O FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS BRASILEIRAS NO PÓS-CONSTITUIÇÃO

Emerson Duarte Monte[1]

Giselle dos Santos Ribeiro[2]

RESUMO

O artigo possui como objeto de pesquisa o financiamento das universidades estaduais. Objetiva apresentar a atual base legal que estrutura o desenvolvimento do financiamento dessas instituições considerando o panorama nacional. Desenvolve-se por meio de uma pesquisa qualitativa de nível descritivo e privilegia o uso de documentos. Conclui com a demonstração de frágeis dispositivos jurídicos que efetivem a autonomia de gestão financeira preconizada pela constituição federal às universidades.

Palavras-chave: Autonomia de gestão financeira. Universidades estaduais. Orçamento público.

ABSTRACT

This article discusses the financing of brazilian state universities. It aims to present the current legal basis that supports the financing development of these institutions, considering the national scenario. The study is based on a qualitative descriptive analysis that focuses on documental approach. Concludes that there is a lack of effective legal mechanisms to enforce the financial management autonomy recommended by the federal constitution to brazilian universities.

Keywords: Financial management autonomy. State Universities. Public budgeting.

1 INTRODUÇÃO

A partir das mudanças desenvolvidas no mundo do trabalho com a introdução da telemática e da robótica ao longo das décadas de 1960 e 1970, assim como dos novos modelos de gestão da produção de mercadorias e de serviços, ganha força os modelos flexíveis nos processos de produção da riqueza e de gerência da força de trabalho (CHESNAIS, 1996; ALVES, 2007; ANTUNES, 2008).

[1] Universidade do Estado do Pará; Doutor em Educação; emerson@uepa.br
[2] Universidade Federal do Pará; Mestra em Educação; giribeiroef@gmail.com

Essas novas demandas no âmbito da organização e gerência do trabalho, conhecidas como reestruturação produtiva, com a perspectiva de superar a crise estrutural do capital que se alastra no mundo e nos diversos setores da produção e dos serviços com o final do ciclo de ouro do capitalismo americano e europeu (MÉSZÁROS, 2011; ANDERSON, 1996), abrem caminho para ampliar o processo formativo médio dos trabalhadores, assim como para novas carreiras profissionais que solicitem formação em nível superior (POCHMANN, 2012).

Nessa direção do uso da educação, com grande centralidade para a educação em nível superior, e as possibilidades de garantia de emprego, teorias que vinculam essas duas categorias passaram a nutrir o discurso da base liberal, embalada pelos novos elementos de atualização para uma perspectiva neoliberal e, na atual conjuntura brasileira, ultraneoliberal (BEHRING; CISLAGHI; SOUZA, 2020). Portanto, encontra-se, com muita força, a teoria do capital humano e as teses da empregabilidade como trilhos para a sua massificação no seio da classe trabalhadora (FRIGOTTO, 2015; ALVES, 2007).

A materialização da teoria do capital humano em conjunto com as teses da empregabilidade – a articulação entre a busca individual do processo de formação educacional e de garantia das condicionantes necessárias para o acesso ao emprego – gera a ampliação da demanda por *educação superior* no país. Os efeitos dessas mudanças no país são sentidos a partir da década de 1980. Em 1970, o quantitativo de inscritos correspondia ao dobro das vagas oferecidas, ao passo que no início da década seguinte essa relação passa a ser de quatro vezes superior com tendência de crescimento (COSTA, 1992).

Grande parte da resposta a nova conjuntura que a crise estrutural do capital gerou no país, no particular sobre o acesso ao ensino superior, foi dada pelo setor privado. Essa resposta enérgica do setor privado frente à demanda pelo acesso à educação superior foi impulsionada pela Reforma Universitária de 1968, ao permitir a instalação de setor privado com finalidade lucrativa nesse nível de ensino (DURHAM, 1998).

Contudo, impulsionado pela luta contra a Ditadura Civil-Empresarial-Militar de 1964-1985, a defesa da pauta da educação pública e gratuita ganha força nos idos da

década de 1980 com o movimento da redemocratização do país e, em 1987-1988, da constituinte. As disputas travadas por Florestan Fernandes (Deputado constituinte) que apresentou o conteúdo dos artigos relativos à Educação, caminharam na direção da defesa da educação como direito de todos e responsabilidade do Estado (NOGUEIRA, 2009).

