

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

FLÁVIA CAROLINE MACIEL CONCEIÇÃO

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
AMAPÁ NO PERÍODO DE 2007-2020**

Macapá
2022

FLÁVIA CAROLINE MACIEL CONCEIÇÃO

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
AMAPÁ NO PERÍODO DE 2007-2020**

Texto Dissertativo apresentado ao Curso de Mestrado em Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (PPGED/UNIFAP), submetido a avaliação de Banca Examinadora, sendo a aprovação pré-requisito obrigatório para obtenção do Título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação, Políticas e Culturas.

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Valéria Silva de Moraes Novais.

Macapá
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central/UNIFAP-Macapá-AP
Elaborado por Mário das Graças Carvalho Lima Júnior – CRB-2 / 1451

- C744 Conceição, Flávia Caroline Maciel.
A política de financiamento da Universidade do Estado do Amapá no período de 2007 – 2020 / Flávia Caroline Maciel Conceição. - 2022.
1 recurso eletrônico. 161 folhas.
- Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-graduação em Educação, Macapá, 2022.
Orientadora: Valéria Silva de Moraes Novais.
- Modo de acesso: World Wide Web.
Formato de arquivo: Portable Document Format (PDF).
1. Financiamento. 2. Educação Superior. 3. Universidades Estaduais. I. Novais, Valéria Silva de Moraes, orientadora. II. Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD 23. ed. – 378

CONCEIÇÃO, Flávia Caroline Maciel. **A política de financiamento da Universidade do Estado do Amapá no período de 2007 – 2020.** Orientadora: Valéria Silva de Moraes Novais. 2022. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2022.

FLÁVIA CAROLINE MACIEL CONCEIÇÃO

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
AMAPÁ NO PERÍODO DE 2007-2020**

Texto Dissertativo apresentado ao Curso de Mestrado em Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (PPGED/UNIFAP), submetido a avaliação de Banca Examinadora, sendo a aprovação pré-requisito obrigatório para obtenção do Título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação, Políticas e Culturas.

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Valéria Silva de Moraes Novais.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Valéria Silva de Moraes Novais

Orientadora – Presidente da Banca – PPGED/UNIFAP

Prof. Dr. André Rodrigues Guimarães

Avaliador Interno – PPGED/UNIFAP

Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves

Membro Externo – PPGED/UFPA

Dedico este trabalho para Alice Maria e Luísa Helena, minhas filhas, com o enorme desejo de que elas cresçam e tenham o direito de acessar e permanecer em uma universidade pública, gratuita, inclusiva, laica, autônoma e democrática.

AGRADECIMENTOS

A escrita de uma dissertação é em si uma atividade muito solitária, momento em que temos que reunir a habilidade de fazer pesquisa, o esforço mental para pensar o nosso objeto de estudo inserido em um contexto que é dinâmico e a capacidade de colocar em palavras nossas observações, análises e apontamentos.

Além disso - agora eu me dirijo às pesquisadoras, algumas de nós têm que conciliar a vivência da academia com as atividades inerentes ao trabalho, à maternidade, além das mais diversas funções que nós mulheres nos propomos a exercer, sempre exigindo de nós mesmas o melhor que pudermos entregar. Não é fácil! Apesar da atividade em si ser solitária, como disse no início, ela também se torna possível e mais leve quando ao trilharmos este caminho contamos com a colaboração, incentivo e afeto de pessoas queridas, que ao fim, transformam este desafio em um trabalho coletivo. Não poderia deixar de expressar nestas linhas a minha gratidão a todas aqueles que, mesmo em meio a travessia de um cenário pandêmico, triste, de luto, de isolamento social, destinaram minutos, horas, palavras, enfim, tempo de vida a mim e a este trabalho dissertativo. Assim, expresso minha gratidão:

À Deus, pela graça da vida, por me sustentar nas dificuldades e iluminar meu caminho.

Aos meus pais, a quem devo também a vida, e que além do afeto, proveram as condições materiais objetivas para que eu pudesse seguir estudando e que se orgulham e se alegram a cada conquista, a cada jornada acadêmica que inicia e que finda. A eles também devo o cuidado com as minhas filhas nos momentos em que estive ausente para me dedicar ao texto dissertativo.

Aos meus irmãos, tias, tios, primos e primas pelos risos, por transformarem a caminhada da vida mais leve, pela união, pelo afeto familiar indispensável.

Ao Édpo, pai das minhas filhas, pela parceria de anos, pelo cuidado com nossos tesouros, pelo incentivo em todas as minhas empreitadas acadêmicas, pela motivação sempre que o cansaço, o desânimo ou o sentimento de incapacidade bateram à porta.

À minha avó Julieta por ser inspiração de força e superação, mãe de 10 (dez) filhos lutou incansavelmente para que todos tivessem condições de viver, com mais oportunidades do que as que ela teve acesso. Lembro que quando criança, mesmo ainda não sabendo ler as palavras, foi ela quem me trouxe os primeiros livros, as quais eu “fingia” ler muito sabida.

À minha avó Maria Coracy (*In Memoriam*) pelo amor e cuidado que sempre teve comigo desde que eu era pequena, mesmo adulta parecia ter cinco anos em sua companhia.

Ao Ricardo Silva, amigo querido que esteve comigo nas horas em que achava impossível concluir esse texto, me fazendo confiar na minha capacidade, focar no necessário, sempre com palavras de muito carinho.

As amigas Maria Carolina, Maria Theles e Danielle Dias, pela força, pelo incentivo, pelos momentos de descontração, por compartilharem comigo as suas vidas e por me permitirem compartilhar a minha vida com elas. Mulheres fortes, determinadas e indispensáveis em suas áreas de atuação.

Aos amigos e colegas de trabalho Marcela, Suellen, Marlene e Élson, que dividem comigo muitos momentos de troca de conhecimentos, agradeço o incentivo e entusiasmo demonstrado com o meu ingresso no mestrado, ainda que isso tenha significado em alguns momentos o acúmulo de atividades para eles.

À Profa. Dra. Valéria Novais pela orientação deste trabalho, sem dúvida alguma, a melhor escolha que poderia ter feito no momento de seleção de mestrado. Agradeço não só pelos momentos de orientações, brilhantes indiscutivelmente, mas pela amizade sincera que cultivamos, pelos ensinamentos para a vida, pelo acolhimento e paciência que sempre demonstrou comigo, pela confiança que depositou em mim e na pesquisa desde o início do curso. Que bom seria se todos os pós-graduandos pudessem encontrar uma Valéria em seu caminho!

Ao Prof. Dr. André Rodrigues Guimarães e a Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves, que compuseram a banca examinadora e honraram esta pesquisa com suas preciosas contribuições durante os momentos de qualificação e defesa.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) da UNIFAP pela condução das mais valiosas discussões teóricas realizadas nas disciplinas, e até mesmo fora delas, no chamamento político a discutir política educacional e defender a educação pública no campo da luta de classes, e ainda, pela responsabilidade e comprometimento com o Programa, representados aqui pela figura da querida Profa. Dra. Ilma Barleta, Coordenadora do Programa.

Ao Prof. Dr. Valdemar Sguissardi, que durante o percurso do Mestrado contribuiu de forma significativa para a minha formação acadêmica, compartilhando de forma muito simples e ao mesmo tempo grandiosa o saber acumulado sobre políticas de educação superior. Não à toa, durante a escrita deste trabalho recorri várias vezes aos seus escritos, sendo possível ao fechar olhos, imaginá-lo falando exatamente as palavras ali escritas, de forma fluida e, às vezes, poética.

Aos amigos e colegas de turma do Mestrado, em especial Rosiani, Alessandra, Orleans, Nicole, Nilzana e Adeílto pela cumplicidade com que caminhamos nessa jornada, pelo compartilhamento das angústias, dúvidas, mas também pelas vitórias que juntos comemoramos.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GEPPEG/UEAP) pelo compartilhamento de saberes e pesquisas na área de política educacional.

À Sabrina, tia das minhas filhas, pelo apoio crucial no cuidado com minhas meninas na reta final dessa pesquisa.

À Universidade do Estado do Amapá, pela disponibilização de informações sempre que solicitadas pela pesquisadora.

A todos que não tenham sido mencionados, mas que de alguma forma contribuíram com esta pesquisa: Muito Obrigada!

“Para os que ainda acreditam na utopia de que os princípios norteadores de uma política de educação superior para nosso país sejam a efetiva democratização do acesso e garantia de condições de conclusão dos respectivos cursos; a autonomia, a associação ensino-pesquisa-extensão, a gestão democrática, a excelência acadêmica e natureza pública das IES, custeadas pelo Estado; para esses os desafios são tantos e ainda maiores; e as perspectivas, a menos de otimismo ingênuo, objetivamente falando, pouco animadoras. Entretanto, essa utopia não deverá ser diferente de outras utopias históricas pelas quais sempre valeu a pena lutar. Sem elas, quem nos garante que a ‘barbárie’ não seria maior ou que teria sido evitada?”.

Valdemar Sguissardi (2009)

RESUMO

Esta pesquisa teve como objeto de estudo a política de financiamento da Universidade do Estado do Amapá no período de 2007 a 2020. Neste foco, a investigação se dedicou a analisar a política de financiamento da referida instituição no período indicado, observando criticamente os repasses de recursos do governo estadual para a UEAP, por meio do documento intitulado Balanço Geral Orçamentário (BGO), assim como a captação de recursos por outras fontes de receita. Consideramos nas análises que o movimento de contrarreforma do Estado Brasileiro e da conseqüente reconfiguração da educação superior brasileira após a década de 1990 tem afetado o cotidiano das Universidades Estaduais. O caminho metodológico constituiu-se em três etapas: 1) levantamento bibliográfico; 2) análise documental; e 3) coleta, sistematização e análise de dados. Os dados analisados evidenciaram que a política de financiamento executada pelo Governo Estadual em relação à UEAP é instável e caracteriza-se principalmente pela anulação de valores da dotação anualmente consignada na Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual (LOA) em todo o período analisado, contingenciamentos de recursos, ausência de repasses mensais em alguns anos, priorização de pagamento de dívida pública assim como de outros órgãos do Poder Executivo neste mesmo interstício e, ausência de receita para investimentos em obras e instalações, despesas estas que só foram possíveis com acesso a recursos federais. Em síntese, a partir da pesquisa desenvolvida é possível afirmar que a política de financiamento da UEAP nos últimos 14 anos promove a desresponsabilização do Estado para com a manutenção integral desta instituição, fragiliza a sustentação do tripé ensino-pesquisa-extensão, e a conduz para a adoção de estratégias de diversificação de fontes de financiamento, afetando sua autonomia de gestão financeira. Além disso, os dois últimos anos analisados – 2019/2020 – revelam indícios da mercantilização do ensino na instituição com a oferta de cursos de especialização autofinanciados, conveniados e estímulos a materialização de parcerias público-privadas.

Palavras-chave: Financiamento. Educação Superior. Universidades Estaduais. UEAP.

ABSTRACT

This research had as object of study the funding policy of the Universidade do Estado do Amapá in the period from 2007 to 2020. In this focus, the investigation was dedicated to analyzing the funding policy of that institution in the indicated period, critically observing the transfers of resources from the state government to UEAP, through the document entitled Balanço Geral Orçamentário (BGO), as well as raising funds from other sources of income. We consider in the analyzes that the counter-reform movement of the Brazilian State and the consequent reconfiguration of Brazilian higher education after the 1990s has affected the daily life of State Universities. The methodological path consisted of three steps: 1) bibliographic survey; 2) document analysis; and 3) data collection, systematization and analysis. The analyzed data showed that the funding policy implemented by the State Government in relation to the UEAP is unstable and is characterized mainly by the annulment of the allocation values annually set forth in the Annual Budget Guidelines Law (LOA) throughout the analyzed period, resource contingencies, absence of monthly transfers in some years, prioritization of payment of public debt as well as other bodies of the Executive Branch in this same interstice and, absence of revenue for investments in works and installations, expenses that were only possible with access to federal resources. In summary, based on the research carried out, it is possible to state that the UEAP funding policy over the last 14 years promotes the State's lack of responsibility for the integral maintenance of this institution, weakens the support of the teaching-research-extension tripod, and leads it to the adoption of strategies to diversify funding sources, affecting its financial management autonomy. In addition, the last two years analyzed - 2019/2020 - reveal signs of the commodification of teaching at the institution with the offer of self-financed specialization courses, with agreements and incentives for the materialization of public-private partnerships.

Keywords: Financing. Higher Education. State Universities. UEAP.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Mapa de vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por Estado da Federação	75
Figura 2 — Vinculação de % de Impostos à Manutenção e Desenvolvimento da Educação em janeiro de 2020	75
Figura 3 — Unidades acadêmicas e administrativas da UEAP	94
Figura 4 — Corpo docente da UEAP, por tipo de vínculo, no ano de 2012	96
Figura 5 — Repasses Financeiros do GEA para a UEAP em 2016	122
Figura 6 — Repasses Financeiros do GEA para a UEAP em 2017	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Produções acadêmicas de Programas de Pós-Graduação brasileiros que analisaram o financiamento de Universidades Estaduais, por região — 2000 a 2018	32
Gráfico 2 — Cursos de Graduação criados de 2006 a 2018	94
Gráfico 3 — Percurso do número de estudantes matriculados na UEAP, em cursos de graduação presenciais, no período de 2009 a 2020	94
Gráfico 4 — Movimento de Repasse de Recursos Anuais do GEA para a UEAP – 2007 a 2020 (valores em milhões)	131
Gráfico 5 — Movimento de arrecadação de recursos próprios da UEAP (2011-2020)	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Pesquisas sobre o financiamento das Universidades Estaduais no Banco de Teses e Dissertações da CAPES	30
Quadro 2 — Conjunto de Teses e Dissertações que se relacionam com o Financiamento de Universidades Estaduais	33
Quadro 3 — Quadro teórico de definições conceituais sobre autonomia e descentralização	66
Quadro 4 — Subvinculação Constitucional à Educação Superior Estadual	76
Quadro 5 — Cursos que seriam implantados na UEAP após 2006	87
Quadro 6 — Resoluções e/ou Editais que promoveram a realização de PSS para contratação de professores temporários para a UEAP entre 2007 e 2020	88
Quadro 7 — Cursos de Graduação da UEAP	92
Quadro 8 — Convênios firmados com órgãos federais anteriores a 2019	133
Quadro 9 — Convênios Celebrados em 2019. Valores Nominais	135
Quadro 10 — Convênios Celebrados em 2020. Valores Nominais	135
Quadro 11 — Projetos com Financiamento Externo (2020). Valores Nominais	136
Quadro 12 — Quantitativo de cursos Lato sensu por modalidade da UEAP entre 2018 — 2020	141

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Evolução do alunado em cursos de graduação presenciais (1995-2020)	62
Tabela 2 — BRASIL: Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação de 1934 a 2020	69
Tabela 3 — Número de Total de Instituições de Educação Superior no Brasil por Categoria Administrativa	79
Tabela 4 — Número de Universidades no Brasil	80
Tabela 5 — Número de Instituições de Educação Superior no Brasil por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa Específica – IEES	80
Tabela 6 — Universidades Estaduais por região e estado em 2020	81
Tabela 7 — Dotação Orçamentária da UEAP, em reais. Créditos fixados e recursos transferidos pelo Governo do Estado do Amapá entre os anos de 2007 a 2020 Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	202
Tabela 8 — Diferença percentual entre os valores inicialmente consignados e as dotações atualizadas da UEAP (2007 a 2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	103
Tabela 9 — Receitas e Despesas do GEA (2007 a 2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	105
Tabela 10 — Diferença percentual entre os valores inicialmente consignados e as dotações atualizadas dos órgãos da Secretaria Especial de Governadoria, Coordenação Política e Institucional (2007 a 2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	107
Tabela 11 — Despesas Realizadas com Dívida Pública – Amapá (2007 – 2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	110
Tabela 12 — Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado do Amapá, Despesas com Dívida Pública e Dotação Atualizada da UEAP – 2007 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	110
Tabela 13 — ICMS arrecadado pelo Estado X Montante que deveria ser repassado para a UEAP. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	112
Tabela 14 — Dotação Consignada, 2% ICMS, Valores Totais, Repasses realizados, Valores devidos pelo Estado. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	113
Tabela 15 — Receitas da UEAP por GND – 2007 a 2020 – Valores em milhões e atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	118
Tabela 16 — Dotação Orçamentária da UEAP, em reais. Créditos fixados e recursos transferidos pelo Governo do Estado do Amapá entre os anos de 2007 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	120
Tabela 17 — Relação entre repasses financeiros e dotações orçamentárias (2007-2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	121
Tabela 18 — Detalhamento das despesas da UEAP por GND – 2007 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	125
Tabela 19 — Detalhamento das principais despesas correntes da UEAP no período de 2015 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	126
Tabela 20 — Repasses mensais de Recursos para a UEAP – 2007 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	129
Tabela 21 — Receitas próprias arrecadadas pela UEAP (2011-2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA)	138
Tabela 22 — Relação entre recursos arrecadados pela UEAP e repasses financeiros realizados pelo GEA para a Instituição	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALAP	Assembleia Legislativa do Estado do Amapá
BGO	Balanço Geral Orçamentário
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEC	Comissão Permanente de Educação, Cultura e Desporto
CEE/AP	Conselho Estadual de Educação do Amapá
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEPE	Curso de Especialização em Política Educacional
CF	Constituição Federal
CJR	Comissão de Constituição, Justiça e Redação
CONSIMP	Conselho de Implantação da Universidade
CONSU	Conselho Superior Universitário
DF	Distrito Federal
DPU	Defensoria Pública da União
EAP	Escola de Administração Pública do Amapá
EC	Emenda Constitucional
ESA	Escola Superior de Advocacia
FAI	Fundações de Apoio Institucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Programa de Financiamento Estudantil
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEA	Governo do Estado do Amapá
GND	Grupo de Natureza de Despesa
GTI	Grupo de Trabalho Institucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IES	Instituições de Educação Superior
IEES	Instituições Estaduais de Educação Superior
IETA	Instituto de Educação do Amapá
IFES	Instituições Federais de Educação Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
JEAD	Juros, Encargos e Amortização de Dívidas externas e internas
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento da Educação
MEC	Ministério da Educação
MPF	Ministério Público Federal
NRF	Novo Regime Fiscal
NTE	Núcleo Tecnológico de Engenharia de Produção
NUPES	Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCCR	Plano de Carreira, Cargos e Remuneração
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIBT	Programa Institucional de Bolsa Trabalho
PIPD	Programa de Bolsas de Pós-Doutorado
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGED	Programa de Pós-Graduação em Educação
PROACE	Programa de Assistência Complementar ao Estudante
PROAPE	Programa de Auxílio para Participação em Eventos de Natureza Técnico-Científica
PROBICT	Programa de Bolsa de Iniciação Científica e Tecnológica
ProUni	Programa Universidade para Todos
PROPESP	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
PROPLAD	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração

PSS	Processo Seletivo Simplificado
RCL	Receita Corrente Líquida
RLI	Receita Líquida de Impostos
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Estado
SEAD	Secretaria de Estado da Administração
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SETEC	Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia
TCU	Tribunal de Contas da União
UEA	Universidade do Estado do Amazonas
UEAP	Universidade do Estado do Amapá
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UEPA	Universidade do Estado do Pará
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UERR	Universidade Estadual de Roraima
UEs	Universidades Estaduais
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UNCISAL	Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas
UNEAL	Universidade Estadual de Alagoas
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNEMAT	Universidade do Estado de Mato Grosso
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UNIMONTES	Universidade Estadual de Montes Claros
UNITINS	Universidade Estadual de Tocantins
USP	Universidade de São Paulo
UVA	Universidade Estadual Vale do Acaraú

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	19
1	A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	38
1.1	A CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.....	38
1.2	A RECONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: A DESCENTRALIZAÇÃO E A AUTONOMIA COMO ASPECTOS CENTRAIS DESSE PROCESSO.....	50
1.3	SITUANDO A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS.....	67
2	A UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAPÁ: CONFIGURAÇÕES DA SUA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO.....	83
2.1	HISTÓRICO DE CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E AS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DA UEAP.....	83
2.2	A COMPOSIÇÃO DO FINANCIAMENTO DA UEAP.....	99
2.2.1	A origem das receitas da UEAP no contexto dos dispositivos legais.....	99
2.2.2	O movimento de repasse de recursos do governo do Estado do Amapá entre 2007 e 2020: análises entre o previsto e o arrecadado.....	101
3	A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA UEAP NO PERÍODO DE 2007 A 2020: ANÁLISES DO MOVIMENTO DE REPASSES DE RECURSOS PELO GEA PARA A UEAP A PARTIR DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA INSTITUIÇÃO.....	116
3.1	O MOVIMENTO DE REPASSE DE RECURSOS DO GOVERNO ESTADUAL À UEAP: O QUE REVELAM OS RELATÓRIOS DE PRESTAÇÃO DA CONTAS DA INSTITUIÇÃO.....	117
3.2	ANÁLISE DE OUTRAS FONTES DE RECEITA DA UEAP ENTRE 2007 E 2020.....	132
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
	REFERÊNCIAS.....	155

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa vincula-se à linha de Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (PPGED/UNIFAP); situa-se no campo de investigação das políticas públicas para a Educação Superior no Brasil, no território das pesquisas que tematizam *o financiamento das universidades estaduais brasileiras*, focalizando especificamente a Política de Financiamento da Universidade do Estado do Amapá (UEAP), no período de 2007 a 2020.

O recorte histórico realizado pelo estudo parte do ano de 2007 pois, embora a UEAP tenha sido criada no ano de 2006, somente no ano posterior perceberemos a implementação de seus primeiros Cursos de Graduação, fase embrionária de sua Política de Financiamento. Para delimitar um fim, nesta pesquisa, optamos pelo ano de 2020 considerando a necessidade de análise dos relatórios anuais do Balanço Geral do Estado do Amapá, documento este responsável por demonstrar a execução fiscal, tanto dos órgãos ligados à Administração Direta do Estado quanto das Autarquias, onde se enquadra a UEAP. Por este motivo, estender a pesquisa até o ano de 2021 implicaria no risco de ausência documental para análise.

A UEAP surgiu no ano de 2006 no município de Macapá, capital do Estado do Amapá, e tem suas primeiras ofertas de cursos de graduação no ano de 2007. Inicialmente, a instituição foi inaugurada com um único campus sede, no centro de Macapá, concentrando todas as suas atividades acadêmicas e administrativas neste espaço. Com a expansão do número de cursos, e tão logo, do número de estudantes, outros espaços foram se fazendo necessários.

Nesta trajetória, a aproximação com o objeto pesquisado, sendo a pesquisadora egressa da instituição lócus da pesquisa, aconteceu ainda no percurso de integralização do Curso de Licenciatura em Pedagogia e habita o campo da empiria. A recordação proveniente desta época remete ao primeiro dia de aula do Curso de Licenciatura em Pedagogia, ocasião em que minha turma e outras daquele ano (2010) inauguraram o funcionamento do “Campus II” da Universidade do Estado do Amapá em um prédio alugado que localizava-se na Avenida Procópio Rola, no Município de Macapá, tendo em vista que a sede (Campus I), situado à Avenida Presidente Vargas, não comportava mais as demandas de salas de aulas e laboratórios necessários para atender minimamente a comunidade acadêmica.

Com o passar dos anos, muitas foram as reivindicações dos estudantes relativas àquele Campus, desde a falta de acessibilidade estrutural, até questões de manutenção predial, que incidiam diretamente na fragilização da formação acadêmica. Além das problemáticas relativas

à infraestrutura, a instituição não contava com um quadro efetivo de servidores, ou seja, tanto os técnicos administrativos quanto os docentes supriam uma demanda de caráter temporário.

As questões levantadas sinalizavam que a política de financiamento institucional e a autonomia de gestão universitária eram pontos cruciais para o desenvolvimento da jovem UEAP, e não por outra razão, tornaram-se pautas do movimento estudantil universitário – espaço também de formação da pesquisadora – que protestavam pela construção de um prédio próprio que atendesse a demanda, assim como pela realização de concurso público para docentes e servidores administrativos e pelo repasse do orçamento que amargava recorrentes contingenciamentos.

O segundo encontro entre a pesquisadora e o objeto pesquisado acontece em 2015 quando esta retorna a UEAP assumindo o papel de servidora, por meio do primeiro concurso público realizado para compor o quadro efetivo de técnicos administrativos. Neste outro momento, era possível perceber que a UEAP havia avançado com a composição de quadro efetivo de docentes e técnicos administrativos e criação de novos cursos, no entanto, a problemática envolvendo o repasse orçamentário ainda imperava como elemento restritivo ao seu desenvolvimento.

Para além da perspectiva empírica, é imprescindível destacar neste percurso outro importante momento de formação da pesquisadora, sendo ele, o Curso de Especialização em Política Educacional da Universidade Federal do Amapá (CEPE/UNIFAP) que propiciou a aproximação desta com elementos teóricos que problematizavam o contexto de produção das políticas públicas educacionais para a Educação Superior, no qual se engendram as políticas de financiamento das Instituições Públicas de Educação Superior, e que alimentaram intelectualmente o desejo de analisar a política de financiamento da Universidade do Estado do Amapá. Compreendendo este contexto, é possível afirmar: todos os caminhos trilhados pela pesquisadora conduziram-na para esta empreitada investigativa.

Assim, buscando compreender o contexto de financiamento das universidades estaduais fez-se imperioso analisar como este processo se construiu historicamente, os marcos legais que regulamentam o financiamento da educação superior pública estatal, discutir o que as pesquisas relativas ao financiamento das universidades estaduais vêm revelando, para então delinear-mos analiticamente a Política de Financiamento da UEAP. Metaforicamente explicando, é como se o objeto pesquisado fosse um quebra-cabeça, um todo constituído de muitas partes, partes estas que precisam ser compreendidas e encaixadas, pois são fundamentais para que consigamos enxergar a figura a ser revelada.

Para tanto, partimos do pressuposto epistemológico que “o objeto da pesquisa [...] tem existência objetiva; não depende do sujeito, do pesquisador para existir”, e assim, corroboramos com a tese de que “o objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica [...], é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto” (PAULO NETTO, 2011, p. 22). Assim, esta pesquisa se direcionou no sentido de apreender a estrutura e a dinâmica da Política de Financiamento da Universidade do Estado do Amapá no período de 2007 a 2020.

No intuito de captar esta dinâmica de financiamento das Universidades Estaduais, partimos do pressuposto de que para compreender qualquer processo histórico, é necessário analisar em paralelo “a forma pela qual os homens produzem os meios materiais” (HARNECKER, 1973, p. 27), uma vez que esta organização, em uma concepção materialista da história, constitui a base da ordem social de determinado tempo.

Neste sentido, é importante delimitar que o modelo de sociedade que se tem hoje e que determina as relações sociais na realidade brasileira se assenta no modo de produção capitalista baseado na acumulação de capital, na existência de relações sociais desiguais e na exploração da força de trabalho de uns para acumulação da riqueza por outros.

Seguindo esta linha de pensamento, também o “desenvolvimento da ciência depende da forma em que uma determina sociedade produz bens materiais” (HARNECKER, 1973, p. 76), isto porque, “as condições econômicas e sociais da produção não determinam somente a aquisição de certas descobertas científicas, mas também sua aplicação” (Idem).

Assim sendo, é importante entendermos que a política de financiamento das Universidades Estaduais, e mais especificamente, a política de financiamento da UEAP, não está imune as influências e pressões próprias de uma sociedade capitalista e da agenda neoliberal, capazes de orientar o desenvolvimento da ciência e conformar modelos de universidade que favoreçam a reprodução de relações capitalistas de produção.

No Brasil, o ideário neoliberal foi implementado nos anos 1990 com a posse da Presidência da República por Fernando Collor de Mello, após um período de extensa crise financeira que coincidiu com um contexto mundial de crise do capital. Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 46) “com Collor deflagrou-se o processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia”.

Neste contexto, em meados de 1990, tocam-se dois processos para materializar a adesão do Brasil às políticas neoliberais que interessa-nos dar relevo para a contextualização do objeto desta pesquisa. São eles: a Reforma do Estado Brasileiro e a reconfiguração da Educação Superior.

A Reforma do Estado Brasileiro implementou uma série de recomendações que constavam nas diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) tais como o “combate ao déficit público, ajuste fiscal, privatização, liberação/ajuste de preços, desregulamentação do setor financeiro, liberação do comércio, incentivo aos investimentos externos, [...]” (SGUISSARDI, 2009, p. 200).

Neste mesmo rumo, a reconfiguração da Educação Superior pautou a produção de ciência e tecnologia como meros fatores de produção, ou seja, partes integrantes da economia, e que, portanto, as instituições dedicadas a este fim, deveriam ser administradas como empresas segundo o modelo gerencial/empresarial (SGUISSARDI, 2009).

No campo da política educacional, para Sguissardi (2009, p. 210, 213) algumas teses dos organismos internacionais afetaram diretamente as políticas da educação superior: a) tese do maior retorno social e individual dos investimentos em educação básica que o dos investimentos em educação superior; b) tese da universidade de ensino *versus* universidade de pesquisa; e c) tese do ensino superior como um bem antes privado do que público.

Estas teses orientam os países no caminho da redução dos gastos estatais com a educação superior, apontando como saída para as instituições públicas a necessidade de diversificação das suas fontes de recursos, e ainda, o incentivo à privatização deste nível de ensino. Não sem fundamento, o Brasil se apresenta “como o país de maior índice de privatização na América Latina e entre os cinco de maior índice de privatização no mundo” (SGUISSARDI, 2009, p. 202).

Um estudo de Sguissardi (2009) traçou dados e aspectos importantes da educação superior brasileira no período de 1994 a 2002, revelando algumas marcas da reconfiguração da educação superior naquele momento: a baixa cobertura do sistema de ensino superior, calculada em 7% do total de pessoas na faixa etária de 18 a 24 anos; a diversificação institucional; a privatização do sistema; as assimetrias regionais no que se relaciona com a distribuição de educação superior no país; a concentração de oferta de cursos em determinadas áreas de conhecimento de maior retorno financeiro para as instituições; a concentração no ensino noturno; a concentração regional de oferta de pós-graduação no setor público; e a expansão predominante do modelo de universidades de ensino.

No campo do financiamento, esta nova configuração resultou na redução do financiamento da educação superior aliada a indução de políticas de “autonomia” financeira que conduzissem as Instituições de Educação Superior (IES) à arrecadação de fundos de qualquer natureza que viessem a suprir a ausência do financiamento de obrigação estatal e, importante frisar, assegurado constitucionalmente.

Um exemplo disto na esfera federal, como nos lembra Sguissardi (2009, p. 205), foi “a criação das polêmicas Fundações de Apoio Institucional (FAI), entidades privadas no interior dos *campi* universitários”. O caminho percorrido desde meados de 1990 até a atualidade é o da tentativa recorrente dos Estados de transformar as Instituições Federais de Educação Superior em Organizações Sociais, entidades públicas de direito privado, como forma de viabilizar a captação de recursos na esfera privada. Como exemplo disto, basta olharmos para a mais recente proposta de projeto de lei de ordem do Ministério da Educação conhecida como “Future-se”.

O que podemos observar até então é que o processo de Reforma do Estado Brasileiro e de reconfiguração da Educação Superior caminharam lado a lado, sustentados nas orientações de organizações multilaterais. As medidas adotadas retiravam do Estado a responsabilidade para com as políticas sociais, remanejando-as para organizações não-governamentais, para a sociedade civil, ou mesmo, para a mão invisível do mercado.

Para a Educação Superior, a ideia de uma autonomia universitária, se mal lida, esconderia as verdadeiras intenções de tornar a universidade submissa aos ditames do mercado pela via do financiamento. A lógica de expansão da Educação Superior que trilhou o Brasil se deu então com forte predomínio no setor privado, ao passo que se tentava introduzir no setor público, estratégias de privatização endógenas.

Posto isto, cumpre observarmos que segundo Sampaio, Balbachesky e Peñaloza (1998, p. 4), “a trajetória do segmento das universidades estaduais está imbricada na própria evolução do sistema de ensino superior do País”, uma vez que para estas autoras, “a expansão ou diminuição do número de universidades estaduais está diretamente associada ao comportamento do segmento público federal”.

Nesta direção, compreendemos que o exercício realizado de explicitar como o Estado se reorganiza e reestrutura a educação superior, afetando inicialmente as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) são movimentos necessários para entender as problematizações focalizadas nas Universidades Estaduais.

Nesta lógica de expansão da Educação Superior, de acordo com dados coletados pelo Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES) da Universidade de São Paulo (USP), as Universidades Estaduais passaram de 9 na década de 1980, para 31 em 1996, um crescimento de 178%, ficando atrás apenas do processo de expansão das universidades privadas que obtiveram um crescimento de 195% (SAMPAIO; BALBACHESKY; PEÑALOZA, 1998).

O cenário acima apresentado, e que será mais profundamente contextualizado na primeira seção teórica deste trabalho, demonstra que a política econômica adotada tem atuado para o “favorecimento do capital rentista em detrimento das políticas sociais” (GUIMARÃES;

CHAVES; NOVAIS, 2018, p. 250). Neste mesmo passo, a política de educação superior que vem sendo tocada tem servido para o fortalecimento de um mercado educacional.

É importante salientar que as Universidades Públicas Estaduais possuem dinâmicas diferenciadas das Universidades Federais no que se refere a Política de Financiamento. Na rede federal, conforme estabelecido pela Constituição Federal (CF) de 1988 e, reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394/1996 –, a manutenção da Educação Pública Superior é de responsabilidade da União.

Aos demais entes federados (estados, municípios e Distrito Federal) cabe a responsabilidade pela Educação Básica, sem haver, contudo, o impedimento em relação a estes entes quanto a oferta de Educação Superior, cabendo, nestes casos, a responsabilidade para com a manutenção deste nível de ensino no âmbito de seu sistema.

Assim, sabendo que o ensino superior não é uma obrigatoriedade de oferta pelos Estados, e que a decisão pela oferta e a política de financiamento a ser ofertada fica sobre a discricionariedade de cada Estado, até mesmo a competência de regulação deste nível de ensino, temos como resultado “um segmento heterogêneo com particularidades próprias, pois possuem mantenedores diferentes com regulamentações próprias e distintas” (CARVALHO; AMARAL, 2020, p. 150).

Uma análise desenvolvida por Guimarães, Chaves e Novais (2018, p. 257) salientou que a arquitetura de vinculação de recursos realizada pela Constituição Federal criou um cenário onde “as IEES acabam por competir no âmbito da rede estadual com a educação básica, excetuando-se os casos em que legalmente, no âmbito de cada estado, se instituem medidas legais para garantia de recursos específicos” para a Educação Superior Estadual. Nesses casos há a ampliação do percentual de 25% dos impostos destinados para MDE, com definição de subvinculação percentual de destinação de recursos para a Educação Superior.

