantidas pelo Poder Executivo. Dada as particularidades operacionais, embora submetidas ao mesmo tratamento governamental no quesito das compras e contratações públicas, optou-se pela adoção do estudo de caso único, em razão da vivência acadêmica e experiência profissional dos autores, inclusive em cargos de direção, ambos servidores efetivos da instituição em questão.

Atualmente, a UEFS divide com a Universidade Federal do Recôncavo Baiano - UFRB - a responsabilidade de inserção regional da educação superior pública no município de Feira de Santana, no Território de Identidade Portal do Sertão⁶. O Município dista 108 quilômetros da capital do Estado - Salvador -, e, além de maior entroncamento rodoviário do Norte e Nordeste, é o mais importante polo educacional, comercial e logístico do interior baiano.

Quanto à metodologia, a pesquisa se caracteriza como aplicada, qualitativa e exploratório-descritiva, baseada em estudo de caso (Laville; Dionne, 1999; Yin, 2001; Gil, 2008; Martins, 2008). Para coleta e tratamento de dados, fez-se uso da análise documental de normas legais, relatórios, documentos institucionais e processos administrativos públicos. Como categorias teóricas de análise, discutiu-se as compras na universidade pública e a qualidade do gasto público. E, valendo-se de consultas às ferramentas de pesquisa - Scielo, Portal de Periódicos da Capes e Google Acadêmico -, livros, artigos e outras produções acadêmicas, não foram encontrados estudos que utilizem a abordagem e a análise aqui proposta.

Compras na universidade pública

As compras e contratações públicas constituem uma importante categoria de estudo por sua natureza econômica e social, sendo uma das faces mais visíveis dos impactos socioeconômicos diretos da administração pública na sociedade. Nesse sentido, Fenili (2016) esclarece que, apesar das dificuldades em se discorrer sobre a inovação, sobre as práticas de gestão e cultura e sobre a aferição do desempenho das compras públicas no Brasil, “não se olvida, entretanto, que as compras públicas, no paradigma almejado pelo Estado, possam servir de ferramental para política pública inerente ao desempenho nacional sustentável” (p. 10).

Mesmo considerando a relevância e particularidade das especificidades das compras e contratações públicas, principalmente as legais, compreende-se que elas se enquadram como uma categoria particular do estudo mercadológico das compras organizacionais. Complexifica ainda mais o tema, quando o ente que a exerce é a universidade pública. Portanto, trata-se de uma aproximação teórica que reconhece as limitações da natureza controversa, complexa e colegiada das universidades públicas,

⁵ A Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - Uesb -, criada em 1980, multicampi, com abrangência sobre a região Sudoeste; a Universidade do Estado da Bahia - Uneb -, criada em 1983, multicampi, com atuação em todas as regiões do Estado baiano; e a Universidade Estadual de Santa Cruz - Uesc -, criada em 1991, com atuação na região Sul e Extremo Sul do Estado (Boaventura, 2009).

⁶ A Bahia reconhece a existência de 27 Territórios de Identidade, geograficamente definidos a partir de especificidades multidimensionais - ambiente, economia, sociedade, cultura, política e instituições. O Território Portal do Sertão é formado pelos municípios de Água Fria, Amélia Rodrigues, Anguera, Antônio Cardoso, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Feira de Santana, Ipecaetá, Iará, Santa Bárbara, Santanópolis, Santo Estêvão, São Gonçalo dos Campos, Tanquinho, Teodoro Sampaio e Terra Nova (Bahia/Seplan, 2019).

diante de práticas administrativas mais afetas ao setor privado. Apesar disso, guardadas as particularidades do meio universitário, alguns aspectos que permeiam o público e o privado precisam ser considerados, tais como: a racionalidade dos processos, a escalabilidade da compra, o profissionalismo dos compradores, o envolvimento de diferentes atores no processo decisório, assim como, as relações legais e contratuais.

De tal modo, entende-se que para compreensão das compras e contratações públicas na universidade e em outros órgãos públicos, interagindo com o legal e o econômico, tem-se o processo político decisório, permeado por diferentes fatores de influência, a exemplo: da mobilização de agentes políticos e públicos; das políticas e programas governamentais; do planejamento e da execução das diretrizes orçamentário-financeiras; da concessão de recursos financeiros; das contingências e emergências públicas.

Quanto ao aspecto legal, as aquisições públicas - compras de bens e contratação de serviços -, são regidas por legislação específica - as leis de licitações e contratos administrativos, dispostas no ordenamento jurídico dos entes federativos. No âmbito da União vigora a lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021 (Brasil, 2021), e, no Estado da Bahia, a lei n. 9.443 de 1º de março de 2005 (Bahia, 2005). Com efeito, essas aquisições possuem ritos bem definidos, obrigatórios, que devem ser amplamente disseminados entre as partes interessadas, com o propósito de assegurar o cumprimento de princípios normativos do direito público⁷, essenciais no uso de recursos públicos, para além dos mencionados no art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), tais como: da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa, da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (Bahia, 2005, art. 3º).

Ainda sob o ponto de vista econômico ou mercadológico, destaca-se como importante fator o uso do poder de compra do Estado. Trata-se da capacidade da administração pública em utilizar sua aptidão de investimento - função alocativa -, para impulsionar segmentos econômicos específicos, assim como promover a ciência, a inovação e a sustentabilidade (Costin, 2010; Matias-Pereira, 2017; Costa; Terra, 2019; Reis, 2022). Exemplificando, o Estado pode implantar políticas para fortalecer a educação, a pesquisa e difusão da inovação tecnológica em áreas consideradas estratégicas, bem como a promoção dos desenvolvimentos econômico e social dos municípios e regiões, por meio da geração de emprego e renda, via alocação diferenciada de recursos.