Os princípios delimitados no Art. 206 da Constituição Federal aprovada em 1988 são os que mantêm as condições básicas para o funcionamento de uma concepção de educação que se configure como livre para ensinar e aprender, pesquisar e divulgar o conhecimento científico, com pluralismo de ideias, fundamentada na gestão democrática, em bases a um determinado padrão de qualidade e gratuita nos estabelecimentos oficiais de ensino público (BRASIL, 1988).

Especificamente sobre a educação superior, a luta se deu para garantir a concepção construída pelos sindicatos e movimentos de esquerda de uma educação pública, gratuita e com qualidade. Contudo, o conteúdo aprovado no Art. 207, apesar de contemplar a maioria dessas pautas, deixou algumas lacunas, especialmente, acerca do financiamento das universidades públicas (BRASIL, 1988).

Portanto, o objeto deste artigo versa sobre as contradições da garantia da oferta da educação superior pública, centralmente das universidades públicas, ao realizarem o seu processo de expansão vigoroso no período que se inicia com a redemocratização do Brasil, imersas na conjuntura de ampliação das demandas por educação superior e, também, pelas novas estratégias de gestão do Estado, consequentemente, das instituições públicas, no âmbito da agenda Neoliberal.

Nesse particular, as universidades estaduais constituem o objeto central de investigação, como instituições garantidoras do direito à educação pública e gratuita, em virtude de que, a maioria das Unidades da Federação, realizou a criação de universidades públicas estaduais a partir do período de redemocratização. Contudo, emerge uma questão que ainda permanece sem resolução para a maioria dos estados: o financiamento das universidades estaduais.

Dessa forma, a questão que se coloca, nesse momento, impulsionado pelos cortes orçamentários que tem atingido o Ministério da Educação e, consequentemente, toda a estrutura federal da educação superior e de

desenvolvimento científico e tecnológico, centra-se no panorama geral sobre a base legal do financiamento das universidades estaduais, tido como o segundo maior sistema de educação superior público no país. De modo que objetiva apresentar a atual base legal que estrutura o desenvolvimento do financiamento das universidades estaduais considerando a realidade nacional.

Para a exposição deste ensaio, a partir de uma pesquisa qualitativa de nível descritiva, privilegia-se o uso de documentos (GIL, 2019), centralmente as constituições estaduais, em suas versões mais atuais, disponibilizadas pela Biblioteca Digital do Senado Federal, assim como de decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria. Além disso, utiliza-se do conjunto de dados sobre a educação superior brasileira compilados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, especialmente o censo da educação superior.

2 PANORAMA DO FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS

A partir da aprovação do texto Constitucional que deu nova base jurídica para a organização da educação superior no país, especialmente para as instituições de ensino públicas, ocorreu uma reconfiguração no âmbito dos estados, como um movimento de fundação de universidades estaduais, quer seja por agregação de unidades isoladas, ou ainda pela criação direta de instituições dessa natureza.

A obrigatoriedade de aprovação das constituições estaduais, deu base para essa realidade, com o devido fundamento que a carta magna deixara a partir de 1988. Nessa direção, observa-se uma nova etapa na organização das universidades estaduais, deslocando-se do eixo de alguns poucos estados em direção ao conjunto dos estados do país, na perspectiva de ampliar a expansão do acesso à educação superior, contudo, sob a concepção de universidade que ficara impressa no Art. 207 da Constituição Federal de 1988, pautada no princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

Os dados do INEP contribuem para ilustrar o cenário da expansão das universidades estaduais no período pós-constituição, assim como para demarcar o quanto esteve centralizado antes de 1988, conforme exposto na Tabela 1.

Os dados contidos na Tabela 1 expressam essa realidade no ano de 1970, com a presença de 5 universidades estaduais, seguida pela década de 1980 em que esse quantitativo avança para 9 universidades e fecha o início da última década do século XX com 16 instituições, perfazendo crescimento decenal de 80% e 78%, respectivamente (INEP, 1999, p. 13; INEP, 2001, p. 13-21).

