

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE DO
ESTADO DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2010 A 2020 FRENTE A
EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: entre tendências e tensões**

**THE FINANCING POLICY OF THE UNIVERSITY OF THE STATE
OF AMAPA IN THE PERIODO FROM 2010 TO 2020 FACING THE
EXPANSION OF THE COLLEGE EDUCATION : between trends
and tensions**

NOVAIS, Valeria Silva de Moraes

MACIEL, Flavia Caroline Conceição

RIBEIRO, Giselle dos Santos

Resumo: A educação superior brasileira tem vivenciado desde a década de 1990 uma evidente expansão, principalmente no que tange matrículas, cursos e instituições de ensino superior, tal fato implica diretamente na política de financiamento das universidades públicas, nessa direção as universidades estaduais enfrentam dificuldades específicas, uma vez que nem todas possuem destinação específica de recurso previsto na sua legislação. Diante desse cenário, esse artigo tem por objetivo analisar a política de financiamento da Universidade do Estado do Amapá (UEAP) e as tensões que têm vivenciado nos últimos dez anos, dado o oscilante movimento de repasses recebidos do Governo do Estado do Amapá. Para tanto, essa investigação pautou-se na abordagem quali-quantitativa, por meio de pesquisa do tipo estudo de caso, realizou-se: levantamento bibliográfico, coleta de dados no Balanço Geral do Estado do Amapá, Censo da Educação Superior. Os resultados da pesquisa evidenciaram que há muita fragilidade nos repasses financeiros por parte do governo estadual, uma vez que foi identificado uma significativa anulação de recursos orçados no período analisado, além disso, os recursos oriundos do ICMS, conforme determina a lei de criação dessa universidade não são repassados.

Palavras-chave: Educação superior. Expansão. Financiamento das universidades estaduais. Amapá. UEAP.

Abstract: Brazilian college education has experienced an evident expansion since the 1990s, especially with regard to enrollments, courses and college education institutions. , since not all of them have a specific resource destination provided for in their legislation. Given this scenario, this article aims to analyze the funding policy of the University of the State of Amapá (UEAP) and the tensions they have experienced in the last ten years, given the oscillating movement of transfers received from the Government of the State of Amapá. Therefore, this investigation was based on the quali-quantitative approach, through a case study research, it was carried out: bibliographical survey, data collection in the General Balance Sheet of the State of Amapá and Census of College Education. The research results evidenced that there is much weakness in the financial transfers by the state government, since a significant cancellation of budgeted resources in the period analyzed was identified, in addition to the resources from the ICMS, as determined by the law creating this university are not passed on.

Keywords: College education; Expansion; Financing of state universities; Amapá; UEAP.

Introdução

A conjuntura de expansão da educação superior brasileira foi amplamente estimulada nas últimas décadas, principalmente nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, e, conseqüentemente, tem sido foco de discussões dada a pressão social para a democratização de seu acesso, haja vista a crescente demanda de pessoas que aspiram por esse nível. Para atender uma parcela dessa demanda, os últimos governantes adotaram programas de ampliação de matrículas em instituições públicas, parcerias público-privada via programas como Financiamento Estudantil - FIES, e o estímulo a ampliação da oferta em instituições privado-mercantis.

A expansão da educação superior no âmbito de uma universidade pública implica na necessidade de ampliação de recursos para custear tal movimento, entretanto,

historicamente a política de financiamento das universidades públicas carece de atenção necessária para dar conta de um conjunto de atividades de ensino, pesquisa e extensão que uma universidade requer.

Dada a orientação internacional de priorização das ações governamentais para o ensino fundamental, as instituições estaduais de ensino superior – IEES vivenciam desafios maiores em suas políticas de financiamento, pois dependem essencialmente da orientação política dos governos estaduais e estas possuem características diferentes em cada unidade federativa, que impacta na dinâmica de repasses de recursos para sua manutenção.

Ao analisarmos o caso da Universidade do Estado do Amapá – UEAP, que é a única universidade estadual no Amapá, criada a partir da Lei n. 0969, de 31 de março de 2006 e instituída pela Lei n. 996, de 31 de maio de 2006, percebe-se que esta já iniciou sua história numa dinâmica nacional de estímulo expansionista. Essa universidade se constitui em importante instituição de ensino público, já que há somente duas no Amapá. Frisa-se que a UEAP está articulada a necessidade de desenvolvimento econômico e por essa razão priorizou áreas para atender a riqueza local, potencializando as cadeias produtivas do estado, pois dos seus 14 cursos, 6 cursos são voltados para as engenharias e 1 curso tecnólogo.

Apesar da importância que assume tanto para o desenvolvimento econômico quanto para formação acadêmica e científica, a UEAP vem sofrendo ações na contramão desse discurso expansionista, e constantemente tem sofrido cortes, anulações e contingenciamento de recursos. Tal fato se agrava se considerarmos as pressões vinculadas pelo projeto neoliberal de sociabilidade, as quais visam adequar os órgãos públicos aos critérios de eficácia, eficiência, qualidade e produtividade, haja vista que divergem desses critérios se não há as condições necessárias para efetivá-los. O cenário que se evidencia para as universidades públicas é de crise institucional, que de acordo com Santos (2010, p. 15-16):

[...] A crise institucional era e é, desde há pelo menos dois séculos, o elo mais fraco da universidade pública porque a autonomia científica e pedagógica da universidade assenta na dependência financeira do Estado. Enquanto a universidade e os seus serviços foram um

inequívoco bem público que competia ao Estado assegurar, esta dependência não foi problemática, à semelhança do que se passa, por exemplo, com o sistema judicial, em que a independência dos tribunais não é beliscada pelo fato de serem financiados pelo Estado. No entanto, ao contrário, do que se passou com a justiça, decidiu reduzir o seu compromisso político com as universidades e com a educação em geral, convertendo esta num bem que, sendo público, não tem de ser exclusivamente assegurado pelo Estado, a universidade pública entrou automaticamente em crise institucional. Se esta existia antes, aprofundou-se. Pode-se dizer que nos últimos trinta anos a crise institucional da universidade na grande maioria dos países foi provocada ou induzida pela perda da prioridade do bem público universitário nas políticas públicas e pela consequente secagem financeira e descapitalização das universidades públicas.