Para Santana, Camarão e Chrispim (2020), as compras e contratações públicas precisam ser discutidas para além da visão reducionista que as relegam à condição ou função secundarizada de provimento de bens, serviços, obras e outros, como um fim em si mesmo. Devem, pois, assumir no debate da gestão pública, uma concepção programática e política, compreendida como componente estratégico importante à efetividade das ações do poder público no atendimento às demandas sociais. Para os

⁷ A lei federal n. 14.133/2021, no art. 5º, elenca também outros princípios que devem ser observados nas licitações e contratações da Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a saber: do interesse público, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021).

autores, enfatiza-se muito no Brasil, as dimensões de tempo, atributos materiais e valor, sem o debate qualitativo sobre sua efetividade. Esta abordagem também é partilhada por Costa e Terra (2019), quando da análise dessa dimensão estratégica das compras públicas.

De tal modo, sendo o Estado um grande demandador de bens e serviços, movimentando vultosas somas de recursos públicos em aquisições para o seu próprio funcionamento e em serviços e investimentos, diretos e indiretos, para o atendimento das demandas dos agentes econômicos, em tese, sob a égide supremacia do interesse público, tem-se, nesse contexto, um cenário de correlação de forças entre esses atores à alocação de recursos públicos escassos. Isso impacta de diferentes maneiras o processo decisório de compras e contratações públicas.

Nessa dimensão, de modo *lato sensu*, cabe esclarecer que a sinalização de decisão dos gastos de custeio e investimentos públicos, para além das concertações políticas discricionárias e de outros fatores de escolha considerados estratégicos, nem sempre visíveis ou óbvios, na agenda governamental, também se constituem a partir da definição da alocação obrigatória por lei, de recursos, respeitando áreas com percentual mínimo de destinação, a exemplo da educação⁸. Esses gastos são sinalizados mediante programas, projetos e ações nos instrumentos legais⁹ do ciclo orçamentário aprovados pelo Poder Legislativo.

Já de modo *stricto sensu*, destaca-se a figura do ordenador de despesa¹⁰ originário, que segundo Almeida (2021) é “a autoridade competente de cujos atos resultam disposição patrimonial para o Erário mediante emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos públicos” (p.132). Trata-se, em geral, da maior posição¹¹ dentro da estrutura organizacional dos órgãos ou entidades da administração direta e indireta, responsável legal pelos atos administrativos formais daquela Unidade (Peter, Machado, 2014; Almeida, 2021).

Na União, a matéria é regulamentada pelo §1º do art. 80 do decreto lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Brasil, 1967). No Estado da Bahia, o art. 45 da lei n. 2.322, de 11 de abril de 1966, define o ordenador de despesas como: “toda e qualquer autoridade investida de competência para emitir empenhos e autorizar pagamentos” (Bahia, 1966). No caso das autarquias públicas universitárias, essa figura originalmente é o reitor, nos termos da referência de Costin (2010):

No âmbito de cada órgão ou entidade, a responsabilidade pelas compras e contratações é das unidades administrativas setoriais de serviços gerais, geralmente subordinadas a um gestor (Subsecretário de Administração, Planejamento e Orçamento), responsável pela gestão de todas as funções administrativas (planejamento, orçamento, execução financeira, informática e serviços gerais). Na prática, a gestão direta das compras e contratações

⁸ A Constituição Federal de 1988, no art. 212, determina que seja aplicada pela União, o mínimo de 18%, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, o mínimo de 25%, da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988).

⁹ O Plano Plurianual - PPA -, a Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO - e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

¹⁰ Cabe destacar a responsabilidade do ordenador de despesas, que poderá responder com o seu patrimônio pessoal caso tenha gerado prejuízos ao erário (Peter; Machado, 2014; Almeida, 2021).

¹¹ Contudo, passível de delegação à autoridade a ela subordinada, responsabilizando-se solidariamente pelos efeitos das decisões e ações desses, ainda que diretamente não os tenha dado causa (Peter; Machado, 2014; Almeida, 2021).

é realizada por gerentes nas denominadas Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG), disseminadas nos ministérios, autarquias e fundações públicas. (p. 201)

Nesse contexto, encontra-se a universidade pública brasileira, uma instituição autárquica, que possui natureza de organização complexa; diversidade de atores e papéis; variabilidade e intensidade de demandas de bens e serviços; conflitos entre o burocrático e o político; estrutura organizacional colegiada; tecnologia de funcionamento peculiar; e propósitos organizacionais múltiplos e pouco definidos (Etizione, 1984; Marcovitch, 1998; Hardy; Fachin, 2000; Silva, 2004; Zabalza, 2007; Motta, 2010; Souza, 2010). E, sendo a universidade um órgão público autárquico, parte integrante da administração indireta, submete-se a todos os preceitos que regem aos demais órgãos públicos compreendidos na lei de licitações e contratos administrativos.

Por outro lado, a universidade pública, caracterizada por sua multiplicidade de funções, consubstancia-se como órgão que possui maior variabilidade de demandas de bens e serviços comuns e diferenciados se comparado a outras instituições públicas. Novamente exemplificando, na universidade compra-se diferentes tipos e volumes de substâncias químicas controladas e não controladas, alimentos, materiais e equipamentos laboratoriais, de engenharia, de saúde, de escritório; enfim, bens de consumo e permanentes diversos e de tecnologias diversificadas.

Qualidade ou restrição do gasto público

A ideia da qualidade do gasto público insere-se no contexto das reformas administrativas trazidas com o movimento do novo gerencialismo, a partir do início dos anos 1990, quando concepções e práticas de gestão amplamente disseminadas no setor privado foram tomadas como referência para melhoria da gestão pública. No escopo do debate do gasto público, ao examinar práticas de redução de despesas em seis¹² nações integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE -, Robinson (2015) esclarece que se trata de “uma ferramenta para melhorar a priorização dos gastos. Priorizar gastos significa alocar recursos limitados do governo para os programas que oferecem maiores benefícios à sociedade (eficiência alocativa)” (p. 110).