Tabela 1 – Evolução do número de Universidades Estaduais, Brasil – 1970/2019

Estados da Federação	1970	1980	1990	2000	2010	2019
Alagoas	0	0	0	0	2	2
Amapá	0	0	0	0	1	1
Amazonas	0	0	0	0	1	1
Rio Grande do Sul	0	0	0	0	1	1
Roraima	0	0	0	0	1	1
Goiás	0	0	0	1	1	1
Mato Grosso	0	0	0	1	1	1
Mato Grosso do Sul	0	0	0	1	1	1
Minas Gerais	0	0	0	2	2	2
Pará	0	0	0	1	1	1
Pernambuco	0	0	0	1	1	1
Rio Grande do Norte	0	0	0	1	1	1
Tocantins	0	0	0	1	1	1
Maranhão	0	0	1	1	1	2
Paraíba	0	0	1	1	1	1
Piauí	0	0	1	1	1	1
Santa Catarina	0	0	1	1	1	1
Bahia	0	2	3	4	4	4
Ceará	0	1	2	3	3	3
Paraná	2	2	3	5	7	7
Rio de Janeiro	1	1	1	2	2	2
São Paulo	2	3	3	3	3	4
TOTAL	**5**	**9**	**16**	**30**	**38**	**40**

Fontes: INEP (1999, p. 13; 2001, p 13-21; 2011; 2020).

Por fim, fica nítido o crescimento que é proporcionado a partir da constituição de 1988, com o movimento massivo de fundação das unidades estaduais, avançando no ano de 2000 para 30 instituições e, até o ano de 2019, conforme o último Censo da Educação Superior, esse valor saltou para 40 universidades estaduais, alcançando 22 estados com, pelo menos, uma universidade. Portanto, no período de 1990 a 2019

o crescimento foi de 150%, com a expressão de 24 novas instituições, contra 11 no período de 1970 a 1990.

Esse processo da expansão se desenvolve, a partir da análise de Cunha (2007), em virtude de que, no período anterior a 1962, o movimento que ocorrera era a defesa da federalização das instituições estaduais (escolas e faculdades isoladas). No entanto, ainda conforme o autor, em 1962, a direção do Conselho Federal de Educação (CFE) adota a política de não mais autorizar a federalização ao avaliar que esse movimento aumentará as despesas da união.

Todavia, nesse período, principalmente após a Reforma Universitária de 1968, realiza-se um crescimento lento das universidades estaduais em razão da baixa capacidade orçamentária dos estados. Por isso que se observa uma explosão a partir da constituição de 1988, ao possibilitar, do ponto de vista dos recursos necessários para o financiamento da educação dos estados e municípios, a garantia constitucional dos mínimos 25% da arrecadação líquida de impostos (BRASIL, 1988).

Junto a isso, a demanda pelo acesso à educação superior se eleva ao dar respostas, mesmo que de modo distorcido, ao desemprego e aos baixos salários, como produto da teoria do capital humano (FRIGOTTO, 2015). Mesmo considerando o crescimento das universidades estaduais, em conjunto com o do setor privado e das demais instituições de ensino superior públicas, a oferta de educação superior, no Brasil, permanece baixa. No ano de 2019, a taxa líquida de acesso ao ensino superior (correspondendo à população de 18 a 24 anos), ficou em 25,5%, portanto, um patamar ainda inferior ao definido na Meta 12 do atual Plano Nacional de Educação, que estabeleceu elevar a taxa líquida, até 2024, para 33% e, nos últimos 8 anos a média de crescimento ficou na ordem de 0,7% ao ano (INEP, 2020, p. 59; BRASIL, 2014).

Portanto, a expansão observada nos estados, por meio das universidades estaduais, é vigorosa. Contudo, a própria Constituição de 1988 não delimitou, de modo preciso, as condições para a materialização da “autonomia de gestão financeira”. Defende-se, aqui, que essa autonomia diz respeito aos processos decisórios de utilização dos recursos financeiros disponibilizados pelo Estado para as universidades públicas.

Logo, a garantia do financiamento público para as universidades estaduais não ficou demarcada nos dispositivos constitucionais, pelo contrário, a prioridade dos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), prevista no Art. 212, é destinada, de modo prioritário, ao "atendimento das necessidades do ensino obrigatório", como demarca o parágrafo terceiro do citado artigo. E o ensino obrigatório, por sua vez, ficou delimitado, no inciso primeiro do Art. 208, como a etapa da educação básica, dos 4 aos 17 anos de idade. Além disso, de modo complementar, observa-se que na definição das responsabilidades entre os entes federados para com os distintos níveis de ensino do sistema educacional, os estados e municípios são responsáveis, prioritariamente, pela educação básica, com a perspectiva da sua universalização, conforme o Art. 211 (BRASIL, 1988).