Por esta razão, autores como Guimarães, Chaves e Novais (2018), assumem o posicionamento de que a forma de financiamento destas instituições deveria estar prevista nas Constituições Estaduais ou definida por meio de criação de Leis Específicas. Ocorre que, no campo da realidade, na maioria dos estados brasileiros não há esta subvinculação de recursos para as Universidades Estaduais.

De acordo com levantamento realizado por Novais, Conceição e Ribeiro (2022), com base no conteúdo das Constituições Estaduais e Emendas Constitucionais das unidades federadas brasileiras, a partir do ano de 2020 apenas sete estados ampliam seu percentual de destinação de recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). São eles: Amapá, Acre, Piauí, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Um retrocesso

para o campo da política de financiamento educacional se considerarmos que até 2019, conforme estudo elaborado por Carvalho (2016), nove estados ampliavam o percentual mínimo de vinculação da Receita Líquida de Impostos (RLI) para MDE.

Esta redução do quantitativo de Estados que ampliam percentual de recursos para MDE para além do mínimo constitucional aconteceu em virtude de alteração percentual no estado de Goiás, atingido primeiramente pela Emenda Constitucional (EC) nº 59 de maio de 2019 que reduziu de 28,25% para 27% o montante destinado da RLI para MDE, percentual este mais tarde também violado pela EC nº 64 em dezembro de 2019, reduzindo então para 25% de financiamento estatal para a educação.

Acompanhando este movimento, o Estado do Mato Grosso que destinava 35% de sua RLI para a MDE, também reduziu ao limite mínimo de 25% o financiamento para a educação no Estado. No que se relaciona a subvinculação de recursos para a educação superior, analisando o conteúdo das constituições estaduais, verificamos que apenas cinco apresentam esta subvinculação, sendo eles: Amazonas, Piauí, Ceará, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Como é possível observar nem todos os estados que ampliam o percentual de recursos para MDE realizam subvinculação de recursos para Educação Superior, assim como, há estados que subvinculam recursos para a Educação Superior no interior dos 25% mínimos para MDE.

O panorama apresentado permite inferir que as Instituições Estaduais de Educação Superior (IEES) vivenciam uma realidade de imprevisibilidade em relação aos recursos, uma vez que na maioria dos Estados não há uma definição de transferência de percentuais específicos para a Educação Superior Pública Estadual, seja por meio da subvinculação de recursos no texto das Constituições Estaduais ou pela criação de leis específicas para esse fim.

Neste cenário, habita nas Instituições Universitárias um clima de insegurança financeira, haja vista que “o financiamento da maioria das Universidades estaduais depende da decisão dos governos estaduais que, a cada ano, definem o montante de recursos a serem destinados a essas instituições, na Lei Orçamentária Anual” (GUIMARÃES; CHAVES; NOVAIS, 2018, p. 257).

Neste universo das IEES públicas, no extremo norte do Brasil localiza-se a Universidade do Estado do Amapá (UEAP), originária da Lei Estadual nº 0969 de 31 de março de 2006 e instituída com a Lei Estadual nº 0996 de 31 de maio de 2006, com sede e foro na cidade de Macapá, trata-se da única universidade mantida pelo Estado do Amapá. Com 16 anos de existência, a Instituição atua com 14 cursos de graduação e cursos de pós-graduação *lato sensu*, não havendo até o momento a criação da pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado).

No ano de 2022, conforme o sítio eletrônico próprio, a Instituição de Educação Superior (IES) dispõe de cinco espaços de funcionamento: Campus I – Av. Presidente Vargas, Centro;

Campus Graziela – Av. Duque de Caxias, Centro; Setor Administrativo – Av. 13 de Setembro, Buritizal; Campus Território dos Lagos – Av. Desidério Antônio Coelho, Sete Mangueiras e um Núcleo Tecnológico situado na Av. 13 de Setembro, Buritizal.

No que concerne ao financiamento, embora o Estado do Amapá tenha ampliado de 25% para 28% a destinação da Receita Líquida de Impostos para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação, a Constituição do Estado do Amapá não estabelece subvinculação de recursos para a educação superior. Assim sendo, na direção das instituições que contam com leis específicas para estes fins, a Universidade do Estado do Amapá tem suas fontes de financiamento definidas pela Lei Estadual nº 0996, de 31 de maio de 2006, Art. 5º:

Art. 5º. Constituem receitas da Universidade do Estado do Amapá, dentre outras: 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 arrecadado, 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).

Apesar de uma aparente organização quanto a definição de fontes de recursos que somadas deveriam constituir a receita da UEAP, pesquisas anteriores divulgadas por Guimarães e Melo (2016), realizadas no período de 2009 a 2013, constataram que na prática a medida não vem sendo cumprida, e que em um contexto de ajuste fiscal, verificado pela contenção de recursos em políticas sociais, em todos os anos do período analisado por estes pesquisadores (2009/2013) o orçamento da instituição sofreu corte/anulação.

Notícias diversas sobre a situação da UEAP pela mídia local apresentam, ao longo dos anos, inúmeros exemplos das lutas e entraves que estudantes, professores e servidores técnico-administrativos lidam cotidianamente. Em março de 2015, por exemplo, estudantes e servidores da UEAP realizaram manifestação no antigo prédio alugado onde funcionava o Campus II da UEAP com simultânea paralisação das atividades pelo período de uma semana.

Os manifestantes reivindicavam melhorias na “infraestrutura do campus, revisão orçamentária da Universidade, convocação de funcionários efetivos e atraso no pagamento de salários”. Os relatos discursados por professores e alunos denunciavam as condições

insustentáveis para ensino, ausência de espaço para funcionamento de cursos e atraso no pagamento de pessoal terceirizado que perdurava por quatro meses¹.

Na época, o reitor da instituição pronunciou-se sobre o protesto explicando que a UEAP não recebia recurso financeiro há quatro meses. O gestor afirmou que “o atraso no repasse gerou uma dívida de aproximadamente R\$ 2 milhões com empresas terceirizadas que prestam serviços de limpeza, segurança e administrativo para a instituição, além de outros” o que, segundo ele, “acarreta prejuízo, pois não conseguimos dar um serviço de qualidade para a comunidade acadêmica. Ainda não temos autonomia financeira e administrativa para sanar esses problemas e dependemos do governo”².

É importante registrar que somente em 2016 houve uma resolução parcial para a situação do Campus II da UEAP, denominado Campus Graziela, que atualmente existe em parte compartilhado com o Centro de Educação Profissional Graziela Reis de Sousa, que oferece cursos técnicos e profissionalizantes no Estado.

Persistindo as problemáticas que acompanham a UEAP desde o seu nascimento, no ano de 2016 estudantes e professores realizaram greve que durou aproximadamente três meses. Entre as pautas, a comunidade acadêmica cobrava “reposições salariais e flexibilidade nas negociações das categorias com o governo, além de melhorias na infraestrutura dos campi e construção do Plano de Carreira, Cargos e Remuneração (PCCR) dos técnicos”³.

No ano de 2018, conforme matéria veiculada no Portal G1 Amapá, a Universidade do Estado do Amapá realizou a doação de uma embarcação que havia sido doada à instituição pelo Tribunal de Justiça do Amapá por não conseguir arcar com os custos para a reforma e manutenção deste patrimônio.

De acordo com a matéria, “o barco estava abandonado desde 2014 em um porto particular de Santana” e “na época, a universidade chegou a acumular dívida de R\$ 43 mil em alugueis não pagos ao porto”. Como justificativa ao veículo comunicativo, a Universidade apresentou que “a reforma do barco foi orçada em torno de R\$ 100.000, mas a época era de crise financeira, portanto, não tinha condições nem de manter serviços básicos”. Por fim, a UEAP decidiu pela doação da embarcação para uma Colônia de Pescadores da região, cessão

¹ FIGUEIREDO, Fabiana. Professores e alunos paralisam atividades em campus da Ueap. **G1 AMAPÁ**, 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/03/professores-e-alunos-paralisam-atividades-em-campus-da-ueap.html>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

² ALVES, Jéssica. Reitor diz que Ueap não recebe recurso financeiro há meses. **G1 AMAPÁ**, 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/03/reitor-diz-que-ueap-nao-recebe-recurso-financeiro-ha-4-meses.html>. Acesso em: 24 de ago. de 2020

³ ALBERTO JUNIOR, Carlos. Servidores e alunos em greve da Ueap cobram reajuste e melhorias. **G1 AMAPÁ**, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/03/servidores-e-alunos-em-greve-da-ueap-cobram-reajuste-e-melhorias.html>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

esta que culminou em um tratado de parceria para que a instituição possa realizar trabalhos de campo nos rios⁴.

Em junho de 2019, ilustrando a permanência de um cenário problemático materializado na insegurança em relação ao orçamento e de endividamento, a Reitoria da UEAP lançou nota informando a comunidade acadêmica sobre a não previsão de repasse financeiro para a UEAP naquele mês por parte de seu mantenedor.

A nota relatava que até aquela data, “o principal objetivo da Gestão foi a amortização de Despesas inscritas em Restos a Pagar Processados e não Processados referentes ao exercício de 2018, bem como o pagamento de aluguéis atrasados”, esclarecendo que “houve também o estabelecimento de prioridades de pagamentos, [...] para que a atividades fim e meio desta IES não ficassem comprometidas” (UEAP, 2019).

Outro elemento de destaque nesse quadro que ilustra a materialidade de notícias vinculadas a questão financeira da Universidade do Estado do Amapá se relaciona a captação de recursos viabilizados por emendas parlamentares. Desde o ano de 2017, conforme evidencia matéria⁵ publicada no site da universidade, a UEAP vem buscando captar recursos de emendas parlamentares para fins de investimento em infraestrutura.

Na segunda metade de 2019, outras notícias evidenciaram este processo de intensificação da corrida por captação de recursos. Em conteúdo informativo publicado na página da instituição em agosto de 2019 relatava-se que a UEAP havia recebido equipamentos de informática e confirmado “mais de R\$ 2,2 milhões de reais em Emendas Parlamentares para investimentos em reforma e ampliação predial, aquisição de veículo e investimento em pós-graduação (DINTER)”.

Em outubro de 2019, outra publicação⁸ oficial da Universidade anunciava a expressiva captação do valor de R\$ 30 milhões de reais em Emendas Parlamentares destinados à construção e ampliação da UEAP. Sobre isto, na terceira e última seção deste trabalho discutimos a questão da captação de recursos próprios na estrutura de financiamento da UEAP e suas relações com a capacidade de investimento em infraestrutura.

⁴ TORRINHA, Rita. Barco doado para Universidade Estadual do AP é cedido para colônia de pescadores. **G1 AMAPÁ**, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/barco-doado-para-universidade-estadual-do-ap-e-cedido-para-colonia-de-pescadores.ghtml>. Acesso em: 24 de ago. de 2020

⁵ UEAP busca recursos de emendas parlamentares para investir em infraestrutura. **UEAP**, 2017. Disponível em: http://www2.ueap.edu.br/postagem/175ueap_busca_recursos_de_emendas_parlamentares_para_infr_aestrutura.html. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

⁸ Bancada Federal do Amapá destina emenda para construção e ampliação da UEAP. **UEAP**, 2019. Disponível em: http://www2.ueap.edu.br/postagem/724bancada_federal_do_amapa_destina_emenda_para_construcao_e_ampliacao_da_ueap.html. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

Diante do cenário instável no qual está inserida a política de financiamento da UEAP, a presente pesquisa questionou: **como se delineou a política de financiamento da Universidade do Estado do Amapá no período de 2007 a 2020, considerando os repasses de recursos financeiros do governo estadual e a captação própria de outras fontes de receita?**

Como desdobramento da questão central, identificamos como questões secundárias as seguintes: 1) Em um contexto de contrarreforma do Estado Brasileiro e reconfiguração da Educação Superior a partir da década de 1990, como se situou a política de financiamento das Universidades Estaduais? 2) No recorte temporal delimitado, como se materializou o financiamento da UEAP a partir das receitas oriundas do Governo do Estado do Amapá, disponíveis no documento denominado Balanço Geral do Estado do Amapá?; 3) Para além da receita advinda do Poder Executivo Estadual, quais outras fontes de recursos compuseram o financiamento da UEAP?; e 4) Qual foi o movimento de repasse de recursos da UEAP por categoria econômica de despesa (despesas correntes/despesas de capital) no período de 2007 a 2020?

Nesta trajetória, o estudo teve como objetivo central **analisar a política de financiamento da Universidade do Estado do Amapá no período de 2007 a 2020, considerando o repasse de recursos do governo estadual e a captação de outras fontes de receita.**

Assim sendo, de forma alinhada as questões secundárias, e buscando o aprofundamento do objetivo central deste trabalho, definimos os seguintes objetivos específicos: 1) Contextualizar a política de financiamento das Universidades Estaduais na conjuntura de contrarreforma do Estado Brasileiro e reconfiguração da Educação Superior a partir da década de 1990; 2) Analisar o cenário de financiamento da UEAP a partir das receitas oriundas do Governo do Estado do Amapá por meio de dados obtidos no documento denominado Balanço Geral do Estado do Amapá, nos anos de 2007 a 2020; 3) Identificar outras fontes de recursos que compõem o financiamento da UEAP (emendas parlamentares, receitas oriundas de prestação de serviços, entre outras), a fim de analisar a relevância desta arrecadação na dinâmica de financiamento da UEAP ; e 4) Analisar o movimento de repasse de recursos da UEAP por categoria econômica de despesa no período definido pela pesquisa.

A escolha por discutir o financiamento de uma Universidade Estadual também encontrou motivação na escassez de estudos referentes ao financiamento de universidades estaduais, assim como na inexistência de estudo que tenha focalizado a política de financiamento da educação superior pública estadual no Amapá no âmbito da pós-graduação.

Esta incipiência de estudos acerca do financiamento das universidades estaduais foi revelada através de busca por produções científicas com esta temática no banco de dissertações e teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), utilizando-se para isto os seguintes descritores: “financiamento das universidades”; “financiamento das universidades estaduais”; “universidades estaduais”; “universidade do estado”; e “universidade estadual”.

O estudo desenvolvido por Conceição, Novais e Castro (2020), identificou em um recorte temporal definido entre 2000 e 2018, onze trabalhos que trataram sobre assuntos relacionados ao financiamento de Universidades Estaduais Brasileiras; destes, nove dissertações e duas teses, conforme Quadro 1 apresentado a seguir.

Quadro 1 — Pesquisas sobre o financiamento das Universidades Estaduais no Banco de Teses e Dissertações da CAPES

Ord.	Título do Trabalho	Tipo	Ano	Autor	Instituição	Programa	Palavras-Chave
01	Crise do Financiamento do Ensino Superior: O caso da Universidade Estadual da Paraíba na vigência da Lei N° 7.643/2004	Dissertação	2018	Giovana Carneiro Pires Ferreira	Universidade Estadual da Paraíba	Desenvolvimento Regional	Universidade Estadual da Paraíba, Lei n° 7.643/2004, Crise financeira.
02	O PNE e as Universidades Estaduais Brasileiras: Assimetrias Institucionais, Expansão e Financiamento	Tese	2018	Renata Ramos da Silva Carvalho	Universidade Federal de Goiás	Educação	Metas do PNE para a educação superior; Universidades estaduais; Assimetrias institucionais; Financiamento das UEs.
03	Política de Financiamento da Universidade do Estado do Pará no período de 1997-2015	Dissertação	2017	Giselle dos Santos Ribeiro	Universidade Federal do Pará	Educação	Políticas Educacionais; Educação Superior; Universidade Estadual; financiamento.
04	Autonomia Universitária Financeira e a UEMS	Dissertação	2017	Marcos Antonio Vieira	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul	Educação	Autonomia Financeira; Lei 3.485/2007; Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
05	Financiamento da Universidade Estadual do Piauí (UESPI) entre 2003 e	Dissertação	2015	Clecio Moreira Lopes	Fundação Universidade Federal do Piauí	Políticas Públicas	Ensino Superior. Financiamento. Avaliação. UESPI. Piauí.

	2010: Avaliação da eficiência na utilização dos recursos						
06	A Educação Superior no Paraná: financiamento e autonomia de gestão financeira nas universidades estaduais do Paraná	Dissertação	2014	Leomar Vornes	Universidade do Vale do Itajaí	Gestão de Políticas Públicas	Educação Superior; Financiamento; Autonomia de Gestão Financeira; Paraná.
07	Financiamento público das Universidades Estaduais Baianas: restrições orçamentárias, expansão universitária e desenvolvimento local	Tese	2013	Cesar Barbosa	Universidade do Estado da Bahia	Educação Contemporânea	Expansão do ensino superior. Financiamento Público da universidade estadual. Desenvolvimento local. Estado da Bahia.
08	Universidade Estadual de Goiás: Histórico, realidade e desafios	Dissertação	2013	Renata Ramos da Silva Carvalho	Universidade Federal de Goiás	Educação	UEG, Universidades Estaduais, Educação Superior.
09	O financiamento da universidade estadual de Goiás: o programa bolsa universitária e o custo do aluno	Dissertação	2009	Luciana de Castro Magalhães	Universidade Federal de Goiás	Educação	Financiamento da UEG, Programa Bolsa Universitária, Custo do Aluno, Financiamento Público do sistema privado.
10	As Universidades Estaduais do Paraná: os caminhos da Heteronomia	Dissertação	2007	Neusa Altoé	Universidade Metodista de Piracicaba	Educação	Reforma do Estado. Políticas Públicas. Autonomia Administrativa. Financiamento. Heteronomia.
11	Financiamento do Ensino Superior no Brasil – Uma contribuição com base na experiência da UNICAMP	Dissertação	2002	Leonardo Velasco Rondon	Universidade Estadual de Campinas	Ciência Econômica	Não apresenta palavras-chave.

