

A SUBVINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA COMO CAMINHO PARA A GARANTIA DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: A UEPA EM QUESTÃO

Eixo temático: 1 - Política econômica e financiamento da educação superior no Brasil

Emerson Duarte Monte, Universidade do Estado do Pará (UEPA),
e-mail: emerson@uepa.br
Giselle dos Santos Ribeiro, Universidade do Estado do Pará (UEPA),
e-mail: giselle.ds.ribeiro@uepa.br

Introdução

A partir da aprovação do texto Constitucional Federal de 1988 (CF-88) que deu nova base jurídica para a organização da educação superior no país, especialmente para as instituições públicas, ocorre uma reconfiguração no âmbito dos estados, com a fundação de universidades estaduais.

A partir desse marco ficou estabelecido uma disjuntiva, qual seja: a origem dos recursos para o financiamento das universidades estaduais. A partir do que ficará fixado nas constituições estaduais e demais legislações, alguns estados optaram pela ampliação dos 25% mínimos da arrecadação líquida de impostos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme estabelecido no Art. 212 da CF-88.

Outros estados garantiram a subvinculação orçamentária para as universidades estaduais. Atualmente são 8 estados que possuem alguma subvinculação. A maioria o fez por meio do texto constitucional, quer seja no seu nascedouro, ou ainda a partir de emenda constitucional. Outros optaram por legislações infraconstitucionais, conforme segue: Constituição - Amazonas (2024, Art. 200) – 5% MDE, Ceará (2025, Art. 224) – 5% MDE, Maranhão (2024, Art. 272) – 5% MDE, e Piauí (2024, Art. 224) – 5% MDE; São Paulo (Decreto Estadual n. 29.598/1989) – 9,57% do ICMS; Paraíba (Lei Estadual n. 7.643/2004) – 3% da Receita Líquida Total; Amapá (Lei Estadual n. 1.110/2007) – 2% do ICMS; Rio Grande do Norte (Lei Estadual n. 11.045/2021) – 3,08% da Receita Líquida de Impostos (RLI) (Monte; Ribeiro, 2023).

Dessa maneira, o objetivo desse trabalho é verificar quais possibilidades de subvinculação se adequaria para o financiamento da Universidade do Estado do Pará (UEPA) no cenário de crescimento da arrecadação do Estado do Pará.

Busca-se compreender, com tal proposição, as disputas no âmbito do fundo público diante das políticas sociais na atual conjuntura de ampliação das políticas de austeridade que avançam, inclusive, sobre as unidades da federação, com forte impacto sobre a educação e a educação superior, com prejuízos significativos para a garantia da Autonomia Universitária (Reis, 2018).

Para realizar a investigação foi utilizada a pesquisa documental, a partir dos documentos oficiais do governo do Estado do Pará relativos ao volume de arrecadação de receitas e aos balanços da execução das despesas.

Desenvolvimento

Metodologia

Para a coleta dos dados do financiamento da UEPA foram utilizados o Balanço Geral do Estado, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Boletim Mensal de Arrecadação (BMA) publicados pela Secretaria de Fazenda do Estado do Pará anualmente.

Os dados da execução orçamentária são apresentados por Grupo de Natureza de Despesas, do período 2006 a 2025, com valores corrigidos pela inflação para preços referentes a janeiro de 2026 a partir da inflação calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (Amaral, 2003).

Os dados são analisados a partir do referencial teórico demarcado e do uso da estatística descritiva a partir das tabelas e gráficos sistematizados com os dados da execução orçamentária presentes nos documentos.

Referencial teórico

As universidades estaduais têm pela frente um conjunto de barreiras para garantir o seu financiamento, tendo em vista que disputam o fundo público, em conjunto com os recursos destinados à manutenção da educação básica, ou precisam barganhar junto às assembleias legislativas a destinação específica para as universidades quando do momento de aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) e acompanhar, mensalmente, a materialização da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tendo em vista que a garantia constitucional da autonomia universitária, do ponto de vista da gestão financeira, é relativa (Carvalho, 2018).

Com a política de ajuste fiscal que perpassa a maior parte do período pós-constituição de 1988, iniciando pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, os contornos dados com a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Reis, 2018) e reapresentada a partir da Lei Complementar nº 200/2023, tem conduzido às políticas sociais dos governos para a redução do financiamento público, principalmente, em áreas de frágil obrigatoriedade, a exemplo da educação superior pelos estados.

É sob essa contradição, entre fundo público e políticas sociais, que a garantia do financiamento à educação superior se expressa. Trata-se, portanto, da permanente luta presente nas disputas pelo fundo público, que ganha contornos legais, a partir da ação do legislativo, e se opera no âmbito da gestão da máquina pública no executivo, demarcando tanto os investimentos devidos ao capital, ou seus subsídios e renuncias, quanto a reprodução da força de trabalho como antivalor (Oliveira, 1998; Salvador, 2018).