A partir dessa delimitação ficou estabelecido uma disjuntiva, qual seja: a origem dos recursos para o financiamento das universidades estaduais. A partir do estabelecido nas constituições estaduais, alguns estados optaram pela ampliação dos 25% mínimos da arrecadação líquida de impostos destinada à educação, são eles: Amapá (28%), Goiás (28,25%), Piauí, Acre, São Paulo e Paraná (30%) e Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (35%), conforme apontou Carvalho (2014).

No entanto, a previsão constitucional não é a condição *sine qua non* para a garantia do financiamento às universidades estaduais. Para exemplificar, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro vivenciou nos últimos cinco anos, um processo profundo de redução real dos seus recursos, a ponto de os servidores acumularem quatro meses sem receber os seus vencimentos (ASDUERJ, 2019).

Somam-se a isso, as diversas políticas, tanto da União quanto dos estados, dentro da lógica da disputa do fundo público, que beneficiam o setor privado. Dentre elas, vale mencionar, duas que apresentam um impacto significativo: 1. O sistema da dívida pública da união e dos estados; 2. A desoneração fiscal desenfreada da união e dos estados.

Acerca do primeiro aspecto o impacto é direto e tem se ampliado, paulatinamente, a partir do momento em que o endividamento da união e dos estados passou a constituir o caminho a ser seguido pelo estado brasileiro com características peculiares. O Brasil carrega as maiores taxas de rentabilidade dos seus títulos

públicos e esse impacto ocorre diretamente nos recursos da união, como já divulgado, largamente, pela Auditoria Cidadã da Dívida (FATTORELLI, 2013a; 2013b).

Para se visualizar o impacto do sequestro do fundo público por meio do sistema da dívida pública, no período de 2008 a 2018, as transferências da união aos estados, municípios e o distrito federal reduziram, percentualmente, de 11,3% para 9,7% em relação ao total das despesas da união. Esse impacto incide diretamente na composição da arrecadação líquida de impostos dos estados para o processo de composição dos recursos destinados à MDE (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008; 2018), e tendem a ser impactados ainda mais com a atual proposta de Reforma Tributária que tramita na Câmara dos Deputados (LIMONTI, 2019).

Conforme Paulani (2006) as modificações na estrutura do aparelho de estado para a sua adequação as necessidades do mercado, portanto, da sua gestão como "negócio", implicaram no desenvolvimento de políticas públicas que, cada vez mais, mesclassem o público com o privado. Essas relações aprofundaram a disputa do fundo público pelos distintos setores e, nesse cabo de guerra, as instituições públicas tem perdido espaço.

Tratar da Reforma do Estado brasileiro se configura como uma necessidade para a análise das disputas pelo fundo público. Nessa esteira, as análises desenvolvidas por Oliveira (2009) caminham em direção ao desvelamento das relações entre o público e o privado, ao enaltecer que os "[...] critérios de mercado, privatizações, tudo não passa de um truque para **utilização dos fundos públicos em proveito de interesses privados**." (OLIVEIRA, 2009, p. 14, grifo nosso).

A segunda política empreendida pela união e os estados está relacionada com a desoneração fiscal. Destaca-se, inicialmente, o alto nível de perdas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), arrecadado pelos estados e que compõe o montante destinado à MDE, em virtude da Lei Kandir (Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996), contribuiu, ao longo de todo o seu período de vigência, ou seja, mais de 20 anos, para reduzir a arrecadação de ICMS dos estados e a promessa de compensação pela união não saldou as perdas dos estados. Portanto, um impacto diretamente sobre os recursos para a educação. As recentes

estimativas das perdas dos estados com o advento da Lei Kandir, no período de 1996 a 2017, ficou na ordem de R$ 549 bilhões (CRUZ; BATISTA JÚNIOR, 2019, p. 241).

A expressão fática desses dois elementos, com elevado impacto sobre o financiamento das universidades estaduais, pode ser caracterizada como resultante da reforma do aparelho de estado que, para Silva Júnior e Sguissardi (1999), tem incidido diretamente sobre a política pública de educação superior no Brasil. Os autores indicam, desse modo, as mediações que ocorreram no processo de metamorfose do estado e os impactos para a garantia da educação superior na perspectiva de um direito público e gratuito e responsabilidade do estado.