Fonte: Conceição; Novais; Castro (2020).

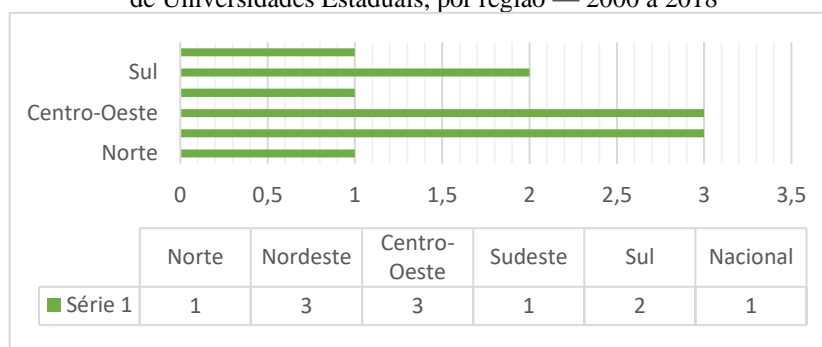
O número de trabalhos acima listados foi responsável por concluirmos que, de fato, a discussão sobre o financiamento das Universidades Estaduais não tem sido objeto de interesse

de muitos pesquisadores no interior dos Programas de Pós-Graduação Brasileiros. Em um período de 18 anos investigados, verificar que apenas 11 trabalhos tematizaram o financiamento das Universidades Estaduais (UE's) indica que este é um campo ainda a ser explorado.

Observamos também que entre as pesquisas enumeradas, apenas um trabalho se dedicou a analisar a política de financiamento de uma Universidade Estadual situada na região norte do país, no caso, a Universidade do Estado do Pará (UEPA), o que tornou ainda mais evidente a relevância da ampliação dos estudos na região, considerando a existência de outras quatro universidades nesta região⁹.

No gráfico apresentado por Conceição, Novais e Castro (2020) podemos verificar a distribuição das produções acadêmicas, por região, no âmbito de Programas de Pós-Graduação brasileiros que analisaram o financiamento de universidades estaduais.

Gráfico 1 — Produções acadêmicas de Programas de Pós-Graduação brasileiros que analisaram o financiamento de Universidades Estaduais, por região — 2000 a 2018



Fonte: Conceição; Novais; Castro (2020).

Para além do Norte que já comentamos, notamos que no Nordeste existem três pesquisas que focalizam as Universidades Estaduais; no Centro-Oeste, três; no Sudeste, uma; no Sul, duas pesquisas e uma pesquisa abordou o tema nacionalmente, apontando heterogeneidades e similaridades no universo das IEES.

No que se refere aos Programas que têm se interessado pela área de pesquisa, verificamos que 54,5% das pesquisas estão concentradas em Programas de Pós-Graduação em Educação, as demais em Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas, Educação e Contemporaneidade e Ciência Econômica. A leitura e análise dos onze trabalhos encontrados foram agrupados de acordo com as temáticas discutidas, conforme apresenta o Quadro 2.

⁹ Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Universidade do Estado do Amapá (UEAP), Universidade Estadual de Roraima (UERR) e Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS).

Quadro 2 — Conjunto de Teses e Dissertações que se relacionam com o Financiamento de Universidades Estaduais

Temas	Autor(a)	Número de produções
Financiamento e Autonomia de Gestão Financeira	Rondon (2002); Altoé (2007); Vornes (2014); Vieira (2016);	4
Cumprimento de repasses de recurso previsto na Constituição Estadual pelo Estado e avaliação da eficiência universitária na utilização dos Recursos Públicos	Lopes (2015);	1
Análise do financiamento da universidade a partir do repasse de recursos do Poder Executivo Estadual	Magalhães (2009); Ferreira (2018);	2
Financiamento universitário e potencial de desenvolvimento local da universidade	Barbosa (2013)	1
Condições acadêmicas e materiais da Universidade	Carvalho (2013)	1
Financiamento das UEs e as metas do PNE	Carvalho (2018)	1
Expansão e Política de Financiamento	Ribeiro (2018)	1

Fonte: Construído pela autora a partir do Banco de Teses e Dissertações da CAPES.

Cumpramos notar que a maioria dos trabalhos se concentram em dois grupos de análise. No primeiro grupo de trabalhos localizam-se aqueles que relacionaram a questão do financiamento das instituições com a questão da autonomia de gestão financeira destas instituições.

No segundo grupo estão os trabalhos que se propuseram a discutir o movimento do financiamento das instituições com foco para a atuação do Estado no que concerne à manutenção dessas instituições, analisando-se o repasse de recursos deste ente para as UEs e verificando-se o cumprimento de leis específicas ou da Constituição Estadual, que depende da realidade de cada objeto de pesquisa estudado. Em alguns há previsão de subvinculação de recursos para a Educação Superior Pública na Constituição Estadual, em outras optou-se pela criação de leis específicas para regulamentar a questão.

Os demais trabalhos focalizaram questões que relacionavam o financiamento desta categoria administrativa com a política de expansão universitária, ao atingimento de metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), ao potencial de desenvolvimento local de uma universidade na perspectiva de educação como formadora de capital humano, e nas condições acadêmicas e materiais da universidade derivadas de uma política de financiamento com restrições orçamentárias.

O conjunto de trabalhos analisados evidenciam que há um desalinhamento entre a obtenção de uma educação desenvolvida como projeto emancipador do sujeito na qual a universidade tem função social e a lógica neoliberal que mercantiliza todas as suas relações de troca, situando as universidades como fator de produção econômica; o que gera como resultado uma desarticulação dos processos, políticas e instrumentos de financiamento das IES públicas.

Neste cenário, esta pesquisa encorpa o conjunto de produções científicas que tematizam o financiamento de universidades estaduais, situando-se em um Programa de Pós-Graduação em Educação do extremo norte do país. Como elemento particular, destacamos a proposição em discutir a política de financiamento da Universidade do Estado do Amapá (UEAP), sobre a qual, como notou-se a partir do Quadro 1, até então não havia estudos realizados.

Entre os estudos listados nos Quadros 1 e 2, observou-se que em certa medida este estudo apresenta semelhanças com a dissertação de mestrado produzida por Ribeiro (2017). A análise desta autora se voltou para a realidade da Universidade do Estado do Pará (UEPA), com um recorte temporal de 1997 a 2005, buscando compreender como se arquitetou a política de financiamento dessa IES.

A análise apontou que o quadro de restrição orçamentária da instituição analisada é fruto de uma política econômica calcada na lógica neoliberal que compreende a Educação Pública como um custo e não como um investimento, o que faz com que se recrudesça a precarização orçamentária dessas universidades, mine sua autonomia administrativa e política, assim como também se sedimente um discurso desvalorizador dessas instituições.

Neste caminho, notamos semelhanças entre o trabalho acima discutido e a pesquisa a qual realizamos, uma vez que ambas voltaram seu olhar para a análise da política de financiamento de uma universidade estadual situada na região amazônica, investigando-se o repasse de recursos do Poder Executivo Estadual.

Contudo, cabe salientar que ao passo que a pesquisa de Ribeiro (2017) optou por analisar o financiamento da UEPA atrelado ao desenvolvimento de sua política de expansão no contexto de Reforma do Estado Brasileiro, destacamos como singularidade da presente pesquisa a análise não só dos recursos advindos do erário público estadual, mais também a investigação da arrecadação de recursos próprios da UEAP que também integraram a sua política de financiamento, analisando a movimentação deste total de recursos por categoria econômica de despesa e a relevância, especialmente dos recursos captados por outras fontes que não a do governo estadual.

É oportuno mencionar que, a despeito do número reduzido de estudos sobre a temática central deste trabalho, a relevância do mesmo reside na necessidade de nos apropriarmos deste conhecimento, assim como de difundi-lo amplamente, a fim de que um maior número de pessoas compreendam como se estrutura a dinâmica de Financiamento Educacional e possam então disputar no campo da política educacional, a efetivação de políticas públicas sólidas na seara do financiamento, dispondo de subsídios teóricos e técnicos que permitam um embate maior com diversos setores governamentais o que, provavelmente, propiciará a aprovação de

ações político-educativas que alterem o quadro de crise financeira que assola muitas Universidades Estaduais.

Para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa, partimos da compreensão de que a metodologia consiste no “caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 1994, p. 16). De forma muito precisa, Minayo (1994, p. 16) define ainda que “a metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador”.

Com uma abordagem qualitativa realizamos uma pesquisa do tipo documental, mergulhando em um campo vasto e diverso de fontes de análise. A opção pela pesquisa qualitativa se justifica pela intencionalidade de interpretar a realidade da Política de Financiamento da UEAP, entendendo-a como um fenômeno social concreto, atravessada por influências econômicas, políticas, da sociedade em que vivemos, sendo esta realidade fonte direta dos dados da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987).

Recorremos nesta pesquisa ao uso de informações estatísticas para subsidiar a análise do objeto pesquisado, fazendo relações, inferências, de modo a explicar as estruturas que sedimentam a política de financiamento da UEAP. A aplicação de pesquisa documental foi então fundamental em razão dos objetivos determinados para a pesquisa, isto porque, a fonte dos dados analisados residia em materiais que em grande maioria não passaram por tratamento analítico, e assim sendo, a partir do olhar das pesquisadoras, do campo teórico em que se fundamentou a análise, e dos próprios objetivos da pesquisa, foram sendo preenchidos de significados.

De modo sintético, seguimos o delineamento de uma pesquisa documental apresentado por Gil (2008, p. 51). É importante destacar que a maior parte dos documentos analisados nesta pesquisa foram fontes primárias, documentos oficiais e em menor número, reportagens em meio virtual. De modo aditivo, analisamos fontes secundárias, como relatórios de prestação de contas da Instituição.

Como categorias centrais de análise do objeto de pesquisa elegemos as seguintes: financiamento, autonomia e descentralização. A escolha por estas categorias se justifica no entendimento de que “a educação, quando apreendida no plano das determinações e relações sociais, [...] apresenta-se historicamente como um campo da disputa hegemônica” (FRIGOTTO, 2010. p. 27).

Esta disputa acontece tanto em torno do fundo público, quanto em relação a existência de termos que servem aos interesses de classes antagônicas. Neste sentido, compreendemos que

autonomia e descentralização são termos polissêmicos, ao considerarmos que podem assumir sentidos distintos para atender interesses igualmente distintos entre classes.

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa se desenvolveu em três etapas. A primeira ocorreu com o levantamento e análise da literatura que versa sobre a política de financiamento das UEs na sua relação com o Estado e com a política econômica vigente. Esta fase possibilitou a construção de um quadro teórico que serviu de base para a compreensão, abstração e transformação do objeto analisado em fato construído.

Na segunda fase executamos o levantamento e a análise documental, etapa indispensável para a extração e confronto de informações que permitiram a análise da política de financiamento da Universidade do Estado do Amapá no período de 2007 a 2020, possibilitando o reconhecimento das singularidades inerentes a este objeto e das contradições produzidas na relação entre a política educacional e os fatos reais e concretos.

Com este intuito, analisamos documentos tais como: dispositivos legais de criação e instituição da UEAP; Balanços Orçamentários do Estado do Amapá contendo à execução orçamentária dos exercícios financeiros entre 2007 e 2020; relatórios de prestação de contas da Universidade do Estado do Amapá fornecidos pela Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD) da UEAP; relatórios da UEAP contendo as informações sobre a arrecadação de recursos próprios da Instituição.

Na última etapa concentramo-nos na sistematização e análise dos dados encontrados. Dados relativos aos repasses de recursos do Governo do Estado do Amapá (GEA) para a UEAP; dados que demonstravam a captação de recursos próprios; gerenciamento das despesas da UEAP por GND. Vale a pena dizer que, com a leitura dos documentos outros elementos integraram de forma complementar a análise: dados relativos ao pagamento de dívida pública e outras prioridades orçamentárias do Estado e dados que sinalizavam processos de privatização do público na UEAP.

Na sequência, passamos a seleção dos documentos que de fato dispunham de informações que auxiliavam a compreensão das questões levantadas pela pesquisa, momento em que consolidamos nosso *corpus* de análise, a interpretação dos resultados. Neste momento finalístico da pesquisa, apresentamos especialmente nas Seções 2 e 3 as respostas que emergiram do objeto, de modo qualitativo e quantitativo, e que permitiram a produção de inferências, análises, assim como o encontro com descobertas inesperadas,

Diante desta tessitura teórico-metodológico e considerando o material de pesquisa analisado, o estudo foi organizado em três seções: na primeira, delineamos a política de financiamento das UEs a partir da década de 1990 quando em termos conjunturais temos dois

importantes acontecimentos que influenciam a política educacional brasileira até os dias atuais: a contrarreforma do Estado Brasileiro e a reconfiguração da Educação Superior Brasileira.

Na segunda, focalizamos o objeto de estudo, apresentando o histórico de criação, implantação e características institucionais da UEAP. Detalhamos a composição do financiamento da instituição, a origem das suas receitas perante os dispositivos legais, além, é claro, de analisarmos o movimento de repasse de recursos do governo do Estado do Amapá para a UEAP entre os anos de 2007 e 2020, caracterizando a política de financiamento da UEAP na perspectiva da relação dela com seu mantenedor.

Na terceira seção, nos detivemos a apresentar os dados obtidos por meio da investigação dos recursos obtidos via captação própria da UEAP no período de 2007 a 2020 que materializam o momento de diversificação das fontes de financiamento no qual a UEAP se encontra. Demonstramos ainda o gerenciamento das receitas e despesas da Instituição por grupo de natureza e despesas, e evidenciamos alguns achados da pesquisa, pistas de um processo de mercantilização da educação superior.

1 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Neste texto, partimos da compreensão que a educação na sociedade moderna tem sido objeto de disputa entre classes, espaço de resistência e ao mesmo tempo peça fundamental para reprodução do sistema capitalista, para perpetuação das desigualdades sociais e cenário evidente da nossa sociedade dividida em classes. Nesta perspectiva, cada vez mais a universidade tem sido subordinada à lógica do mercado e sua estrutura de financiamento moldada para trazer uma espécie de autonomia financeira que retire do Estado a responsabilidade para com a manutenção destas Instituições.

No Brasil, estas lógicas as quais a Educação Superior Pública tem sido submetida receberam forte influência de diretrizes de organismos internacionais, e fazem parte de um conjunto de reformas de cunho neoliberal impulsionadas por estas organizações com o objetivo de adequar estas Instituições Públicas, especialmente a Universidade, à racionalidade capitalista, sendo também uma estratégia de enfrentamento de uma crise estrutural e prolongada do capital.

Deste modo, nesta seção voltamos nosso olhar para as ressonâncias da contrarreforma do Estado Brasileiro na década de 1990 e do processo de reconfiguração da educação superior no País para a política de financiamento das Universidades Estaduais. Logo, na primeira subseção discutimos este contexto reformista que tomou conta do Brasil nos anos de 1990, em seguida, delineamos como os organismos internacionais, cumprindo uma agenda neoliberal, mediarão a reconfiguração da Educação Superior brasileira, para então, na terceira subseção situarmos a política de financiamento das universidades estaduais nesta conjuntura.

1.1 A CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

A contrarreforma do Estado Brasileiro em meados de 1990 pode ser lida como uma estratégia que partindo das nações desenvolvidas para as nações periféricas teve o fito de conter a crise do capital nos anos 1970-1990, sendo esta uma manifestação de uma crise mais profunda, estrutural, do capital. Para Guimarães (2014, p. 84):

a crise estrutural do capital induz processos de contrarreforma do Estado, expressos, centralmente, no alargamento do controle burguês sobre a aparelhagem estatal e, conseqüentemente, na ofensiva burguesa-estatal contra outrora direitos sociais, entre os quais a educação, precipuamente a de nível superior.

No campo da educação, os efeitos desta crise são revelados à medida que percebemos como a educação tem sido impregnada de enfoques economicistas e resumida a um fator de

produção, o capital humano. Para Frigotto (2010, p. 20), nesta perspectiva o processo de formação humana reduz-se a “uma técnica de preparar recursos humanos para o processo de produção”.

Nesta perspectiva, o foco da educação é a preparação para o mercado, e em tese, nesta acepção, quanto mais o indivíduo “investe” em formação, transformando-se em capital humano, maior seriam suas condições de ascender socialmente, considerando que vivemos numa sociedade de classes onde há esse fetiche de ascender a classe burguesa ao invés de querermos romper com a existência de uma sociedade de classes. Segundo Frigotto (2010, p. 44):

A ideia-chave é de que a um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde um acréscimo marginal de produção. Ou seja, a ideia de capital humano é uma “quantidade” ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção. Desta suposição deriva-se que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual.

Nesta linha, a educação é fetichizada como “um poder em si que, uma vez adquirido, independentemente das relações de força e de classe, é capaz de operar o ‘milagre’ da equalização social, econômica e política entre indivíduos, grupos, classes e nações” (FRIGOTTO, 2010, p. 20).

Nesta ideia, sustenta-se o imaginário de que a educação sozinha é capaz de resolver todas as mazelas sociais, tem o poder de enriquecer os indivíduos e retirá-los da pobreza, contudo, nesta perspectiva serve apenas ao capital financeiro, enriquecendo grandes conglomerados educacionais que multiplicam seus lucros vendendo essa ideia de educação como capital humano.