Ainda segundo Robinson (2015), priorizar gastos é essencial para o alcance de maior valor e eficiência alocativa do orçamento público em programas e projetos de interesse da sociedade, prevenindo o desperdício de recursos em atividades ineficientes ou de baixa prioridade, em detrimento daquelas que são socialmente mais importantes e demandam mais recursos financeiros.

Já Pires e Motta (2015), esclarecem que a expressão ‘qualidade do gasto público’ vem sendo utilizada no Brasil de diversas maneiras, sem o devido rigor teórico e metodológico. Para esses autores, trata-se de um conceito polissêmico que se apropria de várias áreas do conhecimento humano e que deveria ser empregado numa perspectiva tecno-política,

¹² Austrália, Canadá, Dinamarca, Holanda, Reino Unido e França.

levando-se em consideração elementos de know-how, de conhecimentos sistemáticos, de técnicas, metodologias e informações objetivas, mas também tomando em conta os vieses políticos e os matizes partidários de que são portadores aqueles que se responsabilizam pelas decisões e por sua implementação. (Pires; Motta, 2015, p. 13)

Dada a polissemia do termo, neste trabalho, toma-se a qualidade do gasto com uma abordagem instrumental. Idealmente, o assunto deve ser operacionalizado por um conjunto de medidas que envolvem decisões políticas e administrativas para não só planejar e organizar mas, principalmente, acompanhar e controlar a execução orçamentária dos gastos públicos quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade. Por meio da qualidade dos gastos, os governos podem revisar despesas, definir e redefinir prioridades, monitorar e controlar a execução orçamentária, corrigir erros processuais, perseguir o ajuste fiscal, priorizar investimentos, além de outros objetivos.

No Estado da Bahia, o Governo publicou o decreto n. 14.710, de 14 de agosto de 2013, que, no art. 1º, assume explicitamente sua intenção de promover a suspensão de gastos, por meio da “contenção de despesas de custeio e de pessoal, que deverão ser observadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e efetivadas através das fontes próprias do Tesouro Estadual” (Bahia, 2013).

Em 11 de dezembro de 2014, foi criada a Coordenação de Qualidade do Gasto Público - CQGP -, pela lei n. 13.204, responsável por uma reforma administrativa no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, com a “finalidade de executar programas e projetos de desenvolvimento, implantação e disseminação de práticas voltadas para a melhoria da gestão da qualidade do gasto público” (Bahia, 2014a, art. 19).

Assim, essa Coordenação passou a compor a estrutura organizacional da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia - Sefaz -, sendo responsável pelo Programa de Qualidade do Gasto Público - Compromisso Bahia, destinado a coordenar e monitorar, em caráter sistêmico, as ações voltadas para a qualidade do gasto em toda a estrutura do Estado.

Já em 6 de fevereiro de 2015, o governo do Estado publicou o decreto n. 15.924, que dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades integrantes da Administração Pública do Poder Executivo, determinando que cabe à CQGP “o monitoramento das despesas correntes/custeio, devendo a Unidade prestar as informações necessárias, observando os prazos estabelecidos para entrega dos relatórios” (Bahia, 2015a, art. 3º).

Além disso, esse decreto determina que novas contratações de serviços e aquisições de bens - e termos de aditamento - de valor global superior a R\$ 455 mil devam ser precedidas de análise técnica por essa Coordenação e pela Superintendência de Recursos Logísticos - SRL - da Secretaria de Administração do Estado da Bahia -Saeb -, “quanto à observância do seu impacto nas metas de custeio e na qualificação do gasto público” (Bahia, 2015a, art. 10).

Para além desse, o decreto n. 16.417, de 16 de novembro de 2015, também estabeleceu medidas para a gestão de despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal, no âmbito do Poder Executivo Estadual, determinando que o acompanhamento e

a avaliação dessas medidas de controle fossem “permanentes e sistematizadas pelas Secretarias da Administração, da Fazenda e do Planejamento, nas suas respectivas áreas de competência, visando à aferição do seu cumprimento” (Bahia, 2015b, art. 12).

Ademais, tanto a SRL da Saeb, quanto a CQGP da Sefaz, devem acompanhar e supervisionar o cumprimento desse decreto estadual, visando à redução de despesas, a exemplo de diversas demandas do cotidiano acadêmico, como: contratação de cursos, seminários, congressos, simpósios e outras formas de capacitação e treinamento de servidores públicos, que demandem inscrição, aquisição de passagens aéreas, concessão de diárias e verba de deslocamento; aditamento - acréscimo de valor - de prestações de serviços e aquisição de bens; aquisição de materiais de consumo. Como exceção, o decreto cita as demandas destinadas ao desenvolvimento das atividades essenciais, porém, “condicionando-se, entretanto, a prática de tais atos à existência de disponibilidade orçamentária e à manifestação prévia da Saeb e da Sefaz” (Bahia, 2015b, art. 2º, §1º).

Note-se que, com a criação da CQGP e a implantação posterior dos instrumentos legais que lhe deram sustentação operacional, passa-se da explicitação da ‘retenção do gasto público’ à ‘qualidade do gasto público’ como justificativa ao acirramento do controle de despesas dos diferentes órgãos estaduais.

Em 2020 foi publicada a Instrução Normativa Conjunta Saeb/Sefaz/Seplan - IN n. 001/2020 -, que passou a orientar os órgãos públicos em relação ao planejamento de compras e contratações públicas. Logo, teve início uma campanha de controle e restrição de gastos, que passou a impactar sobremaneira as Ueba, estendendo-se e se consolidando, normativamente, a cada exercício orçamentário-financeiro por meio de outros instrumentos de igual teor e finalidade que se seguiram ano após ano (Bahia, 2020b).

Segundo dados da própria Sefaz, essa política de controle de gastos encerrou o período 2015-2021, com uma economia real de R\$ 9 bilhões em despesas de custeio - gastos com a manutenção do setor público, a exemplo de água, energia, material de consumo, combustíveis, viagens, tecnologia da informação, periódicos, contratos de prestação de serviços, dentre outros -, refletindo o trabalho voltado para a qualidade do gasto, desenvolvido por essa Secretaria de Estado, desde o ano de 2015, ajudando “a preservar o equilíbrio das contas, a manter os serviços públicos em pleno funcionamento e a ampliar os investimentos” (Bahia/Sefaz, 2022a).