Portanto, 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, ao se observar que várias universidades estaduais não recebem duodécimos (doze parcelas mensais no exercício financeiro), mas sim, parcelas aleatórias ao longo do ano (CARVALHO, 2018, p. 127).

Nessa realidade, os poucos avanços que existiram no âmbito do financiamento das universidades estaduais, do ponto de vista da garantia legal de recursos orçamentários específicos, entraram num período de refluxo na última década, centralmente, a partir de decisões do STF sobre a matéria. O Quadra 1 apresenta o panorama do financiamento da educação básica e superior nos estados, do ponto de vista da previsão legal estabelecida nas constituições estaduais ou em outros dispositivos jurídicos.

O conteúdo presente no Quadro 1 revela a forma como foi incorporada a definição do percentual da receita líquida de impostos (RLI) para a composição da MDE nos estados da federação. Conforme pode ser observado na quarta coluna, ampla maioria dos estados reproduziram o dispositivo fixado na Constituição Federal, e demarcaram o mínimo de 25% para a MDE.

Quadro 1 – Previsão Constitucional do percentual de financiamento da educação e da educação superior por estado

Região	Estado	Dispositivo Jurídico MDE	% MDE nas Constituições	Dispositivo Jurídico às IES	Financiamento da Educação Superior	Destinação dos recursos às IES
Norte	Acre	Art. 197	30	Art. 198 / §2	Sem vinculação expressa	Não possui IEES
	Amapá[3]	Art. 289	28	Art. 5º	2% da Receita de ICMS	Público
	Amazonas[1]	Art. 200	25	Art. 200 / §8 e §10	5% do mínimo da MDE	Público
	Pará[1]	Art. 283	25	Art. 282	Sem vinculação expressa	Público
	Rondônia	Art. 189	25	Art. 194[5]	Sem vinculação expressa	Não possui IEES
	Roraima[1]	Art. 152	25	Art. 154	Sem vinculação expressa	Público
	Tocantins[1]	Art. 128	25	Art. 130 e 134-A	Sem vinculação expressa	Sem menção
Nordeste	Alagoas[1]	Art. 198	25	Art. 202	Sem vinculação expressa	Público
	Bahia[1]	Art. 244	25	Art. 261 e 265	Sem vinculação expressa	Sem menção
	Ceará[1]	Art. 216	25	Art. 224	20% da MDE para despesas de capital	Público
	Maranhão[1]	Art. 220	25	Art. 222 e 272	20% da MDE	Público
	Paraíba	Art. 210	25	-	-	-
	Pernambuco[1]	Art. 185	25	Art. 191	Sem vinculação expressa	Público
	Piauí[1]	Art. 223	30	Art. 224	5% da MDE	Público
	Rio Grande do Norte[1]	Art. 139	25	Art. 139 / §2	Sem vinculação expressa	Sem menção
	Sergipe	Art. 218	25	-	-	Não possui IEES
Centro-Oeste	Goiás[1]	Art. 158	25	Art. 158[6]	2% da RLI (REVOGADO)	Público
	Mato Grosso[1]	Art. 245[4]	35	Art. 246[4]	2,5% da RLI (REVOGADO)	Público
	Mato Grosso do Sul	Art. 198	25	-	-	-
Sudeste	Espírito Santo	Art. 178	25	-	-	Não possui IEES
	Minas Gerais[1]	Art. 201	25	Art. 199 / §1[7]	2% da RLI (REVOGADO)	Público
	Rio de Janeiro[1]	Art. 314	35	Art. 314[8]	6% da RLI à UERJ (REVOGADO)	Público
	São Paulo[2]	Art. 255	30	Art. 2º	9,57% do ICMS do Estado	Público
Sul	Paraná	Art. 185	30	-	-	-
	Rio Grande do Sul[1]	Art. 202	35	Art. 201 / §3	0,5% da RLI	Público e Privado
	Santa Catarina[1]	Art. 167	25	Art. 170	5% da MDE na Assistência Estudantil	Público e Privado

Fontes: Constituições Estaduais.