Contraditoriamente, apesar de vivermos em um país que só cresce em número de matrículas no setor privado de educação superior, vemos na síntese de indicadores sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que ainda em 2019, 6,5% da população se mantém em uma linha de extrema pobreza, e que, “entre os jovens de 15 a 29 anos de idade, 22,1% não estudavam e não estavam ocupados em 2019” (IBGE, 2020).

Além disso, é chocante o fato de que havia até 2019 “um total de 23,8 milhões de jovens com 15 a 29 anos de idade e sem ensino superior completo” que não frequentavam a escola e que, estavam inseridos nesta situação, “57,6% dos homens pretos ou pardos e 53,2% das mulheres pretas ou pardas”.

Sobre as razões apresentadas pelos jovens em relação ao afastamento dos estudos, ou ao fato de nunca terem estudado, estava a necessidade de trabalhar (*Idem*). Estas informações

comprovam que as reformas realizadas no âmbito do aparelho estatal, os ajustes empreendidos no campo educacional, não tem servido para melhoria da qualidade de vida da população, mas sim para a acumulação de capital.

Na América Latina como um todo, os custos sociais dos ajustes liderados por países capitalistas centrais, por meio de políticas neoliberais, representaram aumento da miséria absoluta, da fome, da violência, do desemprego, da exclusão social em suas mais variadas e cruéis facetas (FRIGOTTO, 2010).

Diante destes fatos, fica evidente notarmos e assumirmos a defesa de que a educação sozinha não é capaz de retirar as pessoas da pobreza e mudar a vida das nações, considerando uma sociedade capitalista, onde a desigualdade e a existência de pessoas em situação de extrema pobreza favorecem a exploração de trabalhadores e o enriquecimento de uma classe burguesa.

Os indicadores sociais apresentados pelo IBGE deixam transparente o fato de que há um recorte de gênero e de raça de pessoas que não conseguem acessar os estudos por que historicamente vivem em situação de pobreza, enquanto tentam nos convencer o contrário, de que há pessoas em situação de extrema pobreza porque não investiram em seu próprio capital humano, o que retira a educação dos eixos de responsabilidades do Estado e a coloca como responsabilidade de cada indivíduo.

Como dissemos no início deste capítulo, o movimento de contrarreforma dos Estados se deu com o objetivo de combater uma crise estrutural do capital que de tempos em tempos colapsa, com o intuito de preservar a essência dos processos de acumulação de riqueza próprios do capitalismo.

Assim, ainda que falemos em reordenamento, reorganização, readequação do modo de produção capitalista, é importante ter-se em mente que a essência de exploração e desigualdade que acompanha esse modelo sempre foi conservada, assumindo de tempos em tempos novas aparências para se manter como modelo econômico hegemônico.

Neste contexto, é importante sabermos também que “a crise é um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista, assumindo formas específicas que variam de intensidade no tempo e espaço” (FRIGOTTO, 2010, p. 66). Nesta ótica, os colapsos e crises por quais o capitalismo passa não são advindos de fatores externos, acontecem devido a própria estrutura contraditória e conflitante do processo capitalista de produção, que de tempos em tempos se degrada e passa então a procurar novas formas de exploração e acumulação de capital (FRIGOTTO, 2010).

Estes nova fase do modo de produção capitalista coloca a ciência e a tecnologia como elementos centrais para o desenvolvimento econômico das nações e, com a influência de

organismos internacionais (FMI, BID, BIRD, UNESCO, OIT, UNICEF, USAID), defendem a ideia de uma sociedade do conhecimento, uma espécie de “rejuvenescimento da teoria do capital humano” segundo Frigotto (2010, p. 59) que sustenta a ideia de uma formação humana geral e abstrata, que prepara trabalhadores polivalentes e flexíveis para o mercado de trabalho.

Para que as políticas econômicas estatais se adequassem ao modelo de produção capitalista vigente, o papel do Estado como um todo precisava ser reordenado, uma vez que, de acordo com Guimarães (2014, p. 85), “o processo de acumulação capitalista e a reprodução ampliada do capital, [...], dependem, para reproduzir-se da existência/intervenção do Estado”, logo, “sem o intervencionismo estatal, o modo de produção capitalista não teria os elementos fundamentais para sua reprodução ampliada” (Idem).

Mesmo para os defensores do neoliberalismo, como Friedman (1982, p. 21-22), “a existência de um mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para a determinação das ‘regras do jogo’ e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas”.

Neste caminho, na América Latina, o neoliberalismo chega ainda nos anos de 1970 acompanhando governos militares na maioria dos países do Hemisfério Sul com uma alternativa para salvaguardar os países periféricos dos efeitos da crise capitalista de 1970. Considerando a relação de dependência destes países periféricos latino-americanos em relação aos países capitalista centrais, os efeitos de uma crise econômica de extensões globais, a crise do Estado de Bem-Estar Social como modelo que não mais servia para o desenvolvimento de uma sociedade globalizada, e ainda, a explosão de conflitos sociais nos países em que o Estado de Bem-Estar Social se fez presente, criou um cenário perfeito para que em nome da manutenção de uma suposta “ordem social”, os governos dos centros hegemônicos promovessem ajustes econômicos e políticos que evitassem “crises de governabilidade” (BIANCHETTI, 2009, p. 34-35).

Nessa conjuntura, a contradição está no fato de que as mesmas justificativas utilizadas pelos países capitalistas centrais foram adotadas pelos países periféricos para justificar os ajustes da economia à um novo modelo econômico. Contudo, como explicita Bianchetti (2009, p. 37), “a intervenção do Estado na economia e as instituições de bem-estar social criadas por ele são o resultado de processos diferentes” nos países da América Latina e nos Países Centrais.

Enquanto, nos países centrais, o Estado de Bem-Estar social se deu em um ambiente “com uma tradição democrática estável e um desenvolvimento capitalista avançado”, nos países periféricos foram “parte das políticas paternalistas dos regimes populistas” (Idem). Assim, mesmo em condições materiais distintas, as mesmas justificativas utilizadas pelos países

centrais para a realização de ajustes em suas políticas econômicas foram adotadas pelos países periféricos, demonstrando que há uma forte influência dos primeiros em relação aos segundos.

Para Bianchetti (2009, p. 41):

A característica da relação entre os países desenvolvidos da Europa e os Estados Unidos da América e os países latino-americanos tem sido historicamente uma relação desigual na qual os laços estabelecidos fortaleceram a situação de dependência dos últimos em relação aos primeiros. Ao longo da história dos países latino-americanos, a aliança dos setores dominantes locais com os interesses do capitalismo internacional deu como resultado uma estrutura dependente e condicionada pelas estratégias de acumulação do capitalismo central.

É importante dizer que esta relação de influência dos países capitalistas centrais sob os países periféricos não acontece de forma compulsória, ou seja, não acontecem sem o consentimento dos países latino-americanos. Na realidade, por pertencerem ambos – sociedades periféricas e centrais – a um sistema capitalista mundial, a influências das políticas dominantes dos países centrais sobre os periféricos ocorre à medida que “os poderes hegemônicos dos países centrais conseguem estabelecer nos países periféricos alianças com grupos locais que compartilham seus objetivos” (BIANCHETTI, 2009, p. 41).

No Brasil, esta relação de influências, mediadas por organismos internacionais, foram determinantes para o processo de contrarreforma do Estado Brasileiro na década de 1990. É neste recorte histórico que o neoliberalismo se legitimou enquanto política econômica hegemônica com a posse de Fernando Collor de Mello, fazendo com que o País acenasse para o mundo, e especialmente para os centros hegemônicos, que a economia brasileira estava se ajustando às exigências de reestruturação global da economia (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). Ajustes estes que aconteceram por meio de um amplo processo de contrarreforma materializado pelos ideais neoliberais.

Coutinho (2007, p. 121), embasado nos postulados gramscianos, caracteriza o processo de contrarreforma como uma restauração. Nesta perspectiva, entendemos que o neoliberalismo se apresenta então como uma estratégia contrarreformista, um retorno ao liberalismo clássico adaptado ao mundo globalizado, uma combinação entre velho e o novo. Nas palavras de Coutinho:

A palavra “reforma” foi sempre organicamente ligada às lutas dos subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda. O neoliberalismo busca assim utilizar a seu favor a aura de simpatia que envolve a ideia de “reforma”. É por isso que as medidas por ele propostas e implementadas são mistificatoriamente apresentadas como “reformas”, isto é, como algo progressista em face do “estatismo”, que, tanto em sua versão comunista como naquela social-democrata, seria agora inevitavelmente condenado à lixeira da história. Estamos assim diante da tentativa de modificar o significado da palavra “reforma”: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc.,

significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle. Estamos diante de uma operação de mistificação ideológica que, infelizmente, tem sido em grande medida bem sucedida (COUTINHO, 2012, p. 122).

Desta forma, o neoliberalismo e suas “reformas” instauraram um período histórico em que nos aparenta não haver espaço, na arena da luta de classes, para a conquista de novos direitos sociais, uma vez que estamos sempre atentos na luta para não perder os direitos já adquiridos.

Basta olharmos para a realidade brasileira e a convivência constante com pautas sobre a “necessidade” de reformas na previdência social, reformas trabalhistas, e de privatização das instituições públicas. Estas pautas “têm por objetivo a pura e simples restauração das condições próprias de um capitalismo ‘selvagem’, no qual devem vigorar sem freios as leis do mercado” (COUTINHO, 2012, p. 123).

Nesta esteira de pensamento, compreendemos com Coutinho (2012, p. 124) que “o que caracteriza um processo de contrarreforma não é assim a completa ausência do novo, mas a enorme preponderância da conservação (ou mesmo da restauração) em face das eventuais e tímidas novidades”.

Partimos aqui de uma leitura do real que entende que “a estrutura social e o Estado nascem constantemente do processo de vida de indivíduos determinados, [...] tal e como desenvolvem suas atividades sob determinados limites, pressupostos e condições materiais, independentes de sua vontade” (MARX; ENGELS, 1977, p. 36).

Nesta mesma linha, com fundamento em Marx e Engels (2017, p. 24) compreendemos também que “O executivo no Estado Moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”, e, portanto, instrumento indispensável no processo de reprodução do capital. Sem a atuação do Estado e seu poder de regulação, por exemplo, o neoliberalismo não conseguiria se consolidar a nível mundial como um modelo orientador das relações de produção.

De modo objetivo, analisando em uma perspectiva marxiana, ao considerarmos que vivemos em uma sociedade hegemonicamente capitalista, neoliberal, o Estado produzido nesse contexto é um Estado igualmente neoliberal que serve a uma burguesia contemporânea. Esta afirmação encontra sustentação mais uma vez em Marx e Engels (1977, p. 72) quando concluem que “as ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes; isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante”.

Deste modo, nos limites do neoliberalismo, o Estado/Governo cumpre a função de determinar as regras do jogo, as regras da convivência em sociedade, fazendo apenas aquilo que o mercado não pode fazer sozinho (FRIEDMAN, 1982). Em síntese, Friedman (1982, p. 42) resume o papel de um governo da seguinte forma:

Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedades; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; envolva-se em atividades para evitar monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de uma criança; um tal governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar.

Harvey (2005, p. 85), por sua vez, considera “a produção e troca capitalista são inerentemente ‘anárquicas’”, e em virtude disto, “a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo”, mesmo que este interesse seja o da classe burguesa.

À medida que o Estado se “reforma” em relação ao modo que regula a produção capitalista, as instituições estatais acompanham esse processo. É nesse percurso que se situou a contrarreforma da década de 1990, um “processo de readequação do Estado Brasileiro aos desígnios do capitalismo internacional” (MINTO, 2006, p. 213), um caminho de transformação dos Estados-Nações para desempenhar o papel formulado pelos intelectuais orgânicos neoliberais como Friedman.

Nesta ótica, o Estado passa de “interventor a gestor, transferindo funções específicas do setor de serviços para o mercado, privatizando como forma de superação dos problemas que afetavam suas economias [...]” (MANCEBO; MAUÉS; CHAVES, 2006, p. 39), com uma forte tendência a exaltação do mercado como ente eficiente, e em contrapartida, instala-se um cenário de desvalorização do setor público, considerado burocrático, ineficiente, tese esta que teve efeitos diretamente perversos para o campo das políticas sociais.

Como reflexos dessa contrarreforma da atuação do Estado que afetou diretamente a educação, percebemos que atualmente tanto na Educação Básica quanto na Educação Superior é possível visualizarmos esse movimento de privatização avançando. Na Educação Básica conseguimos perceber a participação de setores privados na discussão de documentos que orientam o ensino nesse nível, ou seja, na definição da política educacional, nas demandas que devem ser consideradas prioritárias, na formação dos profissionais que atuam nas escolas e até mesmo na produção de material didático.

Na Educação Superior, o Estado se movimenta cada vez mais no sentido de se afastar da responsabilidade de manutenção integral dos financiamentos das Universidades Públicas, conduzindo-as ao mercado, à captação de recursos próprios por meio de outras fontes de recursos, prestação de serviços educacionais, cobrança de mensalidades, parcerias público-privadas.

Além é claro, deste avanço privado ao interior das Instituições Públicas, há também o repasse de recursos do fundo público para Instituições privadas por meio de programas como o ProUni. Como terceira via, o próprio estudante é responsabilizado pelo financiamento de sua formação em nível superior, com programas como o FIES, um fundo de financiamento estudantil que concede crédito aos estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos.

No cenário brasileiro, a contrarreforma do Estado acontece efetivamente a partir da década de 1990, em âmbito internacional, uma resposta às orientações de organismos internacionais como sinal de que o Brasil se ajustara as reconfigurações econômicas e políticas e, em nível nacional, uma tentativa de saída da crise econômica da década de 1980, conhecida como a década perdida no país.

Esse projeto de Reforma do Estado Brasileiro ganhou concreticidade no governo FHC, quando se difundiu a ideia de que era preciso deixar no passado um modelo de Estado Burocrático e adotar um Estado Gerencial. É a partir de 1995 que tem início a Reforma Gerencial do Estado brasileiro, conduzida pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), sob a gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira, com suas diretrizes sintetizadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Como justificativa para a implementação da reforma, o documento apontava que:

A crise brasileira da última década [referindo-se a década de 80] foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASÍLIA, 1995, p. 6).

Não é difícil perceber que o documento de cunho reformista reproduzia as vozes de organismos internacionais e países capitalistas centrais, assumindo o discurso que culpabilizava o Estado pela crise fiscal, interpretada pelos reformadores como resultado da ineficiência da gestão e dos serviços públicos (SHIROMA; SANTOS, 2014, p. 23).

Neste sentido, a contrarreforma “visava conjugar estabilização fiscal com crescimento sustentável da economia”, à medida que seus interlocutores criticavam a burocracia estatal, propunham uma administração pública com foco para os resultados, implementavam uma gestão no formato gerencial baseada nos princípios de eficiência, descentralização e participação da comunidade (SHIROMA; SANTOS, 2014, p. 24).

Em outra passagem do referido plano diretor, defendia-se que era “preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, [...]” e ainda promover a “flexibilização da estabilidade e da permissão de regimes jurídicos diferenciados” (BRASÍLIA, 1995, p. 7), aspectos estes que, de acordo com Shiroma e Santos (2014, p. 25), denotavam a clara influência britânica na reforma do Estado brasileiro.

É importante retratar que o modelo de Estado reformado apresentado no Plano Bresser, outro nome para o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do MARE, tentava se aproximar aos princípios de um projeto político denominado Terceira Via que já vinha sendo desenvolvido em países do continente europeu. De acordo com Lima e Martins (2005, p. 43), a Terceira Via “parte das questões centrais do neoliberalismo para refiná-lo e torná-lo mais compatível com sua própria base e princípios constitutivos”.

Com base nas publicações de Anthony Giddens, Lima e Martins (2005, p. 44), esclarecem que “a Terceira Via tem como objetivo a reforma ou o governo do capitalismo por intermédio de mudanças na política e na economia”, pretendendo se situar como uma construção hegemônica para além da esquerda ou direita.

Embora apresente uma série de críticas ao neoliberalismo e à ideia do mercado como principal ente regulador, inclusive das políticas sociais, o que para essa concepção constitui-se uma verdadeira ameaça a coesão social, há em seu núcleo, nas palavras de Lima e Martins (2005, p. 45), “a concordância com o conteúdo e a direção das reformas neoliberais”.

Neste contexto, tendo em vista a construção de um consenso internacional que se auto intitulava de centro-esquerda, a Terceira Via advogava que:

“o novo Estado Democrático” não [podia] ser mantido como burocrático e sufocante. Não [podia] ser nem Estado mínimo nem Estado máximo, mas sim um Estado “forte” ou um Estado “necessário”. A renovação do aparelho estatal se daria pela incorporação e desenvolvimento dos seguintes aspectos: descentralização administrativa, democratização, transparência, eficiência administrativa, espaços de participação e a função reguladora dos riscos sociais, econômicos e ambientais (LIMA; MARTINS, 2005, p. 51).