Dando continuidade à trajetória baiana, em 2020, pensadas no contexto do controle de gastos para a redução das despesas públicas, com perspectiva temporária, as normas anteriores tiveram seus prazos renovados, assumindo uma tendência de permanência, pela regulamentação prevista no decreto estadual n. 19.551 de 20 de março de 2020, que em seu art. 4º-A, redação alterada pelo decreto n. 20.604/2021:

As novas contratações de serviços e aquisições de bens, bem como os seus termos de aditamento deverão ser precedidas de análise técnica pela Secretaria da Administração - SAEB e pela Coordenação da Qualidade do Gasto Público, quanto à observância do seu impacto nas metas de custeio e na qualificação do gasto público. (Bahia, 2020a, art. 4º-A)

Soma-se a essa legislação, o decreto estadual n. 15.404, de 1º de setembro de 2014, que trata das aquisições de bens e contratações de serviços na área de tecnologia da informação e comunicação a serem adotadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo, dentre outras providências (Bahia, 2014b).

Esse instrumento versa sobre a elaboração obrigatória dos órgãos públicos que compõem a administração direta e indireta, de planos de aquisição anuais previamente elaborados, que serão analisados e aprovados, ou não, pela Coordenação de Tecnologias Aplicadas à Gestão Pública - CTG -, órgão pertencente a Saeb. No que diz respeito aos recursos de TIC, antes mesmo do caminho longo e ermo das autorizações externas anteriormente elencadas para os processos de compras nas Ueba - fator imprescindível e extremamente estratégico para o fazer universitário contemporâneo -, depende a universidade pública estadual da autorização de um órgão externo que pouco ou nada conhece da sua realidade cotidiana. E mais, atua com uma lógica uniformizadora e universal, tratando-a como qualquer outro órgão da Administração Pública direta, com imposições, restrições e especificações prescritivas sobre o que se pode comprar ou contratar, ou não.

Do ponto de vista legal, cabe ainda esclarecer que funções de controle já estão previstas na Carta Magna brasileira, sob a égide dos princípios e responsabilidades previstas no art. 70, sendo este replicado na Constituição do Estado, consoante o art. 89, o qual define expressamente:

Art. 89 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, renúncia de receitas e isenções fiscais, será exercida pela Assembleia Legislativa, quanto ao Estado, e pelas Câmaras Municipais, quanto aos Municípios, mediante controle externo e sistema de controle interno de cada Poder. (Bahia, 1989)

No Estado da Bahia, ainda que se considerem as iniciativas de qualidade de gastos públicos com ações de controladoria e não como ações de fiscalização, efetivamente elas ganham essa conotação, à medida que leis, instruções e orientações limitam, consideravelmente, a autonomia de compras das suas autarquias. No caso das universidades públicas, os efeitos das normas e procedimentos assumem uma conotação política, uma vez que desconsideram o princípio constitucional da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, prevista no art. 207 (Brasil, 1988).

Como síntese, Mota Júnior (2022) destaca uma relação desses decretos publicados pelo Estado da Bahia, no período de 2010 a 2020, quadro 1, responsáveis pela limitação de despesas e controle de gastos, que, a partir de 2015, visaram à qualidade do gasto público, porém, conseqüentemente, restringindo ações administrativas e acadêmicas da Uefs (e das outras Ueba) e o alcance dos seus benefícios à sociedade.

Ademais, como exemplo dessas restrições, Mota Júnior (2022) aponta o decreto n. 16.417/2015, que suspendeu a execução de diversas despesas do cotidiano acadêmico, como: contratação de cursos, seminários, congressos, simpósios e outras formas de capacitação e treinamento de servidores públicos; aditamento de contrato de serviços e de aquisição de bens; e aquisição de materiais de consumo, exceto os de atividades essenciais, no entanto cabendo o acompanhamento e o controle por parte da Saeb.

Quadro 1 -

Decretos estaduais de limitação de despesas e controle de gastos públicos - Período 2010-2020

Governo Jaques Wagner - 2º mandato (2007-2014)
Decreto n. 12.583, de 09/02/2011 - estabelece procedimentos específicos sobre a execução orçamentária e financeira.
Decreto n. 14.682, de 31/07/2013 - estabelece o limite de despesas de manutenção, de projetos e atividades finalísticas.
Decreto n. 14.710, de 14/08/2013 - estabelece medidas para a gestão das despesas e controle do gasto de pessoal e de custeio.
Decreto n. 15.624, de 29/10/2014 - estabelece diretrizes para a transição de governo e suspende diversas despesas públicas.
Governo Rui Costa - 1º mandato (2015-2018)
Decreto n. 15.924, de 06/02/2015 - dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades integrantes da Administração Pública do Poder Executivo Estadual.
Decreto n. 16.417, de 16/11/2015 - estabelece medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal, no âmbito do Poder Executivo Estadual.
Decreto n. 16.593, de 18/02/2016 - estabelece o contingenciamento das despesas de manutenção e de projetos e atividades finalísticas com recursos do Tesouro Estadual, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual.
Governo Rui Costa - 2º mandato (a partir de 2019)
Decreto n. 19.551, de 20/03/2020 - estabelece medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, no âmbito do Poder Executivo Estadual.
Decreto n. 19.733, de 01/06/2020 - altera o decreto n. 19.551, de 20 de março de 2020, na forma que indica, e dá outras providências. Art. 4º-A - As novas contratações de serviços e aquisições de bens, bem como os seus termos de aditamento deverão ser precedidas de análise técnica pela Secretaria da Administração e pela Coordenação da Qualidade do Gasto Público, quanto à observância do seu impacto nas metas de custeio e na qualificação do gasto público.