Notas: 1. Financiamento das IES definido em Constituição Estadual. 2. Financiamento das IES definido no Decreto Estadual 29.598/89 definiu 8,4%, em 1992 elevou para 9% e desde 1995 está em 9,57% definidos anualmente na LOA. 3. Financiamento das IES definido na Lei Estadual 1.110/07. 4. Eficácia suspensa pelo STF na ADI 6.275 com acórdão em 08.06.20. 5. Apenas menciona sobre a possibilidade de criar entidades de ensino superior. 6. Revogada a subvinculação para as IES pela EC-64. 7. Eficácia suspensa pelo STF na ADI 2.447 com acórdão em 04.03.09. 8. Eficácia suspensa pelo STF na ADI 4.102 com acórdão em 26.05.10.

No que concerne ao financiamento das universidades estaduais, do ponto de vista da existência de algum dispositivo jurídico, do total de 22 estados que possuem universidades estaduais, a metade definiu algo nessa direção, ou seja, 11 estados fixaram alguma subvinculação para garantir o financiamento das suas universidades. A maioria o fez por meio do texto constitucional, quer seja no seu nascedouro, ou ainda a partir de emenda constitucional. Duas exceções a essa regra ficaram demarcadas, conforme o Quadro 1: A. estado do Amapá, que fixou em lei estadual o percentual de 2% do ICMS; B. estado de São Paulo, que demarcou em Decreto o percentil de 9,57% do ICMS para compor o orçamento das universidades estaduais.

Dentre os estados que fixaram no texto constitucional a subvinculação, é possível delimitar dois grupos. O primeiro estabeleceu algum percentual da MDE para o financiamento das universidades estaduais, representados pelos estados do Amazonas, Ceará, Maranhão e Piauí. O segundo grupo utilizou o percentual diretamente vinculado à RLI, ação essa realizada pelos estados de Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, conforme dados da sexta coluna do Quadro 1.

Nessa esteira, cabe delimitar o grande retrocesso que tem ocorrido no tema da subvinculação, centralmente do segundo grupo de estados a pouco apresentado. Os estados de Mato Grosso, Minas Gerais e Rio de Janeiro, pela ação do STF, provocado pelos governos estaduais em ações diretas de inconstitucionalidades (ADI), acatou os pedidos de governadores para anular a previsão constitucional de subvinculação orçamentária para as universidades estaduais.

Nesse particular, vale pinçar os dois aspectos considerados inconstitucionais pelo STF nos julgamentos de três ADI (2.447; 4.102; 6.275). A violação que deu ensejo às decisões incide sobre o método procedimental utilizado pelo legislador que, em suas ações, usurparam o direito constitucional do executivo na definição dos orçamentos anuais, que se reveste como ação privativa, conforme sacramentado no Art. 165 da constituição federal, dos/as governadores/as. Além desse, a segunda violação incide sobre o impedimento estipulado pelo Art. 167, IV, sobre a vinculação

de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, ressalvados os casos em que a constituição federal assim previu, a exemplo da MDE.

Portanto, em que pese o tema da subvinculação, e suas negativas, não perpassar pelo mérito do tema, as ações dos poderes executivos têm se revestido de negligência tácita, ao não demarcarem a efetiva garantia da autonomia de gestão financeira que foi fixada pela própria constituição federal. Ao não dar garantias orçamentárias seguras, essa porção da autonomia universitária é, explicitamente, sequestrada, conforme, inclusive, asseverou o Excelentíssimo Ministro do STF Gilmar Mendes, ao relatar a ADI 5.946, em 16 de nov. de 2020, do estado de Roraima acerca do teor do Art. 154 da constituição estadual que versa sobre a garantia da autonomia universitária à Universidade Estadual de Roraima (UERR):

> Forçoso concluir, portanto, que autonomia didático-científica só se perfectibiliza com as garantias da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial que, por sua vez, só serão de fato observadas se presentes recursos financeiros mínimos para garantir seu funcionamento.
> Se não temos dúvidas de que a partilha das receitas é uma questão fundamental do pacto federativo e da relação entre os poderes, o mesmo se coloca para as demais instituições criadas pelo Estado com missões próprias, como as Universidades.
> De nada adianta o zelo na partilha de competências constitucionais se essa repartição não é acompanhada da divisão de recursos próprios e suficientes para fazer frente às diversas tarefas que lhes foram conferidas pelo Poder Constituinte. Da mesma forma, de nada vale prever autonomia para o desempenho de suas funções, se não são garantidos recursos suficientes para exercê-las. (BRASIL, 2021, p. 9-10).