A partir desse delineamento do que seria o papel do Estado, este espaço de interseção teórica reconhece que o capitalismo não sobrevive sem o Estado, e que, o Estado deve estar a

serviço do capitalismo (LIMA; MARTINS, 2005, p. 51). Nesta conjuntura, alinhada à reforma do Estado, deve estar a sociedade civil, convocada a trabalhar em parceria com o Estado, tornando-se “o *locus* da ajuda mútua, da solidariedade, e da harmonização das classes sociais” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 53). Assim, a reforma do aparelho do Estado na perspectiva da Terceira Via tem a função de:

promover a sociedade ativa e, com isso, assegurar um modelo de inclusão social em bases distintas do que foi tentado pelo Estado de bem-estar social, aprofundar e ampliar os espaços de convivência democrática e de colaboração social, incentivar e fortalecer a economia mista, regular, por meio de leis modernas, as atividades que representem riscos para a sociedade. [...] promover a concertação social (LIMA; MARTINS, 2005, p. 55).

É visível que a proposta da Terceira Via se sedimenta na construção de uma “nova” relação entre Estado e Sociedade Civil, repassando da esfera da responsabilidade do Estado, atribuições e serviços que deveriam ficar a cargo, nesta perspectiva, do espírito colaborativo e solidário da Sociedade Civil.

É neste sentido que Lima e Martins (2005, p. 58), defendem que “a concepção teórica de Estado que norteia a Terceira Via é extraordinariamente funcional às estratégias burguesas de elaboração de uma nova pedagogia da hegemonia”, com dois objetivos principais, o primeiro consiste em impulsionar a economia capitalista, discurso evidente na defesa da parceria entre o público e o privado para incentivo do mercado, e o segundo se materializa na indução na pedagogia do consenso, ou seja, na construção de um consenso social que eduque sujeitos políticos coletivos à assumirem responsabilidades até então restritas ao Estado.

Não poderíamos deixar de mencionar que o FMI e o Banco Mundial desempenharam importante função na construção de uma linguagem hegemônica que reestruturava a relação entre Estado e Sociedade Civil, suas atribuições, nos termos do que acima fora discutido e, dava novos contornos para as fronteiras entre o público e o privado. Para Melo (2005, p. 70), na década de 1990, as orientações dos organismos internacionais tinham uma função educativa e faziam apologia a:

uma cidadania ativa, dirigindo as ações entre países e indivíduos para ações de interdependência, de colaboração, evocando a imagem de uma sociedade harmoniosa, em que instituições sociais, comunidades e cidadãos participariam ativamente de seus destinos e de seu progresso e sucesso no mundo do trabalho a partir de suas habilidades e competências. Saberes de cada um, de forma individual, teria a responsabilidade de construir para si próprio, como a aquisição de um capital de conhecimento.

Sem dúvidas, podemos inferir que os organismos internacionais “venderam” muito bem os argumentos neoliberais da Terceira Via, enxergando na harmonia e conformação social

elementos-chaves para o aprofundamento da mundialização do capital (MELO, 2005, p. 82).

Como resultado desse processo temos que:

Uma nova racionalidade técnica foi disseminada no imaginário social valorizando os esforços individuais classificados como *edificantes* e *empreendedores*. A propaganda negativa do Estado, ineficiente e moroso, instigava os indivíduos a agirem por conta própria, sem esperar por ações do poder público, fomentando o individualismo e a investida crescente da iniciativa privada nas políticas públicas. Uma das consequências dessas medidas foi a formação de uma imagem de Estado como um inimigo a ser combatido (SHIROMA; SANTOS, 2014, p. 24).

É nesta perspectiva, direcionada pelos princípios da Terceira Via, que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado reproduzia o seguinte discurso:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico, o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixam claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização das empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de publicização (BRASÍLIA, 1995, p. 12).

Este excerto do Plano Diretor da Reforma deixa claro os princípios da redefinição do papel do Estado no Brasil, situando-o nos limites das teses neoliberais e, promovendo a exaltação do mercado como regulador do desenvolvimento econômico. No contexto acima apresentado, vemos materializado também a questão da governabilidade proposta pela Terceira Via, pensada como fruto da “articulação entre a esfera estatal e a esfera privada (base e fundamentação do conceito de público não-estatal”, setor este a qual se entrega a responsabilidade pelas políticas sociais tais como educação, saúde, cultura e pesquisa científica (LIMA; MARTINS, 2005, p. 51).

Nas análises de Behring e Boschetti (2009, p. 151), as reformas conduzidas pelo governo FHC foram reformas orientadas para o mercado, um processo de modernização

conservadora sob o controle das classes dominantes que desmontou e destruiu o Estado Brasileiro com o objetivo de adaptação passiva a lógica mercantil.

Para as autoras, havia séria contradição entre o discurso e os argumentos que justificavam a reforma e a política econômica adotada. De um lado, “argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 152).

De outro, “a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro”, de modo que todo o esforço empreendido para redução de custos teve fim no crescimento desenfreado da dívida pública interna e externa (Idem).

Outro elemento de importante discussão diz respeito ao processo de publicização implementado pela Reforma do Estado. Segundo Behring e Boschetti (2009, p. 154), este programa “se expressou na criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas” uma nova configuração institucional na área da política social que combinava serviço voluntário, expressões de solidariedade e coletivismo, realização do bem comum, trabalho não-remunerado, retirando do Estado a responsabilidade para com esses serviços.

Um contrassenso e um desrespeito ao movimento democrático que culminou na Constituição Federal de 1988 na qual o Estado deveria em essência assegurar o exercício dos direitos, entre os quais, educação, saúde, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, entre outros, um verdadeiro retrocesso histórico.

Verificamos então que, não sem fundamento, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado dividia-o em quatro setores:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. [...] **ATIVIDADES EXCLUSIVAS.** É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. [...] **SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS.** Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. **PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO.** Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. [...]. (BRASÍLIA, 1995, p. 41).

Damos especial ênfase para o setor de serviços não-exclusivos do Estado porque nele se situam, como apresenta o referido Plano Diretor, serviços que envolvem direitos humanos

fundamentais, entre os quais, a educação, área de interesse desta pesquisa, e para sermos mais específicos ainda, onde se situam as universidades.

Para Leher (2003, p. 216), o objetivo da reforma era transformar estas instituições em “um tipo especial de entidade não-estatal, em organizações sociais”. Ocupando um território de serviços não exclusivos do Estado, a Educação Superior tem suas portas abertas para o setor privado, que hoje detém o predomínio do número de matrículas, mercantilizando a Educação.

Neste mesmo cenário, as Universidades Públicas lidando com a escassez de recursos públicos caminham em direção ao mercado como forma de desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão, aumentando a margem de desresponsabilização do Estado para com esta política. Eis então o ponto de convergência onde identificamos a relação da contrarreforma do Estado Brasileiro com a reconfiguração da educação superior brasileira, que será trabalhada na seção seguinte.

No plano das influências internacionais para o contexto educacional também houve uma “forma neoliberal de pensar e delinear a reforma educacional na América Latina dos anos noventa” (GENTILI, 1998, p. 16). Para Silva (2005, p. 258), na seara educacional, o objetivo desta construção hegemônica na América Latina foi “tornar a educação um serviço comercial subordinado às leis do mercado internacional”. Seguindo este fio histórico, nas próximas páginas discutimos as ressonâncias da reforma neoliberal no Brasil para o contexto da educação superior brasileira.

1.2 A RECONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: A DESCENTRALIZAÇÃO E A AUTONOMIA COMO ASPECTOS CENTRAIS DESSE PROCESSO

Antes de adentrarmos na questão da reconfiguração da educação superior brasileira, é necessário delinear a partir de que concepção de política educacional situamos nosso olhar para a educação. Para tanto, é a partir de Azevedo (2008, p. 5) que destacamos a compreensão de que a educação, enquanto política pública, representa “a materialidade da intervenção do Estado, ou o ‘Estado em ação’”. Por conseguinte, partimos do pressuposto de que as políticas educacionais integram o conjunto das políticas sociais e, portanto, são de responsabilidade do Estado.

Para a análise de uma política pública, diante das discussões teóricas desenvolvidas, estamos considerando que: a) no contexto de definição das políticas públicas estão presentes as estruturas de poder, dominação, conflitos entre classes, que se condensam no Estado e em seu aparelho governamental; b) “as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas

ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar [...]”; e por fim, consideramos ainda, c) as repercussões da hipertrofia e complexificação do Estado na redefinição das políticas educativas (AZEVEDO, 2008, p. 5-6).

É importante frisar que é justamente na definição da política educacional como política pública que reside a resistência neoliberal sob a visão de “que a política educacional, tal como outras políticas sociais, será bem-sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, o privado” (AZEVEDO, 2008, p. 17).

Não custa lembrar que na condição de “defensores do ‘Estado Mínimo’, os neoliberais creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades” (AZEVEDO, 2008, p. 12).

Como vimos, países capitalistas, organismos multilaterais, assentados na proposta neoliberal construíram um discurso hegemônico que provocou reformas de Estado em vários países da América Latina, discurso este que alcançou a esfera educacional. Gentili (1998, p. 16-17), a partir da tese de que houve um Consenso de Washington em educação, apresenta que “na perspectiva neoliberal, os sistemas educacionais latino-americanos enfrentam hoje, basicamente, uma crise de eficiência, eficácia e produtividade” e que “a América Latina estaria enfrentando, assim, uma profunda crise de gerenciamento, de management das políticas educacionais.

Em suma, uma profunda crise de qualidade”. Assentados nestas justificativas, os neoliberais defenderam na década de 1990 e continuam a defender que, a crise que perpassa a educação na América Latina seria um sinal de que o Estado Interventor é incapaz de administrar as políticas sociais, de assegurar quantidade (expansão do acesso) e qualidade educacional, em uma perspectiva burguesa de educação.

Do ponto de vista neoliberal, a crise da educação na América Latina, de forma homogeneizada, tem suas raízes na natureza pública e no monopólio do Estado em relação a oferta de educação. Neste viés:

Existe uma crise de qualidade porque os sistemas educacionais latino-americanos não se configuraram como verdadeiros mercados escolares regulados por uma lógica interinstitucional, flexível e meritocrática. A escola está em crise porque nela não se institucionalizaram os critérios competitivos que garantem uma distribuição diferencial do serviço, que se fundamenta no mérito e no esforço individual dos “usuários” do sistema. [...] A crise de qualidade expressa, por outro lado, a incapacidade gerencial do Estado para administrar os imensos e aparentemente ingovernáveis sistemas educativos nacionais. Trata-se de um complexo problema administrativo cuja solução não requer um aumento de recursos, mas uma destinação mais eficaz dos mesmos (GENTILI, 1998, p. 18).

O conteúdo acima apresentado justificou, no tocante à educação, as reformas do aparelho estatal no Brasil que enquadraram a oferta educacional como atividade não exclusiva do Estado, promovendo um cenário de mercantilização da educação, baseada nos critérios de eficiência e eficácia e em um modelo gerencial de administração pública.

Nesta perspectiva, a tese sustentada foi a de que era necessário criar um mercado competitivo para melhorar a “qualidade” da oferta dos serviços educacionais, na qual o gerenciamento dos sistemas educativos não precisava de ampliação do orçamento ou de mais servidores em educação, mais de um melhor gerenciamento dos recursos, capacitação dos trabalhadores, uso racional do espaço escolar, e alunos mais comprometidos com os estudos, uma vez que também residem nestes últimos a exclusiva responsabilidade com seu sucesso ou fracasso escolar (GENTILI, 1998).

Percebemos que, às margens neoliberais, a indução a processos reformistas nos sistemas educativos dos países da América Latina teve em sua essência o intuito de:

promover uma profunda reforma administrativa que reconheça que tão-somente o mercado pode desempenhar um papel eficaz na destinação de recursos e na produção da informação necessária para a implementação de mecanismos competitivos meritocráticos que orientem os processos de seleção e hierarquização das instituições escolares e dos indivíduos que atuam nela. Trata-se, enfim, de transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, variável segundo o mérito e a capacidade dos consumidores. A educação deve ser pensada como um bem submetido às regras diferenciais da competição. Longe de ser um direito do qual gozam os indivíduos, dada sua condição de cidadãos, deve ser transparentemente estabelecida como uma oportunidade que se apresenta aos indivíduos empreendedores, aos consumidores “responsáveis”, na esfera de um mercado flexível e dinâmico (o mercado escolar) (GENTILI, 1998, p. 19).

Este movimento consiste em um processo de despublicização da educação à medida que transfere esta política social para o campo de atuação da iniciativa privada, configurando-a enquanto produto, propriedade a ser consumida por uma clientela, ou a ser utilizada por usuários, termos comuns no contexto educacional do século XXI.

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 47), na década de 1990, a literatura internacional começou a resgatar aspectos da Teoria do Capital Humano, fortemente difundidas na década de 70, com a finalidade de disseminar a “ideia de que para ‘sobreviver’ à concorrência do mercado, para conseguir ou manter um emprego, para ser cidadão do século XXI, seria preciso dominar os códigos da modernidade”¹⁰, assim, a educação passa a ser um determinante na competição entre os países.

¹⁰ Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 54), partindo-se de definições encontradas em documentos produzidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), os códigos da modernidade referem-se a um “conjunto de conhecimentos e destrezas necessárias para participar da vida pública e desenvolver-

Em outras palavras, bastaria que se investisse em educação e que, cada indivíduo se responsabilizasse pelo seu processo escolar para que o país se desenvolvesse. Uma espécie de bolha que desconsidera a pobreza, a concentração de renda e a decorrente desigualdade social, as diferenças entre gênero e cor como elementos igualmente determinantes pelas problemáticas sociais que vivemos.

Essa perspectiva salvacionista da educação como resolvedora dos problemas do mundo foi fabricada em âmbito internacional. Para Gentili (1998, p. 27), como parte do aparelho estatal, as reformas educacionais tocadas nos países latino-americanos tiveram como marca “a transnacionalização dos tecnocratas encarregados de produzir receitas de caráter supostamente universal, mais para lá da história, dos conflitos, das necessidades e das demandas locais”.

Nesta direção, “vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, propalou esse ideário mediante diagnósticos, análises e propostas de soluções considerados cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 47).

Este ideário construído internacionalmente e, transplantado para o Brasil desde 1990, teve e tem importante papel na definição das políticas de educação superior e sua materialidade pode ser verificada em documentos tais como: 1) *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1995); 2) *Hacia las sociedades del conocimiento* (UNESCO, 2005); e 3) *Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (BANCO MUNDIAL, 2017).

Situados em três décadas distintas os documentos propõem reconfigurações para o contexto da Educação Superior, fundamentados especialmente no argumento de que os estudantes inseridos na Educação Superior possuem renda alta e, assim sendo, os efeitos de investimento de recursos públicos neste sistema produziriam efeitos adversos na distribuição de renda. Novamente, vemos aqui a educação projetada como fator de equalização social ou de distribuição de renda, retirando do eixo da política econômica adotada a culpabilidade pelas desigualdades sociais existentes.

Em “*Las lecciones derivadas de la experiencia*”, o Banco Mundial (1995) apresenta um relatório argumentando que havia uma crise do ensino superior que afetava os países em desenvolvimento e apontava estratégias para a melhoria dos resultados deste nível de ensino,

se produtivamente na sociedade moderna”. Assim, “essas capacidades seriam as requeridas para o manejo das operações aritméticas básicas, a leitura e compreensão de um texto escrito, a comunicação escrita, a observação, descrição e análise crítica do entorno, a recepção e interpretação das mensagens dos meios de comunicação modernos e a participação no desenho e execução de trabalhos em grupo”.

orientando suas recomendações em quatro dimensões de reformas: 1) diferenciação institucional, por meio do fomento de diferentes tipos de instituições públicas e privadas; 2) Incentivo para que as IES públicas diversifiquem suas fontes de financiamento; 3) redefinição do papel do Estado em relação a educação superior, dotando-a de autonomia e responsabilidade institucional; e 4) adoção de políticas focalizadas na qualidade e equidade deste sistema de ensino.

Sem dúvidas essas orientações alcançaram êxito no Brasil, de 1990 para cá a expansão de matrículas no ensino superior privado cresceram exponencialmente se comparados aos números apresentados pelas Instituições Públicas, como veremos na Tabela 1 mais adiante, além disso, como assevera Sguissardi (2009) a diferenciação teve presença marcante entre as Universidades Públicas que passaram a assumir perfis distintos, em umas verificava-se a atuação de fato com o tripé ensino, pesquisa e extensão e grande preocupação com a produção científica, em outras evidenciava-se mais um perfil de universidade de ensino.

Outra recomendação que teve grande alcance tanto nas instituições da rede federal quanto nas instituições estaduais foi a estratégia de diversificação das fontes de financiamento nas instituições universitárias. Ponderamos que, o incentivo referido pelo documento para que as instituições aderissem a esta estratégia foi executado pelo Estado por meio de sua própria desresponsabilização em relação a manutenção integral do financiamento destas IES, que sofrendo cortes em seus orçamentos passaram a buscar no mercado complementação que permitisse a sua sustentabilidade financeira.

No documento do BM defendia-se no entanto a participação do estudantes nos custos de seus estudos, doações de alunos egressos e organismos privados, prestação de serviços que gerassem recursos para a Instituição tais como serviços de consultorias, cursos de curto prazo, investigações contratadas, em síntese, defendia-se a maior participação de recursos privados no orçamento destas instituições, tornando as Universidades mais sensíveis as demandas do mercado segundo o documento, ao nosso ver, seria mais adequado dizer que as Universidades estariam mais subordinadas às demandas de mercado (BANCO MUNDIAL, 1995).

No caso da UEAP, por exemplo, esta estratégia de diversificação das fontes de financiamento é utilizada e, possivelmente, foi adotada em função da relação de financiamento entre a UEAP e o governo do Estado que anualmente anula parte do orçamento da Instituição e contingencia o repasse de recursos, dificultando a execução financeira da IES. Nas próximas seções fornecemos o maior detalhamento da política de financiamento da UEAP.