Portanto, a importância do financiamento por parte dos entes federativos é indispensável para as universidades públicas, principalmente para as IEES. A ausência de regulação e regularidade na destinação de recursos públicos para essas instituições só aprofunda a crise institucional em que se encontram e que urge em serem analisadas, compreendidas e problematizadas, e que nesse estudo se dará a partir do caso da UEAP (sem desconsiderar que tal contexto de crise não é exclusividade desta Instituição).

A expansão da educação superior requer condições objetivas para se efetivar e, nessa perspectiva, precisa de contrapartida efetiva para sua manutenção, logo, é preciso considerar a essencialidade de uma consistente política de financiamento para a materialização dessa expansão. Por compreendermos que a UEAP cumpre fundamental papel social junto a sociedade amapaense, a qual almeja por mais acesso à educação superior pública, esse artigo tem por objetivo analisar a política de financiamento dessa IEES nos últimos dez anos (2010 a 2020), buscando identificar as receitas e despesas do Governo do Estado do Amapá – GEA, bem como os repasses para a UEAP.

Para tanto, algumas questões norteadoras orientaram essa investigação tais como: qual o contexto político-econômico de incentivo a política de expansão da educação superior no país nas últimas décadas? Como vem se dando a política de financiamento das universidades estaduais brasileiras? Como vem se constituindo a política de financiamento da UEAP nos últimos dez anos?

O desenvolvimento da pesquisa pautou-se numa abordagem crítica e dialética e fundamentou-se dialeticamente nas abordagens quantitativa e qualitativa, partindo de

um entendimento de complementariedade entre quantidade e qualidade (MINAYO E SANCHES, 1993). No que tange a operacionalização metodológica, esta se dividiu em três etapas: a) levantamento bibliográfico, b) coleta e sistematização dos dados em sites oficiais como o, Balanços gerais do Estado divulgados pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e Censo da Educação Superior; e c) análise dos dados levantados e o diálogo com o referencial teórico adotado nesse trabalho, tendo sido utilizada a técnica da análise de conteúdo.

Esse texto está estruturado em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira versa sobre o panorama político-econômico da expansão da educação superior das últimas décadas. A segunda seção discorre sobre a política de financiamento das universidades estaduais, e por fim, a terceira seção apresenta os dados acerca do financiamento da UEAP.

A política de expansão da educação superior nas últimas décadas

A educação no Brasil, sobretudo a educação superior, vem sendo alvo de um conjunto de processos de transformações ao longo das últimas décadas: mercantilização, privatização, financeirização, todos esses aspectos inevitavelmente estão relacionados com a expansão desse nível de ensino, seja em matrículas, seja em número de instituições de ensino superior.

Sem a intenção de nos aprofundarmos no panorama histórico da educação superior, todavia, cabe destacar que é no século XX que as universidades brasileiras começaram a apresentar números significativos com relação à evolução, principalmente no que diz respeito ao número de IES, cursos e matrículas. Desde a década de 30, a educação superior brasileira passou a ser vista sob novas perspectivas, passando a ser mais estimulada, cuja finalidade da época era o aprimoramento profissional, isso ocorreu devido a mudança no cenário político e econômico do país.

Até o início da década de 60 a expansão das universidades públicas no país ainda era superior à das instituições de ensino privadas. Entretanto, com a instauração do regime militar no Brasil, para um total de 142 mil matrículas realizadas, 87 mil eram

públicas e 54 mil privadas, porém, com o avanço dos primeiros dez anos do Regime, o crescimento total das matrículas no país evoluiu de 142 mil para 937 mil, onde as públicas tiveram uma evolução de 289,1% e as privadas de 990,1%. Apesar deste cenário inicial, com o decorrer desse período de regime militar no país, o número total de matrículas caiu gradativamente, e na segunda década da ditadura militar em regência, o crescimento nas matrículas foi apenas de 50% ou menos de 5% ao ano, um crescimento quase dez vezes menor que o da década anterior (SGUISSARDI, 2008).

Com o neoliberalismo expandindo-se no Brasil ao longo da década de 1990 ocorreu a abertura do mercado e crescimento econômico, entretanto, alguns dos seus reflexos negativos foram a desigualdade social, a pauperização, aumento da violência e exclusão social, pobreza extrema das massas populares, “mão de obra pauperizada, faminta, cada vez menos escolarizada, carente de atenção social, sanitária e habitacional, mão de obra essa que certamente não contribuirá para a inserção dos países latino-americanos na economia internacional” (BORÓN, 1996, p. 84). Em contrapartida, ampliaram-se as pressões para qualificação da força de trabalho para atender a um perfil de profissional polivalente, flexível que a reestruturação produtiva do capital requer.

As orientações, estudos e recomendações impostas pelos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial ao longo das últimas três décadas, ressaltaram a necessidade de reformas que tenham como princípios a mercantilização desse nível educacional, com amplo estímulo de expansão de matrículas e instituições no setor privado e ainda a transposição de mecanismos empresariais para a gestão pública. Para Sguissardi (2000, p.06) “Cada uma dessas “orientações” supõe explícitas ou implícitas concepções teórico-políticas em torno da educação superior e de suas relações com o Estado e a sociedade civil”. Dentre tais recomendações visando à reforma do ensino superior, de forma geral podemos destacar os seguintes eixos expostos em documentos emitidos:

- a) diversificação e diferenciação institucional, com a proliferação de instituições não-universitárias, aos moldes da educação terciária; b) a instituição de novas formas de financiamento, especialmente nas instituições públicas (como, por exemplo, a cobrança de taxas ou

REVELLI, Vol. 13. 2021. Dossiê políticas de educação superior: tendências e perspectivas

ISSN 1984-6576.