Fonte: Mota Júnior (2022, p. 143).

Tais práticas transferem a decisão final da compra ou contratação pública para autoridades externas a universidade, intensificando o processo de desconstrução da autonomia universitária, uma vez que burocratizam o processo de compras públicas e estendem por demais o ciclo de compras e contratação de bens e serviços, com prejuízos por vezes irrecuperáveis e, até mesmo, resultando na perda de recursos captados de convênios institucionais. Assim, essas práticas afetam não apenas execução de recursos de fonte própria, como também de fonte de terceiros, notadamente da União, cujos prazos são bem delimitados.

Desse modo, o modelo de qualidade do gasto público implementado na Bahia tem ênfase predominante na contenção do gasto público. Logo, a retórica da qualidade do gasto público substituiu a prática de publicação de decretos anuais de contingenciamento orçamentário-financeiro, instrumentos menos toleráveis que jogavam luz sobre as limitações fiscais do Estado e sua dificuldade de superação, atribuindo ao governo a difícil missão de convencer as partes interessadas, sobretudo a imprensa especializada, da sua capacidade de governança e superação de crises.

Corrida de obstáculos das compras na universidade pública

Somente em 2019, a Uefs disponibilizou 1.975 vagas para 31 cursos da oferta regular de graduação, visando ao ingresso em dois semestres letivos, que, no total, obtiveram 40.848 candidatos inscritos no Sistema de Seleção Unificada - Sisu - e 8.649 matrículas regulares, com 4.170 cotistas - semestre 2/2019). Já na pós-graduação, essa instituição contou com 669 alunos matriculados em 27 cursos de pós-graduação stricto sensu: cinco doutorados acadêmicos, 14 mestrados acadêmicos e quatro profissionais, além da participação em quatro mestrados profissionais em rede nacional. Na pesquisa, a Uefs contabilizou 626 projetos em desenvolvimento, sendo que 271 (43,3%) desses com financiamento externo, e, na extensão, a Instituição desenvolveu 212 ações extensionistas, dentre programas, projetos, cursos e eventos, atendendo a um público estimado de 752.748 beneficiados (Uefs, 2020).

Os números da Uefs evidenciam a complexidade de lidar com o atendimento a uma demanda que possui muita variabilidade e detalhes por área de oferta de cursos, pesquisa, extensão e projetos diversificados. Nesse sentido, as aquisições públicas de bens e serviços - exceto obras públicas - acontecem por meio da Gerência Administrativa - composta pela Subgerência de Aquisições de Bens - Sabens e da Subgerência de Aquisição de Serviços - Saserv -, e da Coordenação de Licitações - unidades subordinadas à Pró-Reitoria de Administração e Finanças - Proad -, um órgão da administração central da instituição, responsável pela gestão administrativa e financeira, que atua na coordenação, fiscalização, supervisão e direção das atividades administrativas essenciais ao funcionamento da Instituição, tais como: contratos e convênios; aquisição de materiais e equipamentos; contratação de serviços; gestão de bens patrimoniais; dentre outras (Uefs, 2020).

A Uefs possui um histórico de evolução nos procedimentos de planejamento e execução de aquisições de bens e serviços. Desde 2007, consolidou a utilização de um Sistema de Planejamento Orçamentário - SPO -, realizado pela Assessoria Técnica e de Desenvolvimento Organizacional - Asplan -, em parceria com a Assessoria Especial de Informática - AEI. Tratava-se de um sistema de informações operacionais, concebido internamente como ferramenta administrativa para viabilizar o planejamento anual de aquisições e contratação de materiais e serviços necessários ao funcionamento dos diferentes setores e processos da organização (Uefs, 2008). Na prática, abrangia e obrigava toda administração universitária a realizar a análise prévia e prioritária de suas necessidades de materiais e serviços para que a Proad pudesse realizar a consolidação de maiores volumes de compras com ênfase na economicidade e a aplicação de recursos de maneira efetiva.

A Universidade conta com uma equipe central de licitações e contratos, formada por analistas universitários de nível superior e técnico-administrativos de nível médio, que pode ser considerada bastante qualificada, uma vez que alguns dos seus membros atuam, inclusive, como instrutores do Estado da Bahia para formar quadros técnicos, na mesma área, em outros órgãos estaduais. Além da equipe de licitações, destaca-se também o conjunto de compradores organizacionais que atuam dedicados exclusivamente a esse objetivo, tanto na Subgerência de bens e na Subgerência de serviços.

Quanto ao aspecto orçamentário, a tabela 1 demonstra a insuficiência de recursos disponibilizados, principalmente para a aquisição de bens permanentes - nas despesas de capital, nos anos de 2016, 2018 e 2020). Por si só, a capacidade de manutenção e de investimento da instituição, em contraste com a despesas de pessoal, ilustra as limitações financeiras de atendimento a diferentes demandas da comunidade. soma-se a isso, as restrições de gastos criadas pelo governo estadual que dificultam, atrasam e tornam burocraticamente disfuncional o fazer universitário.

Tabela 1 -

Orçamento total final - recursos do tesouro, em mil reais, Uefs 2015-2021.

Orçado	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pessoal	210.543,26	213.715,00	211.634,54	204.056,68	209.090,97	211.855,32	215.083,14
Despesas correntes	48.045,89	50.991,00	56.649,26	48.420,79	51.989,62	44.733,96	70.069,50
Despesas de capital	2.377,85	815,00	3.061,00	1.675,90	4.371,00	1.998,82	11.782,76
Total	260.967,00	265.521,00	271.344,80	254.153,37	265.451,59	258.588,10	296.935,40

Fonte: autores, a partir de dados do Sistema FGWEB (Bahia/Sefaz, 2022b).