A terceira dimensão apresentada pelo Banco Mundial como eixo central de reforma da educação superior também fez sentir-se na política de educação superior brasileira, de modo

geral, as Universidades Públicas viram a responsabilidade em relação ao seu financiamento serem compartilhadas entre Estado e Mercado, momento em que a autonomia e descentralização da responsabilidade de financiamento recaem sobre as Instituições que enxergam nas parcerias público-privadas, convênios, prestação de serviços, um caminho para a questão do financiamento.

Sendo a reforma do Estado Brasileiro direcionada pelos princípios de eficiência e eficácia, próprios do clima gerencialista que estava embutido no pacote de reformas recomendadas por estes organismos internacionais, não é difícil imaginar que estes princípios também penetraram na política educacional brasileira, à medida que o discurso de qualidade e equidade passou a incorporar os documentos da política de educação superior brasileira.

Em “Hacia las sociedades del conocimiento” (UNESCO, 2005) observamos que também há a defesa de uma formação humana voltada para uma sociedade do conhecimento, onde este conhecimento é tomado como elemento central para enfrentamento dos desafios políticos, econômicos e culturais da sociedade.

Ainda que o documento demonstre certa preocupação com a mercantilização da educação superior, apresenta um diagnóstico de que os centros de ensino superior têm um papel fundamental e precisam se adaptar a essa nova sociedade do conhecimento, o que envolve ampliar a margem de fontes de recursos para além do tesouro do Estado.

Isto porque, segundo este documento, caberia ao financiamento direto do Estado propiciar igualdade de acesso para todos, enquanto as formas de financiamento descentralizadas envolveriam, por exemplo, dividir os custos da educação superior com estudantes e suas famílias. Na passagem a seguir do documento verificamos esta defesa:

Sin un incremento del apoyo financiero, los centros de enseñanza superior no podrán responder a los desafíos planteados por la aparición de las sociedades del conocimiento. La necesidad de realizar un esfuerzo en este ámbito obedece tanto a la obsolescencia de algunas infraestructuras como a los costos de renovación de las prácticas en materia de enseñanza e investigación (UNESCO, 2005, p. 97).

O argumento de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) se centra na ideia de que a educação superior tem um custo e, que o financiamento estatal não conseguiria arcar com todas as demandas de inovação tecnológica e adaptação aos novos códigos desta sociedade do conhecimento, defendendo nesse bojo a utilização de estratégias como “crédito-tiempo para la educación” no qual a sociedade se responsabilizaria pelos custos do ensino dos estudantes por determinado tempo, finalizado esse período, os custos extras seriam de responsabilidades dos mesmos. Em síntese, assim como em “La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia”,

desloca-se do seio do Estado para o mercado e a sociedade, a responsabilidade de financiamento da educação superior, uma clara tendência de privatização da educação.

A reconfiguração da educação superior como estratégia de transformação deste nível de ensino em fator de produção para o mercado continua a ser um debate atual. O documento “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” (BANCO MUNDIAL, 2017) de modo recente retoma uma clássica estratégia neoliberal: aponta o setor público como ineficiente, burocrático, dispendioso, ao mesmo tempo em que credita ao mercado a saída para a redução de despesas do Estado com este sistema de ensino.

Como podemos perceber, não há muitas novidades em termo estratégicos, há o constante retorno a estes argumentos pelos organismos internacionais para conduzir os países em desenvolvimento a adoção destes mecanismos. Neste último documento do Banco Mundial (2017, p. 121), a tese utilizada é a de que:

Os gastos públicos com o ensino superior também são altamente ineficientes, e quase 50% dos recursos poderiam ser economizados. Os gastos públicos com ensino fundamental e médio são progressivos, mas os gastos com o ensino superior são altamente regressivos. Isso indica a necessidade de introduzir o pagamento de mensalidades em universidades públicas para as famílias mais ricas e de direcionar melhor o acesso ao financiamento estudantil para o ensino superior (programa FIES).

Como reforma para a educação superior, este documento propunha duas direções:

(i) Limitar os gastos por aluno aos níveis das universidades mais eficientes geraria uma economia imediata de 0,26% do PIB. As universidades que receberem menos recursos como resultado desta medida teriam de reconsiderar sua estrutura de custos e/ou buscar recursos em outras fontes, como já é a norma nos sistemas acadêmicos com os melhores níveis de desempenho. (ii) Uma opção para aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento seria a introdução de tarifas escolares. Isso é justificável, pois o ensino superior oferece altos retornos individuais aos estudantes e, com base em dados atuais, o acesso privilegia fortemente estudantes de famílias mais ricas. Paralelamente, é necessário facilitar o acesso a mecanismos de financiamento para estudantes que não possam pagar as mensalidades. Felizmente, o Brasil já possui o programa FIES, que oferece empréstimos estudantis para viabilizar o acesso a universidades privadas. O mesmo sistema deveria ser expandido para financiar o acesso a universidades federais. A ampliação do FIES para incluir universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudos gratuitas para os estudantes dos 40% mais pobres da população, por meio do programa PROUNI. Juntas, essas medidas melhorariam a equidade do sistema e gerariam uma economia para o orçamento federal de aproximadamente 0,5% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 137-138).

Nesta linha de argumentos, vemos tendências que se cristalizaram na Educação Superior Brasileira e que continuam sendo fomentadas por estes organismos: diversificação das fontes de financiamento; relação entre financiamento e produtivismo acadêmico; e financiamento estudantil para acesso ao ensino superior privado.

Outras figuram em uma linha de transição entre instituições universitárias que aplicam e outras que não aplicam tal estratégia como a cobrança de tarifas escolares e mensalidades, e ainda há aquelas estratégias que estão na seara do fetiche mercadológico, qual seja, o financiamento estudantil em universidades públicas, uma clara estratégia de privatização do bem público.

Os elementos acima discutidos reforçam que a reconfiguração da educação superior foi um desdobramento do processo de contrarreforma do Estado, ambos gestados a partir de orientações de organismos internacionais, ganhando concreticidade em documentos, que ao cabo criaram uma espécie de consentimento global em relação a adoção de uma racionalidade técnica adequada às exigências de um sistema produtivo que ordena como os indivíduos, a sociedade, o Estado, as instituições e a política devem se comportar.

De modo específico, Shiroma e Santos (2014, p. 16) avaliam que, em relação a educação, tais desdobramentos “impactaram o funcionamento das escolas, criaram uma nova cultura de gestão escolar e de participação da comunidade e da sociedade civil na solução dos problemas sociais”.

Em solo brasileiro, os efeitos dos ajustes das políticas neoliberais se fizeram sentir de várias formas, os anos de 1990 foram palco de uma série de alterações na política educacional que através de um conjunto de medidas reformaram o sistema educacional brasileiro, e obviamente, promoveram a reconfiguração da Educação Superior.

Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 65), as mudanças verificadas na política educacional brasileira foram decididas através de uma tendência de “formação de instâncias tripartites envolvendo empresários e trabalhadores para discutir com o governo os rumos da educação brasileira”.

Em essência, o objetivo destas reformas, prioritariamente no governo FHC, eram ressignificar a função da educação, transformando-a em elemento propulsor de desenvolvimento econômico, devendo encontrar sustentação na “parceria que deveria ser construída entre setor privado e governo, entre universidade e indústria”, tendo como foco o “processo de formação do cidadão produtivo” (Idem).

No ensino superior estas reformas tiveram como marca uma verdadeira contraposição ao caráter público das universidades, coincidentemente, este também é o discurso dos documentos apresentados por organismos internacionais como a UNESCO e o Banco Mundial desde a década de 1990. De modo geral, o objetivo central destas reformas consistia em “racionalizar, sobretudo nas IES públicas, a gestão interna, o uso de recursos, a capacidade

ociosa e, fundamentalmente, flexibilizar a criação de alternativas de cooperação e formação de parceria no âmbito da sociedade civil” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 78).

Nesta mesma direção, Guimarães e Chaves (2015, p. 568) sustentam que “no Brasil, esse processo ganha efetividade [...], particularmente com a aprovação da atual Lei 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, e que, “para as instituições de educação superior públicas, particularmente as universidades, isso tem-se expressado no crescente movimento de adoção de práticas mercantis no atendimento educacional” (Idem).

Minto (2006, p. 140), ao discutir esse processo de reconfiguração da educação superior, salienta que “alguns termos se tornaram cada vez mais usuais para qualificar o quadro atual do ensino superior”, são eles, “Sucateamento, mercantilização, desconstrução, precarização, destruição sistemática, empresariamento, privatização etc.”. Denominações essas presentes nas literaturas contemporâneas sobre o assunto que indicam o caminho tortuoso trilhado pela Educação Superior no Brasil.

Na mesma linha de pensamento assumida por Guimarães e Chaves (2015), Sguissardi (2009, p. 35), tendo como pano de fundo as ideias contidas do Plano Diretor da Reforma do Estado do MARE situadas em um contexto mundial de ajuste da política econômica de Estados, argumenta:

situa-se no MEC o principal esforço de reforma da educação superior nos anos recentes, que se verifica especialmente mediante uma série de medidas de ordem legal (LDB, Decretos, Portarias, envios ao Congresso Nacional de Medidas Provisórias e de Propostas de Emendas Constitucionais).

Este arcabouço legal contando com o protagonismo do Ministério da Educação (MEC), e com um discurso afinado às orientações de organismos internacionais, tinha o intuito de superar o modelo de universidade de pesquisa, com o estímulo ao modelo de universidades de ensino, fomentando a diferenciação institucional, incentivando o desenvolvimento de instituições privadas, induzindo a diversificação das fontes de financiamento das instituições de educação superior públicas justificadas na proposta de autonomia financeira, principalmente das universidades, principais afetadas pela reforma conduzida arditamente pela LDBEN e seus atos complementares (SGUISSARDI, 2009, p. 35).

Com um capítulo específico dedicado à Educação Superior, a LDBEN põe em prática o projeto de “modernização” da educação superior Brasileira (SGUISSARDI, 2009, p. 36). Materializando a questão da diferenciação institucional, o Art. 45 determina que “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”.

Estes graus de abrangência e especialização, e outras regulamentações referentes a educação superior, apareceram em uma série de decretos posteriores, vejamos, Decreto nº 2.207/1997, revogado no mesmo ano pelo Decreto nº 2.306/1997, em seguida o Decreto nº 3.860/2001 que logo foi sucedido pelo Decreto nº 5.773/2006 e revogado pelo Decreto nº 9.235/2017, este último ainda em vigência.

Estes decretos, guardadas as suas particularidades e temporalidades, não romperam com a lógica da diferenciação institucional, e no que tange à organização acadêmica das IES, o último decreto em seu Art. 15, determina que podem ser classificar em: a) faculdades; b) centros universitários; e c) universidades.

Para Sguissardi (2009, p. 37), o texto da LDBEN também estabeleceu “a distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino” isto porque, conforme ilustrou o autor, “Das aproximadamente mil IES do país, apenas as universidades – que para merecerem este nome deverão cumprir exigências precisas definidas por lei – terão obrigatoriedade constitucional de promover a associação das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão”. Para verificar o explicitado pelo autor, vejamos o Art. 52 da LDBEN:

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: I – produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral. Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo de saber (BRASIL, 1996).

Como é possível observar, somente em relação às universidades é que o texto da LDBEN estabelece exigências específicas, movimento este que, segundo Sguissardi (2009, p. 37), acaba por instituir “as ‘universidades de ensino’, que serão todas as formas de organização universitária ou de educação superior não autorizadas a funcionar como universidades [...]”, que são, como mencionado anteriormente, a maior parcela das IES do país.

Continuando a analisar como o conteúdo da LDBEN foi crucial para a implementação das reformas da Educação Superior anteriormente semeadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal capitaneada pelo MARE, destacamos dois artigos da LDBEN, o Art. 53 e o 54, que expressam conteúdos que foram fundamentais para a cristalização de um modelo de autonomia que afeta a identidade da universidade desde então, e ao mesmo tempo, evidencia um movimento de descentralização ou desresponsabilização do Estado para com o financiamento da Educação Superior, palavras estas – autonomia e descentralização – que muito nos importam, pois além de serem categorias analíticas desta pesquisa, nos permitirão, a

partir da compreensão de como elas foram materializadas no projeto de reforma da educação superior, compreender as problemáticas em torno da política de financiamento das universidades estaduais.

O Art. 53, em que nos cabe destacar, estabelece que no exercício de sua autonomia, é assegurado às universidades “[...] receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas (BRASIL, 1996). Adicionalmente, o Art. 54 da LDBEN dispõe que:

As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal. § 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão: I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis; II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes; III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor; IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais; V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento; VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos; VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho. [...] (BRASIL, 1996).

Concordamos com Sguissardi (2009, p. 37) quando o autor afirma que o artigo acima referendado permite fazer uma aproximação da proposta do MARE de transformação das IES em organizações sociais, ou seja, em fundações públicas de direito privado. Percebemos de forma muito clara a diferenciação das universidades em relação as demais, a exemplo, diferenciação quanto a carreira dos profissionais, e em ambos os artigos citados a possibilidade de captação de recursos junto a iniciativa privada, ou seja, a diversificação de suas fontes de recurso, além da abertura para desenvolver atividades próprias de uma empresa, como a realização de operações de crédito ou financiamento.

A percepção é que há uma grande confusão, não sem propósito, mas de forma intencional sobre a questão da autonomia. Embora a Constituição Federal desde 1988 estabeleça a autonomia de gestão financeira, ou seja, a autonomia para gerir os recursos que em tese deveriam ser assegurados pelo Estado às universidades públicas, o que vem sendo defendido e introduzido nos documentos oficiais e por conseguinte, nas políticas educacionais para a Educação Superior, como a LDBEN, é um modelo de autonomia financeira “que supõe a busca por essas instituições de recursos suplementares junto a fontes privadas para suprir suas necessidades” (SGUISSARDI, 2009, p. 44).

Para Sguissardi (2009, p. 48, 49), a reforma da Educação Superior Brasileira ficou marcada pelo teor gerencialista-eficientista próprios da reforma do Aparelho do Estado, com uma indução a uma administração racional e gerencial dessas instituições, que podem, nesta perceptiva, funcionar aos moldes de uma empresa privada. O Saber e a Ciência estão constantemente sendo mercantilizados, daí então a justificativa para situá-los como atividade não exclusiva do Estado.

Por funcionar como uma empresa, podem se abrir ao mercado em uma corrida por captação de recursos privados e, portanto, não necessitam de plena manutenção pelo Fundo Público. A autonomia vira autonomia empresarial. Este é o projeto de modernização da universidade, no qual cada vez mais o Estado se afasta da responsabilidade de manutenção e financiamento destas instituições.

Em termos concretos, embora ainda não tenha sido levado a cabo o projeto de transformação das universidades em organizações sociais, este autor aponta que as reformas empreendidas na educação superior brasileira tiveram como resultado:

a) os altos índices de privatização direta, isto é, expansão do número de IES e de matrículas do setor privado: as IES privadas correspondem a 85% do total e as matrículas a 67%; b) a adoção de medidas de regulação e controle, em especial via exame de final de curso (Provão); c) continuidade da falta de autonomia, em especial administrativa e de gestão financeira, no caso das instituições federais (IFES), e a tentativa de, ressemantizando o conceito, imposição de um modelo de autonomia que se traduz na desobrigação, pelo Estado, da plena manutenção pública das instituições públicas federais, e na exigência, para essas instituições, de buscarem outras fontes de recursos no quase mercado, vendendo serviços, consultorias, resultados de pesquisa, e cobrando mensalidades (SGUISSARDI, 2009, p. 132).

Como podemos perceber, a grande herança das reformas para a educação superior foi a concentração da expansão de matrículas e instituições via setor privado. Segundo Sguissardi (2009, p. 133), o que se deu foi “um quase congelamento da expansão do setor público – via diminuição do financiamento, proibição de novas contratações de docentes e de funcionários técnico-administrativos, exigência de busca de outras fontes de recursos, [...]” e em contrapartida houve “incentivo e apoio à expansão desenfreada do setor privado”, por esse motivo, temos ainda hoje um ensino superior predominantemente privado.

Na tabela a seguir demonstramos a evolução do alunado em cursos de graduação presenciais no período de 1995 a 2020, recorte temporal em que tivemos a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal, da LDBEN, além da divulgação de documentos de organismos internacionais propalando estes discursos reformistas:

Tabela 1 — Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais (1995-2020)

Ano	Federais	Estaduais	Municipais	Privadas	Total
1995	367.531	239.215	93.794	1.059.163	1.759.703
1996	388.987	243.101	103.339	1.133.102	1.868.529
1997	395.833	253.678	109.671	1.186.433	1.945.615
1998	408.640	274.934	121.155	1.321.229	2.125.958
1999	442.562	302.380	87.080	1.537.923	2.369.945
2000	482.750	332.104	72.172	1.807.219	2.694.245
2001	502.960	357.015	79.250	2.091.529	3.030.754
2002	531.634	415.569	104.452	2.428.258	3.479.913
2003	567.101	442.706	126.563	2.750.652	3.887.022
2004	574.584	471.661	132.083	2.985.405	4.163.733
2005	579.587	477.349	135.253	3.260.967	4.453.156
2006	589.821	481.756	137.727	3.467.342	4.676.646
2007	615.542	482.814	142.612	3.639.413	4.880.381
2008	643.101	490.235	140.629	3.806.091	5.080.056
2009	752.847	480.145	118.176	3.764.728	5.115.896
2010	833.934	524.698	103.064	3.987.424	5.449.120
2011	927.086	548.202	120.103	4.151.371	5.746.762
2012	985.202	560.505	170.045	4.208.086	5.923.838
2013	1.045.507	557.588	174.879	4.374.431	6.152.405
2014	1.083.586	576.668	161.375	4.664.542	6.486.171
2015	1.133.172	574.645	115.935	4.809.793	6.633.545
2016	1.175.650	577.967	113.860	4.686.806	6.554.283
2017	1.204.956	579.615	95.213	4.649.897	6.529.681
2018	1.231.909	582.905	89.740	4.489.690	6.394.244
2019	1.254.065	582.134	86.290	4.231.071	6.153.560
2020	1.175.189	547.811	75.980	3.775.571	5.574.551

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Censo da Educação Superior (INEP, 1995 – 2020).