E-202153

mensalidades dos estudantes); c) a contração do financiamento público, com a otimização dos recursos financeiros e materiais, envolvendo a redefinição do papel do Estado na condução da política e financiamento; d) o incentivo à expansão do mercado, inclusive com recursos públicos para concessão de bolsas e créditos aos estudantes, especialmente aos oriundos de camadas populares (SGUISSARDI, 2000, p. 06-07.).

O crescimento do mercado educacional no Brasil via setor privado de educação superior não para de crescer desde 1995 até os dias atuais. No ano de 2010 já haviam 2.378 instituições de ensino superior - IES, sendo 11,7% públicas (278 públicas, destas, 108 eram estaduais), e 2.100 (88,3%) privadas. Quanto as matrículas, eram de 5.449.120 no país, 26,8% (1.461.696) delas eram públicas e 73,2% (3.987.424) privadas.

No último censo divulgado, referente ao ano de 2019, o Brasil alcançou o total de 2.608 instituições de ensino superior, sendo 302 IES públicas (11,6%, 132 destas são estaduais) e 2.306 da rede privada (88,4%). Além disso, o número de matrículas em cursos de graduação foi de 8.603.824, sendo que 2.080.146 (24,2%) são de instituições públicas e 6.523.678 (75,8%) privadas.

Apesar do crescimento no setor público ser menor que o privado, o financiamento das universidades públicas é um desafio histórico. A seguir discorreremos sobre o caso do financiamento das universidades estaduais frente ao cenário de expansão da educação superior.

O financiamento das universidades estaduais brasileiras

Tratar do financiamento das universidades estaduais brasileiras requer a compreensão de que estas não têm na Constituição Federal de 1988 (CF/88) uma previsão de financiamento definida e que muitas, inclusive, também não possuem essa discriminação assegurada em suas Constituições Estaduais. Isto se deve a própria demarcação estabelecida na CF/88 acerca dos níveis de ensino que estão sob responsabilidade prioritária dos entes estaduais, a saber, no artigo 11, parágrafo 3º onde é colocado que “Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (BRASIL, 1988).

REVELLI, Vol. 13. 2021. Dossiê políticas de educação superior: tendências e perspectivas

ISSN 1984-6576.

E-202153

O ensino superior, portanto, não sendo o nível obrigatório dos estados, ficou sujeito às escolhas políticas das gestões quanto a ofertar ou não, e, na escolha por ofertar definem ainda de acordo com seus próprios interesses: a) o que ofertar, b) como, c) quando e d) de que forma financiar essa oferta, pois:

Os estados possuem a competência legal para desenvolverem seus processos regulatórios de autorização, reconhecimento, credenciamento e os de avaliação dessas instituições. Essa especificidade na legislação quanto às UEs corrobora para que elas se constituam como um segmento heterogêneo com particularidades próprias, pois possuem mantenedores diferentes com regulamentações próprias e distintas (CARVALHO; AMARAL, 2020, p. 150).

A ausência de uma regulamentação nacional que definisse e amparasse a expansão das IEES, justamente por não fazer parte de seu arcabouço, perpetrou com que ao longo do século XX a criação destas instituições se desse de forma irregular. Atualmente já são 40 universidades estaduais existentes. Dos 26 estados, apenas 4 não possuem instituições de ensino superior próprias, são eles: Acre, Espírito Santo, Rondônia, Sergipe (INEP, 2020). Apesar disso, o Acre destaca-se por elevar na sua Constituição Estadual o percentual de investimentos em Manutenção e Desenvolvimento da Educação a fim de assegurar a educação no estado (ACRE, 1989).

Essa construção de oferta do ensino superior por parte dos governos estaduais remonta da década de 1930, quando a USP foi criada. Ao longo dos anos, num movimento que acompanhou a criação do sistema federal de ensino superior, o crescimento das estaduais foi ocorrendo de forma gradativa. Por esse motivo:

As universidades públicas estaduais brasileiras possuem dinâmicas diferenciadas, que variam conforme os estados em que estão vinculadas e que devem ser consideradas em todos os estudos que dedicam-se a esta temática. Estas assimetrias institucionais referem-se a infraestrutura, características de oferta de matrículas na graduação, oferta ou não de matrículas para pós-graduação, titulação e composição do corpo docente, quanto aos atos normativos aos quais está subordinada e aqueles criados institucionalmente, e principalmente quanto a sua estrutura de financiamento. (CONCEIÇÃO; NOVAIS; CASTRO; 2020, p. 87491)

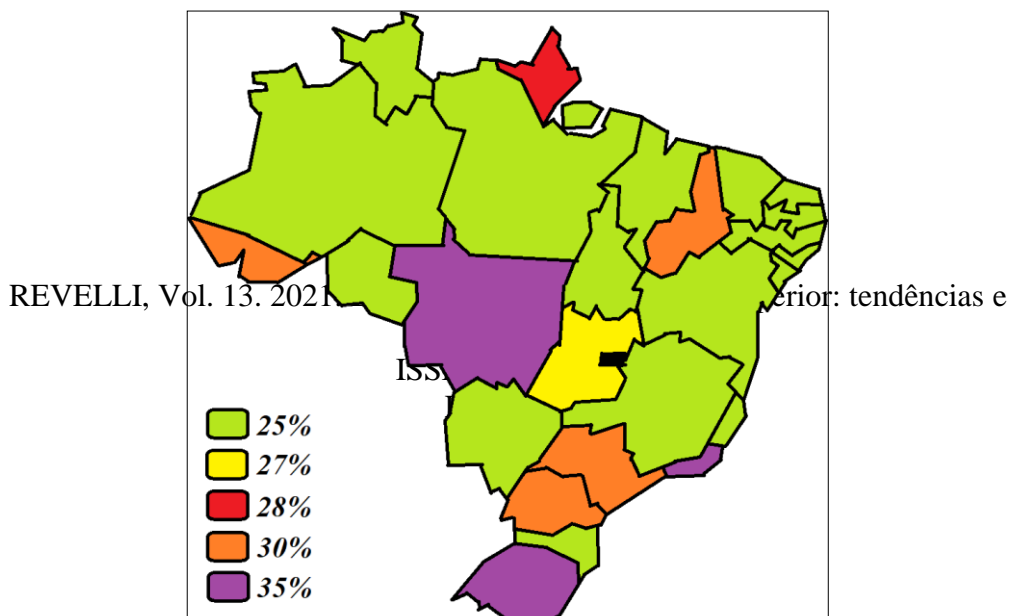
Tal realidade impõe a necessidade de estudos que incorporem sobretudo as condições de financiamento para garantir a expansão das IEES nos seus respectivos estados. Apesar disso, Conceição, Novais e Castro (2020) apontam que pouquíssimas pesquisas em torno do financiamento das universidades estaduais foram realizadas e as conclusões levantadas pelas autoras a partir dos seus estudos remontam um cenário onde a autonomia universitária se constitui frágil em virtude das constantes ingerências estatais na condução das mesmas, oriundas da referida sujeição a que estão submetidas.