Note-se que, durante os exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018 - tabela 2 -, a disponibilidade de dotação orçamentária para as aquisições de bens de consumo e permanente foram aquém das necessidades institucionais, e que, ainda assim, a efetiva execução orçamentária, na tabela 3, foi muito abaixo do orçado inicial, tendo como 'vale', os anos de 2015 e 2016, não por acaso os dois primeiros anos de quando a política de qualidade do gasto público estadual se impôs sobre a Universidade.

Tabela 2 -

Orçamento final de materiais de consumo e permanente - recursos do tesouro, em mil reais, Uefs 2015-2021

Orçado Final	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Consumo	687,052	671,99	1.196,76	1.162,70	1.975,39	701,47	5.348,29
Permanente	504,92	494,83	1.398,87	1.011,36	3.953,30	1.490,42	7.999,96
Total	1.191,97	1.166,82	2.595,63	2.174,06	5.928,69	2.191,89	13.348,25

Fonte: autores, a partir de dados do Sistema FGWEB (Bahia/Sefaz, 2022b).

A tabela 3 evidencia ainda a variabilidade da disponibilidade de recursos orçamentários entre os diferentes exercícios, a exemplo do ano de 2020, quando apenas 23,6% foi efetivamente executado - de despesas liquidadas - em relação ao orçado inicial para materiais de consumo e permanente.

Note-se que, no ano de 2015, a execução com bens de consumo e permanente foi o equivalente a menos de 20% do orçado inicial. No ano de 2016, sob o pulso firme da qualidade do gasto público, a Uefs executou menos de 10% na sua previsão orçamentária inicial. Nos anos de 2017 e 2018, essa relação foi próxima de 50%. Já no ano de 2019, foi

positivamente superior em, aproximadamente, 10%. Nesse último ano, do ponto de vista prático, tem-se um exercício atípico pelas pressões dos seus dirigentes quanto ao histórico de restrições e às dificuldades por que vinha passando a Universidade em anos anteriores.

Tabela 3 -

Execução orçamentária de materiais de consumo e permanente: recursos do tesouro em mil reais - Uefs 2015-2021

Orçado	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inicial	5.750,00	7.077,00	3.871,00	4.891,00	4.988,00	7.450,00	13.309,60
Final	1.191,97	1.166,82	2.595,63	2.174,06	5.928,69	2.191,89	13.348,25
Empenhado	1.038,80	589,46	1.630,06	2.147,15	5.586,83	2.180,91	5.683,58
Liquidado ¹³	1.029,15	589,46	1.630,06	2.147,15	5.503,41	1.755,98	5.637,66

Fonte: autores, a partir de dados do Sistema FGWEB (Bahia/Sefaz, 2022b).

Além disso, mesmo nos anos de 2020 e 2021, sob forte impacto da pandemia mundial de Covid-19, ante ao esforço governamental de redirecionamento de recursos ao seu combate, tendo a universidade mantido parte das suas atividades administrativas e acadêmicas em funcionamento virtual, a execução foi bem abaixo do necessário, 23% e 42%, respectivamente, o que impactaria na futura retomada das atividades presenciais em 2022.

Considerações finais

Por meio deste estudo de caso exploratório-descritivo buscou analisar as condições orçamentário-financeiras das compras de bens de consumo e permanentes na Universidade Estadual de Feira de Santana, no período de 2015 a 2021, diante de um contexto normativo de implantação de instrumentos legais e procedimentos administrativos pelo Poder Executivo do Estado da Bahia, sob a retórica da 'qualidade do gasto público'.

A partir dos elementos aqui levantados e em função da própria experiência acadêmica e profissional dos seus autores, o estudo busca reflexões sobre essa questão central, de onde podem derivar questões secundárias, a exemplo: por que o controle governamental, tomado como qualidade do gasto público, sob o argumento da economicidade, propõe-se a ser mais importante que o direito da comunidade universitária de definir como gastar os recursos públicos que lhes são confiados pela sociedade? Por que o reitor da autarquia universitária, seu autorizador legal, principal responsável pela execução das despesas públicas perante os órgãos de controle, tem sido privado da palavra final nos processos de compras dessas instituições?

Além disso, se as autoridades governamentais - externas à universidade - não podem ser responsabilizadas diretamente pelo emprego dos recursos públicos das autarquias universitárias, em caso de atrasos ou frustração na aquisição de bens e serviços essenciais, ou no caso erros, equívocos e de até malversação de recursos, por que centralizam a decisão final de execução de compras em detrimento da comunidade universitária? Ou ainda, nesse contexto explicitado: 'qualificar o gasto', empiricamente,

¹³ Efetivamente recebido no ano.

soa bem mais gerencialista que 'contingenciar o gasto' da universidade? 'Qualificar o gasto' joga luz sobre os gestores públicos das universidades, admitindo, por princípio, que empregam mal os recursos a serem geridos na ponta, em nível operacional? Ou de outro modo: 'contingenciar o gasto', por sua vez, atribui ao governo central a responsabilidade pelo corte de recursos públicos não enviados a universidade, imputando-lhe o peso de não prover as condições necessárias para a sua política pública de educação superior gratuita. De uma forma ou de outra, perde a universidade, perde a educação e perde a sociedade.

Essas e outras indagações sugerem uma problemática importante que deve ser discutida e aprofundada em estudos posteriores. Dessa maneira, este artigo limita-se a refletir sobre essa questão central, especialmente no que se refere à aquisição de bens - de consumo e permanente -, trazendo elementos teóricos e empíricos relevantes à discussão e que servirão de base para futuras pesquisas, que poderão discorrer também sobre a aquisição ou contratação de serviços diversos, bem como de obras, instalações e reparações, não abarcados neste trabalho, que, por sinal, representam, ainda mais, outros elementos normativos e administrativos de controle não abordados aqui.

Com efeito, os dados evidenciam que a Uefs, do ponto de vista orçamentário-financeiro, é impactada quanto à sua capacidade de manter, equipar e reequipar seus espaços administrativos e acadêmicos, assim como de fornecer os materiais de consumo necessários às suas atividades. Isso reflete na sua infraestrutura geral; nos laboratórios; na escassez de recursos materiais necessários à sobrevivência dos seus semoventes, inclusive quanto a higiene e alimentação; na obsolescência do parque tecnológico; na descontinuidade de projetos de pesquisa e de extensão; na desqualificação dos seus cursos de graduação e pós-graduação.