Dessa forma, sob a concepção de autonomia universitária o polo do financiamento assume máxima prioridade já que “a garantia do financiamento público das IES públicas constitui condição necessária para a efetiva autonomia universitária. Caso a IES seja obrigada a buscar recursos por meio de sua inserção no mercado, sua autonomia torna-se virtual [...]” (Chaves; Gemaque, 2011, p. 140).

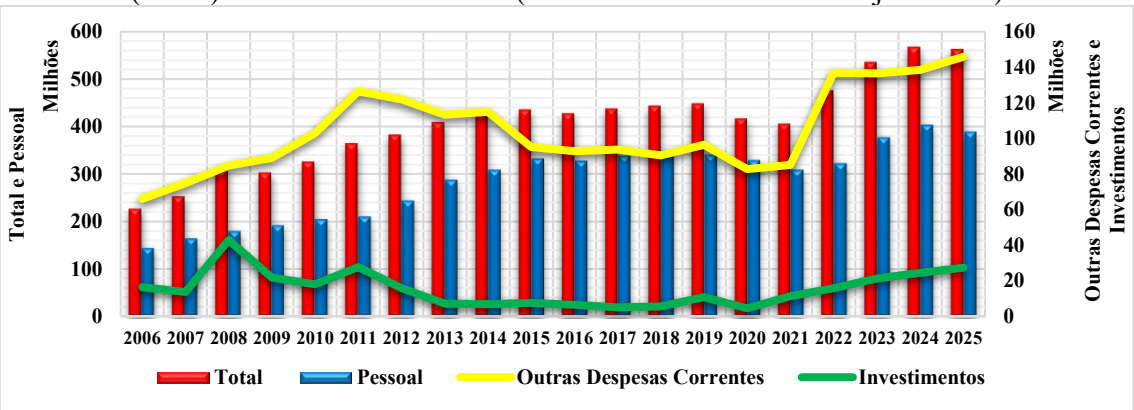
Sob essas contradições que a análise dos dados busca apontar possíveis caminhos a serem defendidos programaticamente na perspectiva da consolidação da autonomia universitária que segue, permanentemente, sendo objeto de assalto pela burguesia

nacional, tanto nos sistemas estaduais quanto no sistema federal da educação superior (Leher, 2019).

Resultados e discussão

Os dados presentes no Gráfico 1 estão em dois eixos, o da esquerda se relaciona com o Total de despesas e com as despesas de Pessoal, e são representadas pelas colunas agrupadas vermelha e azul, respectivamente. Por sua vez, o eixo da direita se relaciona com Outras Despesas Correntes (ODC) e com as despesas de Investimentos, e são representadas pelas linhas amarela e verde, respectivamente.

Gráfico 1 – Execução das Despesas Realizadas por Grupo de Natureza da Despesa (GND) – UEPA – 2006-2025 (Valores constantes - IPCA jan. 2026)



Fontes: BGE-PA (2010-2026); IBGE (2026).

As Despesas liquidadas com Pessoal, na série histórica, caminham com crescimento baixo no período 2006-2011 e, a partir de 2012, até 2015, há um fluxo de crescimento elevado, fruto do acordo da greve de 2012 em que os reajustes anuais para a categoria docente ocorreu a partir do índice do Piso da Educação Básica, contudo, foi encerrado no ano de 2015. De modo que o incremento nas despesas com Pessoal, no período 2011-2015, foi de 58%.

A partir de 2016 inicia-se um terceiro período nas despesas com Pessoal que é de completa estagnação e tem o seu pior cenário no ano de 2021, assemelhando-se ao valor das despesas com Pessoal de 2014, que foi na ordem de R$ 308,9 milhões. Em 2022, a recuperação foi pontual, fechando uma série histórica de 2015 a 2022 com redução nas

despesas com Pessoal de 3%. Por fim, o período que segue a partir de 2022 se deu em virtude de conquistas na carreira docente.

No âmbito das despesas com Investimentos, o cenário é de um período de crescimento, a partir de 2008, com novo pico em 2011, em que as despesas liquidadas foram de R$ 27,6 milhões. A partir de 2013, adentra-se em um ciclo de redução e estagnação, com média, até o ano de 2018, de R$ 4,8 milhões. Uma nova retomada é observada em 2019, com exceção para o ano de 2020, que é seguida de 2021 a 2025, não superando a média observada no período de 2006 a 2012.

Ao olhar para os dados de Outras Despesas Correntes é válido aprofundar a análise, já que parte de sua composição é destinada ao pagamento de pessoal. Para detalhar essa análise, um Elemento de Despesa será utilizado, que é o Auxílio Alimentação, com início em 2009.

No primeiro ano ele representou 15,6% do total das despesas com ODC. Em 2025, o percentual foi para 30,9%, isto ocorreu já que no período 2019 a 2026 foram concedidas duas reposições salariais, abaixo da inflação, e dois acréscimos no auxílio alimentação.