De modo que para compreender a política de financiamento, nesse caso, é imprescindível perceber de forma geral, mas também caso a caso, a relação que os estados assumem com o financiamento da educação.

Para isto, verifica-se que maioria dos estados sequer amplia o percentual mínimo de vinculação da Receita Líquida de Impostos (RLI) para a MDE. Conforme Carvalho (2014), que realizou um levantamento nas Constituições estaduais das 27 unidades federadas, os pouquíssimos estados que ampliavam o mínimo percentual de 25% da RLI para MDE estabelecido pela CF, variavam entre 28% e 35%. Sendo, Mato grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul ampliando para o percentual máximo de 35%, enquanto Acre, Piauí, Paraná e São Paulo estabeleciam 30%, Goiás 28,25% e Amapá 28%.

Em novo levantamento nas Constituições Estaduais e Emendas às Constituições (EC) percebeu-se que no decorrer dos anos, este ganho para o financiamento da educação estabelecido por alguns estados, foi se dissipando. Até 2019, os mesmos 9 estados identificados por Carvalho (2014) ainda ampliavam seu percentual destinado à educação, como demonstrado na figura 1 seguir:

Figura 1: Vinculação percentual de Impostos para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação em junho de 2019, por estado.

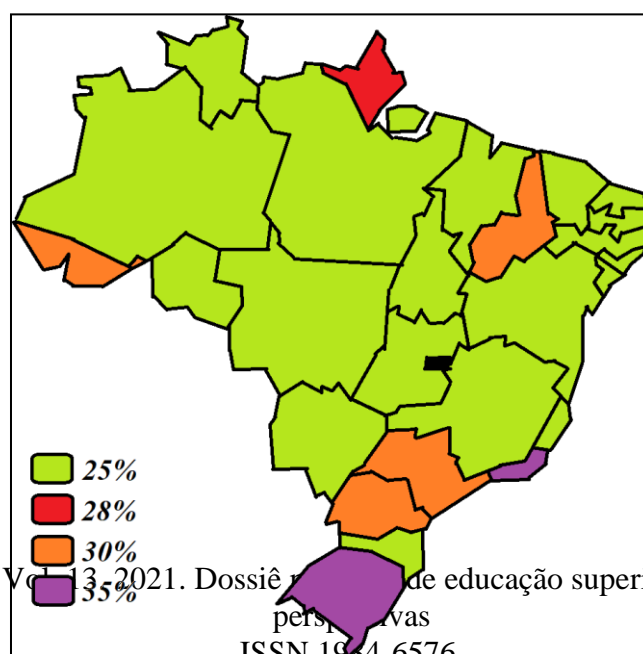


Fonte: Constituições estaduais (2019).

Porém, observa-se no mapa uma alteração percentual no estado de Goiás. Desde 2005 a EC n. 39 de 2005 fixava em 28,25% o percentual para da RLI para a MDE, no entanto a Emenda Constitucional n. 59 de maio de 2019 reduziu para 27% esse montante. Não tardou para que este último valor percentual fosse reduzido no estado de Goiás ao mínimo constitucional de 25%, sendo a educação, portanto vítima de mais uma EC, desta vez de n. 64 em dezembro de 2019.

Na mesma esteira, o estado de Mato Grosso que antes destinava 35% a MDE, também se adequou aos mínimos 25% de forma que atualmente apenas 7 estados ampliam seu percentual de MDE, conforme figura 2, a seguir:

Figura 2: Vinculação de % de Impostos à Manutenção e Desenvolvimento da Educação em janeiro de 2020.



REVELLI, Vol. 13, 2021. Dossiê de educação superior: tendências e perspectivas.
ISSN 1984-6576.

E-202153

Fonte: Constituições estaduais (2020)

Ribeiro (2017) já apontava que frente a conjuntura de crise econômica, seria inviável vislumbrar que houvesse uma política comum de fortalecimento das universidades estaduais, tal como é a necessidade apontada pelos estudos. A autora pontua que a tendência aproximada a estas instituições é de adequação “ao contexto de corte de gastos em políticas sociais, diante de um quadro de novo regime fiscal instituído por meio da Emenda Constitucional n. 95/2016 ” (RIBEIRO, 2017, p. 102).

No que concerne a autonomia dos estados em legislar acerca da educação superior, houve aqueles que garantiram, de alguma forma, uma subvinculação para as universidades estaduais. Conceição, Novais e Castro (2020) apontam que essa é a defesa dos estudos em sua grande maioria, que haja uma destinação específica no orçamento dos estados para essas instituições a fim de garantir maior segurança e autonomia.