Nesse sentido, cabe destacar que algumas dessas interferências e amarras de controle de gastos por partes das autoridades governamentais chegam a ser esdruxulas, em função da própria natureza e funções da universidade, sem compreender que a ausência ou atraso nessas compras e contratações prejudicam a atuação dessas instituições e o cumprimento do seu papel social. Como alguns exemplos, cita-se: retorno de processo com solicitações de justificativa ou manifestação, acerca do que se estabelece nas normas de controle de gastos, para contratação de assinatura eletrônica das Normas Técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas; da compras de livros para a Biblioteca Central; e, até mesmo, de contratações de artistas e outras personalidades para participação na Feira Literária e Cultural de Feira de Santana - patrimônio imaterial da Bahia, instituído pela lei estadual n. 13.934/2018 (Bahia, 2018), o que evidencia sua notoriedade e importância.

Outro exemplo diz respeito à aquisição de itens de TIC, como computadores, sistemas e outros hardwares e softwares de suporte, para os quais torna-se necessário além das citadas assinaturas dos secretários de Estado, o aval da Coordenação de Tecnologias Aplicadas à Gestão Pública, um órgão pensado no contexto de atuação da administração direta que pouco ou nada conhece a realidade das instituições universitárias, tratando-as em pé de igualdade com outros órgãos que possuem natureza

burocrática no seu escopo de atuação. Isso pode ser constatado nas recorrentes diligências, para que a universidade possa justificar o porquê de determinadas aquisições, inclusive quanto às aplicações de natureza estritamente acadêmica, a serem utilizados nos laboratórios.

De outra forma, relatar que, “em situações excepcionais e casos omissos” dos referidos decretos (Bahia, 2015a, 2015b, 2020a), as aquisições e contratações dependem ‘de manifestação final conjunta’ dos titulares de duas Secretarias de Estado, ou seja, das assinaturas dos Secretários da Fazenda e da Administração, destituída inclusive a participação do Secretário da Educação - do qual vincula-se orçamentariamente a Universidade com a Administração Direta -, o que reforça a tese de que a ênfase do controle do gasto se materializa mais pelo corte do que pela qualidade.

Logo, todo esse cenário reafirma a tradição do burocratismo e de suas disfunções no modus operandi do poder público, no que diz respeito à efetividade da despesa pública, pois compromete os prazos de aquisições, a celeridade no atendimento às demandas para o fazer universitário cotidiano, desgastes nas relações internas entre dirigentes e servidores, serviços públicos que deixam de ser entregues à sociedade e a incidência de muito retrabalho e falhas na condução dos processos administrativos, que deveriam dizer respeito apenas a autarquia universitária.

Por fim, entende-se que esses instrumentos de restrições de gastos são, por vezes, necessários ante a crise econômica e fiscal do Estado, porém jamais podem perenizar-se como práticas de gestão que sufocam, restringem, dificultam e, até mesmo, desconstroem programas, projetos e ações sob o argumento reducionista da economicidade pela economicidade, como se isso levasse a um governo mais eficiente, eficaz e efetivo na entrega dos serviços públicos à sociedade, e sem a observância de critérios que respeitem, escutem, discutam e admitam as soluções para os problemas sociais, ocasionados por políticas públicas verticais de natureza autoritária.

Referências

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Ordenador de despesas: gestão, discricionariedade e responsabilidade pessoal. *Revista do TCU*. Brasília, v. 52, n. 1, p. 128-145.

BAHIA. *Constituição do Estado da Bahia*. Atualizada até a emenda n. 26 de 31 de janeiro de 2020. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1989. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70433/CE_BA_EC_26-2020%20.pdf. Acesso em 27 ago. 2022.

BAHIA. *Decreto n. 14.710, de 14 de agosto de 2013*: estabelece medidas para a gestão das despesas e controle do gasto de pessoal e de custeio, no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, na forma que indica, e dá outras providências. Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2013. Disponível em https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/pdf_saf/dec_14710_controle_gastos_pessoal.pdf. Acesso em 27 ago. 2022.

BAHIA. *Decreto n. 15.404, de 1º de setembro de 2014*: estabelece normas atinentes às aquisições de bens e contratações de serviços na área de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC a serem adotadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública

do Poder Executivo Estadual e dá outras. Salvador: Casa Civil do Estado da Bahia, 2014b. Disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-15404-de-01-de-setembro-de-2014>. Acesso em 27 ago. 2022.

BAHIA. *Decreto n. 15.924, de 6 de fevereiro de 2015*: dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades integrantes da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Salvador: Casa Civil do Estado da Bahia, 2015a. Disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-15924-de-06-de-fevereiro-de-2015>. Acesso em 27 ago. 2022.

BAHIA. *Decreto n. 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: Casa Civil do Estado da Bahia, 2015b. Disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-16417-de-16-de-novembro-de-2015>. Acesso em 27 ago. 2022.

BAHIA. *Decreto n. 19.551, de 20 de março de 2020*: estabelece medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19, no âmbito do Poder Executivo Estadual, na forma que indica, e dá outras providências. Salvador: Casa Civil do Estado da Bahia, 2020a. Disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-19551-de-20-de-marco-de-2020>. Acesso em 27 ago. 2022.

BAHIA. *Instrução conjunta Saeb/Sefaz/Seplan n. 001/2020*: orienta os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual quanto aos procedimentos referentes à operacionalização do Planejamento de Compras e Contratações de Serviços. Salvador: Secretaria da Administração do Estado da Bahia, 2020b. Disponível em https://www.comprasnet.ba.gov.br/sites/default/files/instrucao_conjunta_saeb_sefaz_sepla_n_no_001_2020.pdf. Acesso em 27 ago. 2022.