3 CONCLUSÃO

A realidade do financiamento das universidades estaduais nos estados tem refletivo a política ultraneoliberal que ganha corpo no período que se inicia a partir de 2016. As ações de abandono das garantias de financiamento por parte dos governos estaduais, têm se demonstrado como o projeto de estado para essas instituições, numa realidade de manutenção do sistema da dívida pública, de isenções fiscais para o grande capital, como denunciaram Mancebo (2017) e Chaves, Reis e Guimarães (2018).

É necessário permanecer nessa linha investigativa, e construir novas sínteses para o financiamento da educação superior pública e gratuita, sob o risco da efetiva privatização dessa estrutura de produção do conhecimento científico em direção a mudança completa do *éthos* da universidade pública brasileira, que já se encontra em fase embrionária em alguns "corredores", como bem expos Silva Júnior (2017).

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. 2. ed. Londrina: Praxis; Bauru: Canal 6, 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 13. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UERJ. **Asduerj propõe ações indenizatórias pelos atrasos salariais entre 2015 e 2018**. Rio de Janeiro: ASDUERJ, 4 jul. 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti; CISLAGHI, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de; FREIRE, Silene de Moraes (org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. p. 103-121.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 set. 1996.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 5.946 Roraima, de 17 de maio de 2018. Inteiro Teor do Acórdão, 24 de maio de 2021. **Diário de Justiça**, n. 118, Brasília: STF, 21 jun. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Execução da Lei Orçamentária Anual da União**. Banco de Dados. Brasília, 2008, 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Mapeamento do financiamento à educação superior estadual no Brasil: da vinculação de recursos e da evolução dos gastos com pessoal, custeio e investimento. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/Br, 22., 2014, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, p. 9-26, 2014.

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 Lúcia Jacob; REIS, Luiz Fernando; GUIMARÃES, André Rodrigues. Dívida Pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum Education**, v. 40, p. 1-12, 2018.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, Maria das Graças Moreira. **Evolução do ensino superior no Brasil (Graduação) 1962-90**. Brasília: MEC, 30 jun. 1992.

CRUZ, Luiz Sávio de Souza; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (orgs.). **Desonerações de ICMS, Lei Kandir e o pacto federativo**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019.

CUNHA, Luiz Antonio Constant Rodrigues da. **A universidade reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **Uma política para o Ensino Superior**: diagnóstico e proposta. Documento de Trabalho. São Paulo: NUPES/USP, 1998.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília: Inove, 2013a.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública** - Experiências e Métodos. Brasília: Inove, 2013b.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A produtividade da escola improdutiva 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas. **Trabalho Necessário**, Niterói, n. 20, p. 206-233, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**: sumário executivo. Brasília: INEP, 2020.

_____. **Evolução do ensino superior**: 1980-1998. Brasília: O Instituto, 1999.

_____. **Sinopse estatística da educação superior – 2000**. Brasília: O Instituto, 2001.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2010**. Brasília: INEP, 2011.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2019**. Brasília: INEP, 2020.

LIMONTI, Rogério. A prefeitura de São Paulo perderá R$ 66 bilhões com a Reforma Tributária. Notícias. Geral. **Câmara PT**, São Paulo, 10 set. 2019.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Educação e Sociedade**, v. 38, n. 141, p. 875-892, 2017.

MÉSZÁROS, István. Crise estrutural necessita de mudança estrutural. Conferência de Abertura. *In*: ENCONTRO DE SÃO LÁZARO, 2. Salvador: UFBA, 13 jun. 2011.

NOGUEIRA, André Magalhães. **Educação superior na Assembleia Nacional Constituinte**: agenda de transição e debates na constituinte. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio – Recuperando a visão? *In*: SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Trabalho intensificado nas federais**: pós-graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo: Xamã, 2009.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. *In*: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006. p. 67-108.

POCHMANN, Marcio. Trabalho e formação. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 491-508, maio/ago. 2012.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**: reforma do estado e mudança na produção. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **The new brazilian university**: a busca por resultados comercializáveis: para quem? Bauru: Canal 6, 2017.