Entretanto, além dos recuos de financiamento que a educação sofre ao longo dos anos, o que se vê em torno do financiamento das UEs ainda é uma imprecisão na forma de subvincular. Atualmente no Brasil há três formas utilizadas, uma delas destina um percentual do recurso da MDE, outra vincula um percentual do ICMS do estado e há ainda a subvinculação de um percentual da RLI. Destas três formas, o estado do Amapá utiliza a vinculação de 2% do ICMS definido por meio da Lei Estadual 1.110/07, artigo 5º, para o financiamento da sua Universidade Pública.

A política de financiamento da Universidade do Estado do Amapá

Como vimos, o Estado do Amapá destina 28% de sua RLI para a MDE, cumprindo e ampliando a previsão mínima de 25% estabelecida pela CF/88. Apesar disto, quando voltamos nosso olhar para o financiamento da única Universidade Pública mantida por este Ente Federativo percebemos que, ele está inserido na conjuntura majoritária de estados em que não há uma subvinculação de recursos para as IIES nas

suas respectivas Constituições Estaduais, ficando estas, portanto, sujeitas à discricionariedade dos governos estaduais.

Em meio a este cenário melindroso está o financiamento da UEAP, fixado pela Lei Estadual n. 996/2006 e com alterações advindas da Lei Estadual n. 1.110/2007. Estes dispositivos legais estabelecem a composição da receita da Instituição, constituída de:

I – dotação anualmente consignada no Orçamento do Poder Executivo; II – contribuições, doações e financiamentos decorrentes de convênios e quaisquer outros ajustes com organismos federais, estaduais e municipais e com entidades públicas ou privadas, nacionais e estrangeiras; III – remuneração por serviços prestados a terceiros; IV – receita advinda do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, no correspondente a 2% (dois por cento) do arrecado no exercício financeiro. **Parágrafo único.** A receita prevista no Inciso IV será repassada em parcelas mensais equivalentes a 1/12 (um doze avos), no mesmo exercício; administrados privativamente pela Universidade do Estado do Amapá (AMAPÁ, 2006).

Considerando que temos como objetivo neste artigo analisar a política de financiamento da UEAP a partir dos repasses de recursos recebidos do GEA, nos deteremos então a análise de dados relacionados nos incisos I e IV do Art. 5º da Lei acima destacada, ou seja, dotação consignada anualmente no orçamento do Poder Executivo e, receita proveniente do ICMS no correspondente a 2% do arrecadado em cada exercício financeiro.

Neste sentido, a partir de informações extraídas do Balanço Geral Orçamentário (BGO) do Estado do Amapá, na Tabela 01 apresentamos os montantes repassados anualmente pelo GEA para a UEAP, tendo como base a dotação fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado em cada exercício financeiro.

Tabela 01 – Dotação Orçamentária da UEAP, em reais. Créditos fixados e recursos transferidos pelo Governo do Estado do Amapá entre os anos de 2010 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

ANO	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UEAP			
	Autorizada ¹	Suplementar	Anulada	Atualizada ²
2010	19.027.024,34	11.963.668,10	23.064.062,23	7.926.630,22
2011	13.591.501,33	1.527.050,94	7.178.384,52	7.940.167,75
2012	35.311.741,85	1.764.740,49	27.452.860,58	9.623.621,76
2013	18.973.262,41	1.764.976,68	8.414.751,41	12.323.487,68
2014	26.316.530,24	-	-	16.451.383,88
2015	23.911.568,40	-	-	21.252.881,72
2016	21.936.920,68	-	-	5.984.905,36
2017	20.895.731,02	304.840,39	14.811.022,27	6.389.549,15
2018	22.145.021,44	26.864,23	10.307.912,18	12.166.765,89
2019	21.181.498,50	1.496.901,66	11.920.191,45	10.758.208,71
2020	25.365.723,05	1.430.203,08 ³	12.425.712,49	15.145.929,38

Fonte: Balanço Geral do Estado – Disponível em: <https://sigdoc.ap.gov.br/public/verPasta.jsf?token=65e248e345325368f9f73dc84862f4c1> e Leis de Diretrizes Orçamentárias do Amapá (2007-2019) – Disponível em: <https://seplan.portal.ap.gov.br/contas/loa>.

A partir dos dados evidenciados na Tabela 01 observamos que o movimento de repasse de recursos para a UEAP se mostra bastante oscilatório, não havendo ano a ano uma dinâmica progressiva de repasse de recursos, o que se vê, tanto em relação a dotação inicial quanto a dotação atualizada, é uma oscilação desses valores, que ora são reduzidos e ora acrescidos quando comparados ao ano anterior. Chama-nos atenção, por exemplo, o repasse de recursos no ano de 2012 que ao mesmo tempo em que conta com o maior valor de dotação autorizada (R\$35.311.741,85), também é atravessado pelo maior corte de recursos identificado (R\$27.452.860,58), representando uma anulação de aproximadamente 77,7% do valor inicial.

Os anos de 2010, 2011, 2016 e 2017 apresentam os menores valores em repasses de recursos de todo o período analisado, sendo que, nestes anos o valor anulado foi próximo ou superior a dotação atualizada da IES, revelando, podemos

¹ Valor consignado na Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Amapá, em cada exercício financeiro apresentado (2007-2019). Disponíveis em: <https://seplan.portal.ap.gov.br/contas/loa>.

² Considerando as alterações orçamentárias incididas sobre a dotação inicial, provenientes de créditos adicionais ou anulação de dotações.

³ No ano de 2020, foi o único ano em que houve uma dotação especial no valor de R\$600.000.

inferir, certa despreocupação do Estado para com o financiamento de educação superior pública.

Nesta linha, destacamos também que apesar de verificarmos movimentos de suplementação da receita da Instituição, pesou sobre todo o período analisado a ocorrência de anulação da dotação inicialmente fixada para a UEAP. Mesmo nos anos de 2014, 2015 e 2016, nos quais o BGO não demonstrou os valores referentes as anulações, é possível concluir que estas ocorreram considerando que o valor da dotação atualizada nestes anos foi inferior a dotação inicial.