BAHIA. *Lei n. 2.322, de 11 de abril de 1966*: disciplina a administração financeira, patrimonial e de material do Estado. Salvador: Casa Civil do Estado da Bahia, 1966. Disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-2322-de-11-de-abril-de-1966>. Acesso em 27 ago. 2022.

BAHIA. *Lei n. 9.433, de 1º de março de 2005*: dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador: Casa Civil 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 27 ago. 2022.

BAHIA. *Lei n. 13.204, de 11 de dezembro de 2014*: modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Salvador: Casa Civil do Estado da Bahia, 2014a. Disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13204-de-11-de-dezembro-de-2014>. Acesso em 27 maio 2022.

BAHIA. *Lei n. 13.934, de 11 de maio de 2018*: declara como Patrimônio Cultural Imaterial do Estado o Festival Literário e Cultural de Feira de Santana - A Feira do Livro. Salvador: Casa Civil do Estado da Bahia, 2018. Disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13934-de-11-de-maio-de-2018>. Acesso em 27 ago. 2022.

BAHIA. Bahia economiza R\$9 bi com máquina pública e prioriza investimentos. *Sefaz Notícias*. Salvador, 11 de fevereiro de 2022a. Disponível em http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/noticias/noticia.asp?LCOD_NOTICIA=12070. Acesso em 27 ago. 2022.

BAHIA. Finanças públicas e controle interno. Consultas. Sistemas de gestão pública. Área financeira. *Sistema FGWEB - Fiplan Gerencial Web*: banco de dados (acesso restrito). Salvador: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2022b. Disponível em <https://sistemasweb.sefaz.ba.gov.br/sistemas/FGWEB>. Acesso em 27 ago. 2022.

BAHIA. *Territórios de identidade*. Salvador: Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, 2019. Disponível em <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>. Acesso em 27 ago. 2022.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. *A construção da universidade baiana: origens, missões e afrodescendência*. Salvador: UFBA, 2009.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (org.). *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28263. Acesso em 27 ago. 2022.

BOVO, José Murari. *Universidade e comunidade: avaliação dos impactos econômicos e da prestação de serviços*. São Paulo: Editora da UNESP, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 ago. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*: dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 27 maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 14.133 de 1º de abril de 2021*: lei de licitações e contratos administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em 27 maio 2022.

BRASIL. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em 27 ago. 2022.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. *Compras públicas: para além da economicidade*. Brasília: Enap, 2019.

COSTIN, Claudia. *Administração pública*. São Paulo: Atlas, 2010.

DURHAM, Eunice Ribeiro. *A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações. Documento de trabalho 9/89*. São Paulo: USP/Nupes, 1989. Disponível em <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt8909.pdf>. Acesso em 27 ago. 2022.

ETIZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1984.

- FENILI, Renato. *Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas*. Niterói: Impetus, 2016.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.
- HARDY, Cynthia; FACHIN, Roberto. *Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos*. Porto Alegre: Ufrgs, 2000.
- LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LOPES, Roberto Paulo Machado. *Universidade pública e desenvolvimento local: uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia*. Vitória da Conquista: Uesb, 2003.
- MARCOVITCH, Jacques. *A universidade (im)possível*. São Paulo: Futura, 1998.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. *Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2008.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2017.
- MOTA JÚNIOR, Antônio de Macêdo. *Desafios contemporâneos da administração universitária: um estudo das dimensões política, organizacional, cultural e econômica na Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs)*. Salvador: Uneb, 2022. 350f. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade). Universidade do Estado da Bahia.
- MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *Teoria das organizações: evolução e crítica*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- OLIVEIRA, Carlos Eduardo Cardoso de. *Dimensão regional da universidade pública: estratégias de expansão do ensino de graduação na Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs)*. Salvador: Unifacs, 2014. 325f. Tese (Doutorado). Universidade Salvador.
- PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. *Manual de auditoria governamental*. São Paulo: Atlas, 2014.
- PIRES, Valdemir; MOTTA, Alexandre Ribeiro. Qualidade do gasto público: do conceito polissêmico ao conceito tecnicamente alicerçado por uma agenda de pesquisa multidisciplinar. CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., 2015. Anais ... Madrid: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2015. Disponível em <https://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/1822>. Acesso em 28 ago. 2022.
- REIS, Luciano Elias. *Compras públicas inovadoras: o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo como perspectiva do desenvolvimento nacional sustentável, de acordo com a nova lei de licitações e o marco regulatório das startups*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2010, p. 959-992.
- ROBINSON, Marc. Revisões de despesa na OCDE. In: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (org.). *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015, p. 107-160.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. *Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos*. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SILVA, Eugênio Alves da. *O burocrático e o político na administração universitária: continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)*. Braga: Universidade do Minho, 2004. 528f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade do Minho.

SOUZA, Irineu Manoel de. Contribuições para a construção de uma teoria de gestão universitária. In: SILVEIRA, Amélia; DOMINGUES, Maria José Carvalho de Souza (org.). *Reflexões sobre administração universitária*. Curitiba: Juruá/Blumenau: Edifurb, 2010, p. 17-47.

UEFS. *Relatório de atividades 2008*. Feira de Santana: Uefs, 2008. Disponível em http://www.asplan.Uefs.br/arquivos/File/RELATORIO_DE_ATIVIDADES/Relatorio_Anual_de_Atividades_2008.pdf. Acesso em 28 ago. 2022.

UEFS. *Relatório de atividades 2019*. Feira de Santana: Uefs, 2020. Disponível em http://www.asplan.Uefs.br/arquivos/File/RELATORIO_DE_ATIVIDADES/Relatorio_Anual_Atividades_2019.pdf. Acesso em 28 ago. 2022.

YIN, Robert. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZABALZA, Miguel Angel. *O ensino universitário: seu cenário e seus protagonistas*. Porto Alegre: Artmed, 2007.