A Tabela 1 apresenta a correlação entre as despesas da UEPA e sua proporção em relação às fontes de receitas. Contata-se que, ainda que as despesas com a UEPA tenham se elevado na série histórica 2009 a 2025, isso não significou que ela tenha elevado o seu impacto nas receitas do estado, pelo contrário, ela reduziu ao longo da série.

Tabela 1 – Proporção das Despesas da UEPA com a RLI, ICMS Cota Parte e MDE, valores relativos – 2009-2025 (Valores constantes - IPCA jan. 2026)

Valores em Milhões

Ano	Despesas UEPA	Δ% a. a.	UEPA/RLI	UEPA/ICMS	UEPA/MDE
2009	302,4	-	1,79%	4,8%	6,87%
2010	325,5	7,6%	1,80%	4,8%	7,10%
2011	363,8	11,8%	1,86%	5,2%	7,43%
2012	381,7	4,9%	1,77%	4,6%	7,04%
2013	408,0	6,9%	1,81%	4,6%	6,91%
2014	430,4	5,5%	1,81%	4,6%	7,09%
2015	434,5	1,0%	1,87%	4,7%	7,08%
2016	426,6	-1,8%	1,85%	4,9%	6,96%
2017	436,7	2,4%	1,97%	5,1%	7,32%
2018	442,8	1,4%	1,93%	5,0%	7,21%
2019	447,4	1,0%	1,83%	4,7%	7,23%
2020	415,7	-7,1%	1,66%	4,0%	6,17%

2021	404,8	-2,6%	1,38%	3,4%	5,39%
2022	474,7	17,3%	1,46%	3,7%	5,68%
2023	534,2	12,5%	1,60%	4,2%	6,12%
2024	566,2	6,0%	1,55%	3,9%	4,86%
2025	561,7	-0,8%	1,53%	4,0%	5,30%
Δ% 2009-2025	**85,7%**	**-**	**-14,6%**	**-16,5%**	**-22,9%**

Fontes: BGE-PA (2010-2026); IBGE (2026); RREO-PA (2009-2025); BMA-PA (2009-2025).

No início da série a UEPA representou 1,79% do total da RLI, 4,8% do ICMS Cota Parte e 6,87% da MDE do estado do Pará. Por outro lado, em 2025, a UEPA representou 1,53% do total da RLI, 4,0% do ICMS Cota Parte e 5,30% da MDE do estado do Pará, encerrando redução para todos os parâmetros de análise. Ainda que o total das despesas com a UEPA tenha se elevado em 85,7% na série histórica, considerando os valores reais, portanto, deflacionados pelo IPCA do período, ela reduziu a sua participação na RLIT, no ICMS Cota Parte e na MDE, com redução de -14,6%, -16,5% e -22,9%, respectivamente.

Considerações finais

A garantia de efetivação da autonomia universitária, como observado, perpassa pela fixação de percentuais mínimos para o financiamento da UEPA, com especial foco para a Receita Líquida de Impostos. O cenário posto nas análises da série histórica demonstra a fragilidade que a atual forma de financiamento apresenta.

Fica demonstrado que a política de ajuste fiscal tem impacto sobre o financiamento da UEPA, ao penalizar as políticas sociais com a redução real dos investimentos na educação superior. Dessa forma, a disputa pelo fundo público permanece como objeto de defesa para a garantia do acesso à educação superior pública e gratuita.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso**. Financiamento da Educação Superior**: Estado X Mercado. São Paulo, Piracicaba: Cortez; UNIMEP, 2003.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva. **O PNE e as universidades estaduais brasileiras**: assimetrias institucionais, expansão e financiamento. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

CHAVES, Vera Jacob; GEMAQUE, Rosana Oliveira. Políticas públicas de financiamento da educação superior brasileira. *In*: CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma Vieira; CHAVES, Vera Jacob (Orgs.). **Política de expansão da educação superior no Brasil**: democratização às avessas. São Paulo: Xamã, 2011. p. 135-150.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE**. Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - INPC-IPCA. Rio de Janeiro: IBGE, 2026. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7236. Acesso em: 11 abr. 2026.

LEHER, Roberto. **Autoritarismo contra a universidade**: o desafio de popularizar a defesa da educação pública. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

MONTE, Emerson Duarte; RIBEIRO, Giselle dos Santos. Base legal do financiamento das universidades estaduais no Brasil. *In*: **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v. 16, n. 8, p. 8613-8628, 2023.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Balanço Geral do Estado 2006-2025. Belém, PA: SEFA, 2007-2026.

PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Boletim Mensal de Arrecadação do Pará – Dezembro. Belém, PA: SEFA, 2009-2025.

PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Pará Novembro-Dezembro. Belém, PA: SEFA, 2009-2025.

REIS, Luiz Fernando. Autonomia e financiamento das universidades estaduais do Paraná: a agenda regressiva do governo Beto Richa. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 61, p. 6-27, jan. 2018.

SALVADOR, Evilásio. A questão tributária em Marx: fundamentos para compreender o financiamento do fundo público. *In*: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes (Orgs.). **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 89-112.