É forçosa a conclusão de que os cortes e anulações são uma característica marcante e negativa da política de financiamento da UEAP que em anos como o de 2010, apresenta curiosamente, um valor anulado superior ao valor inicialmente dotado. Na Tabela 02 a seguir, podemos verificar a materialização dessa política de corte e anulação a partir da diferença existente entre a dotação atualizada e a dotação inicialmente autorizada.

Tabela 02 – Diferença percentual entre os valores inicialmente consignados e as dotações atualizadas da UEAP (2010 a 2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

ANO	VARIAÇÃO PERCENTUAL ENTRE OS VALORES INICIALMENTE CONSIGNADOS E OS VALORES ATUALIZADOS PARA A UEAP EM CADA EXERCÍCIO FINANCEIRO		
	Autorizada (R\$)	Atualizada (R\$)	Diferença (%)
2010	19.027.024,34	7.926.630,22	-58,34%
2011	13.591.501,33	7.940.167,75	-41,57%
2012	35.311.741,85	9.623.621,76	-72,74%
2013	18.973.262,41	12.323.487,68	-35,04%
2014	26.316.530,24	16.451.383,88	-37,48%
2015	23.911.568,40	21.252.881,72	-11,11%
2016	21.936.920,68	5.984.905,36	-72,71%
2017	20.895.731,02	6.389.549,15	-69,42%
2018	22.145.021,44	12.166.765,89	-45,05%
2019	21.181.498,50	10.758.208,71	-49,20%
2020	25.365.723,05	15.145.929,38	-40,28%

Fonte: Balanço Geral do Estado do Amapá.

A Tabela 02 acima comprova as inferências realizadas em relação aos constantes cortes no orçamento da UEAP. Nos anos de 2010, 2012, 2016 e 2017 observamos assustadoras reduções de mais de 50% dos valores fixados inicialmente. Na contramão deste cenário de redução de receita, na Tabela 03 apresentamos as receitas e despesas do GEA no mesmo período.

Tabela 03 – Receitas e Despesas do GEA (2010 a 2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

ANO	AUTORIZADA⁴	RECEITA ARRECADADA	DESPESAS REALIZADAS
2010	4.459.317.550,47	4.695.587.037,44	4.666.290.314,23
2011	4.542.279.225,24	5.519.099.339,82	4.962.635.490,92
2012	5.732.233.944,17	6.606.406.212,64	6.053.025.755,39
2013	6.625.449.005,58	6.771.432.076,82	6.719.282.109,55
2014	7.264.532.256,45	6.679.294.825,02	6.343.305.677,96
2015	7.209.368.474,87	5.710.879.200,01	5.310.524.580,83
2016	6.123.092.528,39	5.788.802.232,97	4.866.096.137,40
2017	6.532.398.988,43	5.410.723.912,71	4.857.191.915,73
2018	6.485.771.896,33	5.783.272.896,52	5.169.997.044,74
2019	6.340.607.456,16	6.558.282.594,62	5.506.300.469,55
2020	6.354.574.760,63	6.982.579.861,00	5.601.166.636,18

Fonte: Balanço Geral do Estado do Amapá.

A observação da Tabela 03 nos permite a compreensão de que embora a UEAP tenha sido submetida a cortes e anulações em todo o período de 2010 a 2020, o Estado não vivenciava um cenário equivalente em termos orçamentários. A relação entre a receita arrecadada e as despesas realizadas pelo Estado evidenciam um cenário de

⁴ Receita estimada pela Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Amapá, em cada exercício financeiro apresentado (2007-2019). Disponíveis em: <https://seplan.portal.ap.gov.br/contas/loa>.

economia orçamentária em todo o recorte, ou seja, o Estado tem atuado em Superávit de Execução Orçamentária, que vem sendo sustentada por uma política de ajuste fiscal que, a exemplo do que acontece no cenário nacional, ataca deliberadamente o financiamento ligado às políticas sociais.

Em mais da metade do período analisado, cumpre observarmos também que a Receita Arrecadada foi superior a Receita prevista na LOA, exceto no interstício de 2014 a 2018, no qual é possível observar redução da receita arrecada em relação a receita autorizada, e ainda assim, nestes anos houve Superávit de Execução Orçamentária. Situação muito diversa a da UEAP, que como já pontuamos, convive com uma dotação atualizada sempre inferior a dotação autorizada.

Para finalizar a análise referente a constituição da política de financiamento da UEAP nos últimos dez anos, observamos ainda os valores relacionados a arrecadação do ICMS pelo Estado do Amapá, uma vez que, das fontes de receita de responsabilidade deste Ente estão, o orçamento anualmente consignado junto ao Poder Executivo, já problematizado nas laudas anteriores, e a arrecadação no equivalente a 2% do ICMS recolhido pelo Estado, uma espécie de subvinculação orçamentária estabelecida pela Lei Estadual 1.110/07. Na Tabela 04 revelamos estes dados.

Tabela 04 – ICMS arrecadado pelo Estado X Montante que deveria ser repassado para a UEAP. Valores atualizados a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

ANO	ICMS ARRECADADO (R\$)	REPASSES DEVIDOS PARA A UEAP (2% ICMS)
2010	857.108.335,27	17.142.166,70
2011	849.756.542,88	16.995.130,85
2012	1.085.008.395,32	21.700.167,90
2013	1.176.240.169,31	23.524.803,38
2014	1.198.220.805,61	23.964.416,11
2015	1.005.576.987,17	20.111.539,74
2016	822.208.890,64	16.444.177,80
2017	858.394.067,37	17.167.881,34
2018	937.293.322,72	18.745.866,45
2019	1.280.721.978,25	25.614.439,56
2020	1.051.379.510,21	21.027.590,20

Fonte: Balanço Geral do Estado do Amapá.

O cálculo de 2% do ICMS arrecadado pelo Estado do Amapá que deveria ser repassado a UEAP de modo adicional à dotação consignada pela LOA, apresenta-nos valores que são muito superiores aos montantes repassados anualmente para a Instituição, o que nos leva a inferir que o Estado do Amapá não vem repassando ou vem ignorando a responsabilidade do repasse de 2% do ICMS para a UEAP.

Para tornar mais clara esta compreensão, na Tabela 05 reunimos os dados relativos a repasses realizados anualmente pela UEAP em face da dotação anualmente consignada pela LOA e os valores que deveriam ser adicionados no que corresponde aos 2% do ICMS.

Tabela 05 – Dotação Consignada, 2% ICMS, Valores Totais, Repasses realizados, Valores devidos pelo Estado. Valores atualizados a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Ano	Dotação Consignada na LOA	2% ICMS	Valores Totais	Dotação Atualizada	Valores não repassados
2010	19.027.024,34	17.142.166,70	36.169.191,04	7.926.630,22	- 28.242.560,82
2011	13.591.501,33	16.995.130,85	30.586.632,18	7.940.167,75	- 22.646.464,43
2012	35.311.741,85	21.700.167,90	57.011.909,75	9.623.621,76	- 47.388.287,99
2013	18.973.262,41	23.524.803,38	42.498.065,79	12.323.487,68	- 30.174.578,11
2014	26.316.530,24	23.964.416,11	50.280.946,35	16.451.383,88	- 33.829.562,47
2015	23.911.568,40	20.111.539,74	44.023.108,14	21.252.881,72	- 22.770.226,42
2016	21.936.920,68	16.444.177,80	38.381.098,48	5.984.905,36	- 32.396.193,12
2017	20.895.731,02	17.167.881,34	38.063.612,36	6.389.549,15	- 31.674.063,21
2018	22.145.021,44	18.745.866,45	40.890.887,89	12.166.765,89	- 28.724.122,00
2019	21.181.498,50	25.614.439,56	46.795.938,06	10.758.208,71	- 36.037.729,35
2020	25.365.723,05	21.027.590,20	46.393.313,25	15.145.929,38	- 31.247.383,87

Fonte: Balanço Geral do Estado do Amapá.

A síntese de informações apresentadas na Tabela 05 nos conduzem a reforçar as compreensões feitas anteriormente. Primeiro, fica evidente que além das elevadas anulações na dotação inicial consignada na LOA, que foram verificadas em todos os exercícios financeiros aqui observados, o Estado também não vem repassando os montantes correspondentes aos 2% do ICMS para a Instituição.

Os valores totais apresentados na tabela acima referem-se a soma dos montantes relativos à dotação inicial consignada na LOA para a UEAP, adicionados aos 2% do ICMS, ou seja, seriam os valores totais que o Estado do Amapá deveria repassar

anualmente para a IES. Contudo, quando observamos a dotação atualizada da UEAP, ou seja, os recursos de fato reservados pelo Estado para a Instituição, percebemos que, em todos os anos eles estiveram muito aquém dos valores que realmente deveriam ser repassados.

Para se ter um parâmetro do impacto dessa política de financiamento a que vem sendo submetida a UEAP, de cortes, anulações, ausência de repasses de recursos vinculados ao ICMS, verificamos que a soma dos recursos não repassados a Instituição no período de 2010 a 2020 chegam a uma soma de R\$345.131.171,79, certamente um prejuízo para a sociedade no que diz respeito a função desta universidade, uma vez que a ausência destes recursos significa inevitavelmente a redução de investimento em ensino, pesquisa e atividades de extensão no Estado do Amapá.

Em um estudo aproximado desenvolvido por Reis (2017) sobre *Dívida Pública, Política Econômica e o Financiamento das Universidades Federais nos governos Lula e Dilma (2013-2014)*, o autor aponta que a política econômica implementada pelo governo federal vem privilegiando, desde os anos 1990, o pagamento de juros e encargos de dívida pública em detrimento do financiamento das políticas sociais e particularmente, do financiamento das Universidades Federais. Além disso, neste texto, o autor conclui que:

Os constantes cortes dos recursos destinados à educação, implementados pelo governo federal, resultarão numa deterioração crescente da educação pública e das universidades federais. Sem financiamento suficiente, a expansão do número de matrículas verificada nas universidades federais nos últimos anos, longe de representar a apregoada democratização do acesso à educação superior, resultará no aprofundamento da precarização das condições de trabalho, na degradação da qualidade do ensino, e da produção científica realizada nessas instituições (REIS, 2017, p. 44).

Nesse viés, considerando que a política de financiamento imposta pelos governos estaduais à UEAP também tem evidenciando um cenário de corte de recursos, pode-se inferir que cenário similar ao desenhado por Reis (2017) aguarda a Instituição, qual seja, de ausência de infraestrutura que acompanhe a expansão da mesma, de precarização das condições de trabalho e de ensino, assim como, de prejuízo ao

desenvolvimento de produção científica e de atividades extensionistas, ou, de intensificação da diversificação de suas fontes de financiamento, buscando no mercado a suplementação financeira para o vazio deixado pela ausência de repasse de recursos estatais. Nesta segunda alternativa, as IES se afastam de sua autonomia universitária e cada vez mais se submetem às lógicas do mercado.

A partir das informações e problematizações aqui levantadas fica evidente a necessidade de mais estudos que se dediquem a analisar os impactos da atual política de financiamento da UEAP na vida cotidiana da Instituição. Como ela tem lidado com os cortes e anulações de recursos frequentes? Em que especificamente, esta ausência de recursos tem resultado? Como (ou, se) a Instituição tem conseguido desenvolver ensino, pesquisa e extensão? Enfim, questões que não foram abarcadas por estudo e que deixam um leque de novas possibilidades de análise acerca do financiamento da UEAP.

Considerações finais

A partir das questões que nortearam o desenvolvimento desta pesquisa vimos que o contexto político-econômico que envolve a educação superior brasileira nas últimas décadas tem como marca a expansão desse nível de ensino via setor privado, por meio de estratégias de mercantilização, privatização e financeirização da educação. Neste processo, as Universidades Públicas não saíram ilesas pois, com a constante estimulação de um mercado educacional, estas instituições são pressionadas frequentemente a adotar estratégias de gestão empresarial, a diversificarem suas fontes de financiamento buscando no mercado outras fontes de sustentação para o tripé ensino-pesquisa-extensão, mesmo que o preço a pagar seja o sacrifício da autonomia universitária.

No caso das Universidades Estaduais, apesar de apresentarem particularidades muito próprias no que concerne à política de financiamento, tais como, vinculação aos governos estaduais, ausência de uma definição de receita tanto na CF/88 quanto na maioria das Constituições Estaduais como ficou observado, percebemos por outro lado que, de forma similar ao que acontece nas Universidades Federais, estas IEES tem enfrentado uma conjuntura de instabilidade financeira em função dos constante cortes

REVELLI, Vol. 13. 2021. Dossiê políticas de educação superior: tendências e perspectivas

ISSN 1984-6576.

E-202153

de recursos, que é ocasionada em primeiro lugar pela tendência verificada na maioria dos Estados Brasileiros de ausência de dispositivos legais previstos nas respectivas Constituições Estaduais que determinem a fonte e o percentual das receitas desta IEES no âmbito do Poder Executivo Estadual, e em segundo lugar, pela influência da política econômica adotada a nível federal.

Diante de toda a discussão traçada concluímos que, a política de financiamento da UEAP nos últimos 10 anos tem como elemento marcante os cortes e anulações constantes de recursos, e de modo mais alarmante, a ausência do repasse dos 2% em relação ao ICMS arrecadado pelo Estado. Os dados evidenciaram uma tendência de adesão do Estado a uma política econômica de ajuste fiscal que ataca fortemente, a exemplo do que acontece na rede federal, o orçamento da Universidade do Estado do Amapá que fica exposta às arbitrariedades de execução orçamentária dos governos estaduais. De modo geral, as tensões resultantes desse processo de fragilização financeira, como já situamos, refletem diretamente na gestão destas IEES e determinam os rumos do ensino, da pesquisa e da extensão nestas Instituições.

REFERÊNCIAS

ACRE (Estado). Constituição (1989). Emenda Constitucional nº 33, de 23 de dezembro de 2002. Altera o artigo 197 da Constituição do estado do Acre.

AMAPÁ. **Lei nº 0996, de 31 de maio de 2006**. Institui a Universidade do Estado do Amapá e dá outras providências. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Disponível em:
http://www2.ueap.edu.br/Arquivos/Postagens/LEGISLA%C3%87%C3%83O%20/Lei%20n%200996-31-maio-2006-institui_UEAP.pdf. Acesso em: 21 jun. 2021.

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.

_____. **Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal**. Disponível em:
<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 01 set. 2021.

BÓRON, Atilio. A trama do Neoliberalismo: Mercado, crise e exclusão social. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996b. p. 139-180.

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. Disponível em: <http://www.redeuniversitas.com.br/p/nacionais.html>. Acesso em: 01 set. 2021.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; AMARAL, Nelson Cardoso. UNIVERSIDADES ESTADUAIS BRASILEIRAS: diversidade acadêmica, classificações institucionais e normativas. **Práxis Educacional**, [S.L.], v. 16, n. 41, p. 147-166, 7 set. 2020. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia/Edicoes UESB. <http://dx.doi.org/10.22481/praxisedu.v16i41.7257>. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/7257>. Acesso em: 01 set. 2021.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; AMARAL, Nelson Cardoso. As universidades estaduais brasileiras e as metas do PNE (2014-2024) para a educação superior: desafios de expansão e financiamento. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S.L.], v. 35, n. 1, p. 181-205, 22 maio 2019. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBP AE. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/86825>. Acesso em: 01 set. 2021

CONCEIÇÃO, Flávia Caroline Maciel; NOVAIS, Valéria Silva de Moraes; CASTRO, Alessandra da Silva. O Financiamento das Universidades Estaduais Brasileiras: uma revisão da produção acadêmica no período de 2000 a 2018. **Brazilian Journal Of Development**, [S.L.], v. 6, n. 11, p. 87490-87508, 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/19772/15850>. Acesso em: 01 set. 2021.

GOIÁS (Estado). Constituição (1989). Emenda Constitucional nº 59, de 02 de maio de 2019. Altera o artigo 158 da Constituição do estado de Goiás.

GOIÁS (Estado). Constituição (1989). Emenda Constitucional nº 64, de 05 de dezembro de 2019. Altera o artigo 158 da Constituição do estado de Goiás.

INEP. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior**. 2010; 2020. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 20 mar 2020.

MINAYO, M. C. S; SANCHES, O. **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?** Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul./sep.1993.

REIS, Luiz Fernando. Dívida Pública, Política Econômica e o Financiamento das Universidades Federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014). In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso (Orgs.). **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017, p. 23-45.

RIBEIRO, Giselle dos Santos. **Política de financiamento da Universidade do Estado do Pará no Período de 1997 - 2015**. 2017. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Educação, Iced, Universidade Federal do Estado do Pará, Belém, 2017. Disponível em: <<http://ppgedufpa.com.br/arquivos/File/Giselle.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. São Paulo: Cortez. 2010.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a Educação Superior: revisando teses e posições? In: **23ª Reunião Anual da ANPEd**. 2000. Disponível em: <http://23reuniao.anped.org.br/textos/1111t.pdf>. Acesso em: 06 set 2021.

_____. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado-mercantil e desafios para regulação e a formação universitária. In: **Educação e Sociedade**, vol. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/9QPgLZg9NZdCt7vVwBCCyqj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 set 2021.