Os dados apresentados na Tabela 1 demonstram que pós contexto de reforma do aparelho do Estado e reconfiguração da educação superior no Brasil verificamos o predomínio da expansão do número de matrículas no ensino superior via setor privado. De 1995 a 2015, um intervalo de 20 anos, a educação superior privada obteve um crescimento de aproximadamente 350% em movimento ascendente, números estes que tem grande relação com as políticas adotadas pelo Estado Brasileiro como o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para todos (ProUni) que estimularam o acesso à educação superior via setor privado.

Outro fator que pode ser destacado como implicador na queda do número de matrículas presenciais em cursos de graduação na rede privada foi o aumento do número de matrículas nos cursos de graduação a distância neste setor no mesmo período, que passaram de 1.371.817 matrículas em 2016 para 2.948.431 matrículas em 2020, representando um aumento de aproximadamente 115% (INEP, 2016-2020).

O setor público federal entre as instituições públicas de educação superior foi o que mais cresceu em número de matrículas de forma estável e crescente entre 1995 e 2019, apresentando queda apenas no ano de 2020. Em comparação com o mesmo período analisado em relação a

educação superior privada, 1995 a 2015, o setor público federal apresentou um crescimento de 200%.

As instituições públicas municipais foram as que menos cresceram em número de matrículas e é também onde se percebe um movimento mais oscilante em relação a crescimento e decréscimo na evolução de matrículas. Já o setor público estadual apresentou um crescimento de 140% do número de matrículas entre 1995 e 2015, demonstrando um crescimento estável e ascendente até 2008. De 2009 em diante o crescimento do número de matrículas têm sofrido variações positivas e negativas.

Em 2020, dos 5.574.551 estudantes matriculados na educação superior, 67% estão inseridos no setor privado, ou seja, mais da metade das matrículas, denotando que mesmo que em queda este setor ainda é predominante na oferta de educação superior. Ao lado do setor privado, as instituições públicas federais assumem 21% das matrículas, as estaduais 9,8% e as municipais 1,3%.

O contexto apresentado demonstra que as políticas implementadas na educação superior brasileira apresentam grandes conexões com orientações oriundas dos documentos anteriormente apresentados sob a autoria do Banco Mundial e da UNESCO. Verificamos que as reformas implementadas conseguiram promover a diferenciação institucional no ensino superior, reduzir os recursos financeiros das instituições públicas oriundos do tesouro estatal, conduzir as instituições a diversificação das fontes de recursos e criaram um sistema de educação superior mais privado do que público. Com base nestas evidências, Amaral (2003, p. 195) conclui que “com os mecanismos utilizados, conseguiu-se implantar uma verdadeira reforma universitária que teve no financiamento um de seus mais importantes suportes”.

Para as IFES, a reforma da educação superior ocasionou o seguinte cenário:

A redução do financiamento público, de 1994 a 2001, em relação ao PIB nacional, para o conjunto das 52 IES federais foi de 40% (0,91% para 0,50%). O estrangulamento financeiro é de tal monta, que a maioria dos campi universitários das IES federais se encontra em situação muito precária, especialmente devido à redução, nos últimos anos, de 2/3 dos recursos para capital e custeio repassados pelo governo federal. O setor público federal, passados quatorze anos da promulgação da Constituição Federal, ainda não goza de autonomia administrativa e de gestão financeira (sobre seu orçamento). [...] Ao lado das restrições financeiras, do movimento de retirada gradativa do Estado da manutenção e expansão do setor público federal, do incentivo à criação de fundações privadas nos campi do setor público, são criadas facilidades para a abertura e expansão das instituições privadas [...] (SGUISSARDI, 2009, p. 153-155).

No caso das IEES, embora tenham suas particularidades no que tange a configuração de suas políticas de financiamento como veremos na seção posterior, a contrarreforma da educação superior da década de 1990 teve, também nelas, efeitos perversos muito similares aos das IFES.

O estudo realizado por Altoé (2007), por exemplo, sobre o gerenciamento de recursos das universidades estaduais do Paraná revelou que os discursos e práticas neoliberais materializados no contexto de Reforma do Estado e de seu Aparelho na década de 1990, e a consequente reconfiguração da educação superior, especialmente as mudanças ocorridas em relação a gestão e financiamento das IES, implicaram no subsistema do ensino superior público do Paraná, a medida que os governos conseguiram reduzir a autonomia da IEES, ao mesmo tempo, as conduziu ao caminho da heteronomia.

Nesse caminho, o Estado paranaense conseguiu: a) reduzir o seu compromisso para com o financiamento dessas instituições; b) orientá-las para o mercado; c) disseminar a competição interna e externa; d) impor a necessidade de captação de recursos, via prestação de serviços; e) eliminar em grande medida sua já precária autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial (ALTOÉ, 2007, p. 120). Nas seções 2 e 3 da pesquisa veremos também que estas reformas de cunho neoliberal impactaram a política de financiamento da UEAP e apresentaram características muito semelhantes as encontradas por Altoé (2007) no Estado do Paraná.

Diferentemente da autonomia de gestão financeira, um modelo de universidade centrado na heteronomia, segundo Sguissardi (2009, p. 156 apud SCHUGURENSKY, 2002, p. 109), é aquele “no qual setores externos (principalmente o Estado e a Indústria) têm cada vez mais poder na definição da missão, da agenda e dos produtos da universidade”.

Nesta perspectiva, “O modelo heterônomo não significaria que a universidade passa a ser subitamente governada por atores extrauniversitários, mas sua prática cotidiana (suas funções, prioridades e organização interna, [...]) estaria cada vez mais subsumida pela lógica do mercado e do Estado” (SGUISSARDI, 2009, p. 156 apud SCHUGURENSKY, 2002, p. 117).

Seguindo esta tendência, a pesquisa realizada por Vieira (2017, p. 8), identificou que também na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) verifica-se um cenário de perda da autonomia universitária a partir de 2007 em função de restrições de repasses de recursos, no qual, a instituição “passou a depender das decisões de cada governo sobre o valor de recursos que a ela seriam destinados, os quais, durante os anos que se seguiram, foram sempre menores que o solicitado para a manutenção de suas despesas”, bem como para “investimentos em sua estrutura física e em atividades de ensino, pesquisa e extensão”.

Outra investigação, desta vez empreendida por Ferreira (2018) acerca do caso da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), também nos prova que o processo de reconfiguração da educação superior atingiu fortemente as UEs, uma vez que na UEPB vê-se refletido um

movimento “que reduz o volume de recursos públicos investidos por sua mantenedora em suas atividades, precarizando-a” (FERREIRA, 2018, p. 5).

Como é possível notar, duas categorias permeiam e são cruciais no universo do financiamento da educação superior e nos darão elementos para analisar a dinâmica de financiamento da UEAP. São elas: Autonomia e Descentralização. Ambas foram reivindicações de movimentos de educadores da década de 1980, e acabaram sendo ressignificadas nas reformas educacionais da década de 1990 (SHIROMA; SANTOS, 2014), quando o Estado passou a ser “mínimo em relação à manutenção das políticas públicas e máximo em relação ao seu controle” (LIMA, 2004, p. 28), descentralização traduziu-se como desconcentração da responsabilidade do Estado e autonomia consistiu em liberdade para captação de recursos (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 44). Partindo do princípio de que são termos polissêmicos, apresentá-los-emos em duas perspectivas: a primeira entendendo-os como princípios democráticos e a segunda como partes estruturantes do projeto neoliberal.

Na primeira perspectiva, na condição de princípio democrático, Novais (2017, p. 87) nos traz a compreensão de que, a noção de autonomia envolve socialização de poder, minimização de práticas autoritárias, estímulo a participação social; contudo, a autora frisa que “em uma sociedade capitalista, isso dificilmente ocorrerá, tornando-se, portanto, uma ficção, ao mesmo tempo em que não podemos deixar de acreditar na possibilidade de concretude”.

Na mesma linha de raciocínio, a descentralização se opõe a qualquer prática centralizadora (NOVAIS, 2017, p. 94), assim sendo, também seria um meio de democratizar as relações de poder nas instituições e sistemas educacionais como um todo. Todavia, como argumenta Novais (2017, p. 94), “a perspectiva de descentralização está afinada a lógica gerencial” e “vem se configurando enquanto estratégia importante de materialização desse modelo de gestão”.

Como já pontuado, há ambiguidades no uso de ambos os termos. Autonomia e Descentralização foram pautas capturadas pelo projeto de reforma neoliberal na década de 1990, ressignificadas e reintroduzidas nas políticas educacionais. No contexto da aparência, os reformadores faziam parecer que havia ocorrido o atendimento das pautas dos movimentos progressistas da década de 1980, mas na essência, a autonomia e descentralização sofriam uma espécie de “ressemantização” para atender os propósitos do projeto neoliberal para a América Latina.

A seguir, para dar mais concreticidade à duas das categorias analíticas eleitas pela pesquisa, apresentaremos um quadro teórico de definições conceituais, construído a partir de autores que discutem a questão da autonomia e descentralização no ensino superior, que nos

permitirão nos próximos capítulos interpretar a dinâmica de financiamento da UEAP, tendo como elemento norteador de análise as categorias de autonomia e descentralização. Vejamos:

Quadro 3 — Quadro teórico de definições conceituais sobre autonomia e descentralização

Categorias Analíticas	Definições conceituais na condição de:	
	Princípio Democrático	Parte estruturante do Projeto Neoliberal
Autonomia	Diz-se do modelo de autonomia consagrado na Constituição Federal de 1988, que pressupõe autonomia de gestão financeira dos recursos garantidos pelo Estado, com gratuidade plena na oferta de ensino superior, e sustentabilidade financeira para associação entre ensino, pesquisa e extensão (SGUISSARDI, 2009).	Traduz-se na liberdade para captação de recursos, tanto públicos quanto privados, na autonomia para diversificação das fontes de financiamento. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). A autonomia se transforma em “autoadministração”. Consiste no processo de individualização das instituições educacionais, de isolamento destas instituições, de elaboração de planejamento limitado aos recursos disponíveis (SHIROMA; SANTOS, 2014).
Descentralização	No âmbito da Política Educacional, a descentralização pode assumir a finalidade de promover a democratização, a medida que possibilita a participação dos atores educacionais nos processos de gestão, definição da política, pressupõe compartilhamento do poder de decisão (NOVAES; FIALHO, 2010).	Com base em uma filosofia individualista, neoliberal, a descentralização se situa como estratégia de eficiência administrativa e redução de custos, uma perspectiva atomística de sociedade que transfere ao individual, e neste caso, às Instituições educacionais em parceria com a sociedade civil, as responsabilidades do Estado (BIANCHETTI, 2009). Materializa-se na desconcentração da responsabilidade do Estado para com a manutenção e financiamento da Educação o que induz as instituições educacionais a captação de recursos na iniciativa privada e adoção de prática gerencialistas (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). Torna-se sinônimo de desconcentração, significando a partir da década de 1990, a transferência de responsabilidades dos governos centrais para os governos estaduais e municipais. Baseando-se nos princípios de solidariedade e cidadania, supõe também a responsabilidade pela manutenção das instituições educacionais para a sociedade civil, particularmente o conjunto de atores sociais que compõe aquelas instituições: gestores, discentes, docentes, servidores técnico-administrativos, pais de alunos (VIRIATO, 2004).

Fonte: Construído pela autora com base em: Shiroma, Moraes e Evangelista (2011); Shiroma e Santos (2014); Bianchetti (2009); Viriato (2004); Sguissardi (2009); Novaes e Filho (2010).

Como é possível observar no Quadro 3, autonomia e descentralização podem assumir significados diferentes a depender do projeto político de sociedade que se tem como foco. Neste caminho, Viriato (2004, p. 20) aduz que, “da mesma forma que a descentralização pode ser utilizada como estratégia política para firmar políticas que contribuam para uma sociedade mais justa, democrática, inspirada nos ideais socialistas”, ela pode se manifestar também como forma de “defender o predomínio do livre mercado e, conseqüentemente, da manutenção de uma sociedade capitalista, dividida em classes”.

Do mesmo modo, o autor assevera que autonomia também cumpre duplo papel, assim como pode se constituir como um “processo de fortalecimento de atuação política e de constituição de luta pelos direitos sociais”, no caso das universidades, de luta para que o Estado cumpra com suas obrigações de manutenção e financiamento destas instituições, para que então possam exercer a tão sonhada autonomia de gestão financeira, pode também ser o caminho para o distanciamento do Estado e o compartilhamento da responsabilidade de financiamento da educação superior com a sociedade civil.

De modo geral, para Sguissardi (2009, p. 140) estamos vivendo um trânsito para um cenário hegemônico de universidades neoprofissionais — no qual as escolas profissionais e modelos de universidades de ensino tendem a crescer em detrimento das universidades de pesquisa, ou seja, aquelas que tem a obrigação de associar ensino-pesquisa-extensão — heterônomas e competitivas.

Na esfera do financiamento, vê-se que o caminho tem sido de redução do financiamento estatal na educação superior pública ao mesmo tempo em que se induzem estratégias para que as próprias universidades busquem a diversificação das suas fontes de financiamento, ampliando a margem de desresponsabilização do Estado para com a manutenção e financiamento do Ensino Superior. Unidos destas informações, veremos na próxima seção, de modo mais específico, como as universidades estaduais estão situadas neste contexto de financiamento da educação superior.

1.3 SITUANDO A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS

A história do Financiamento da Educação Brasileira pode ser dividida em 3 (três) períodos de acordo com Pinto e Adrião (2006). No primeiro período (1549-1759), o Estado repassa aos Jesuítas a responsabilidade pelo magistério público, monopolizando o cenário educacional brasileiro.

O segundo momento tem início com a expulsão da ordem jesuítica do Brasil e se prolonga até o final da República Velha, caracterizando-se pela busca de “fontes autônomas de financiamento da educação (como o subsídio literário)” ou pela previsão de recursos para o ensino no âmbito do Estado (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 24). Nesta segunda fase, “os relatos da época indicavam que havia um atendimento educacional extremamente precário, agravado pela falta de professores qualificados e com baixa remuneração” (*Idem*).

A terceira e última fase apresentada pelos autores, se inicia com a Constituição Federal de 1934 e permanece até os dias atuais, quando no contexto do financiamento educacional passa-se a adotar “como principal mecanismo, a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para o financiamento da educação” (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 24).

A investigação do contexto histórico no qual o nosso objeto pesquisado está inserido nos conduziu para análise dos marcos legais criados para garantir o financiamento da educação superior pública estatal. Não poderíamos deixar de registrar que a partir de 1824, quando é outorgada a primeira Constituição Brasileira, sete foram as Constituições Federais que vigoraram no Brasil, além de Atos Adicionais e Emendas Constitucionais que produziram determinadas alterações nos marcos constitucionais.

Neste contexto, é importante dizer que foi apenas com a Constituição Federal de 1934, aproximadamente 100 anos após o primeiro texto constitucional, que se inaugura no País a atual forma de arrecadação e destinação de recursos para a educação, baseada na vinculação de um percentual mínimo da receita advinda de impostos do Estado para a Educação.

O texto constitucional citado estabeleceu que a União e o Municípios aplicariam o mínimo de 10%, enquanto os Estados e o Distrito Federal eram obrigados a destinação mínima de 20%, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Percentuais que anos mais tardes foram ampliadas com a CF de 1988.

Desde então, instaura-se na história da educação brasileira uma forma de arrecadação e destinação de recursos para a educação que tem como base a vinculação de um percentual mínimo de receita resultante de impostos do Estado que se tornou, exceto nos períodos autoritários, “um mecanismo de reduzir o poder discricionário dos governantes quanto ao gasto público educacional, na medida em que garante o atrelamento do orçamento público à atividade econômica e, por sua vez, à arrecadação fiscal” (CARVALHO, 2016, p. 74).

É importante destacar que não houve uma linearidade progressiva no estabelecimento de vinculação orçamentária constitucional. Esta fixação de recursos para educação expressa nas CF's sofreu intensas modificações ao longo dos anos, tanto no que tange as alterações dos percentuais mínimos de recursos de responsabilidade de cada ente federado, quanto à existência

de períodos em que houve a radical supressão do texto relativo a esta destinação de recursos, herança de regimes ditatoriais, como na Constituição de 1937 e na Constituição de 1967.

Neste interstício, foi somente com a EC nº 1/1969 que novamente observamos vinculação constitucional de recursos para a educação, ainda que o texto tenha centralizado a vinculação de recursos para o ensino primário no âmbito dos municípios. Seguidamente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5.692/1971 reforça este movimento de centralização de fixação de recursos para o 1º grau na ordem de responsabilidades do município, estabelecendo a destinação de 20% da receita tributária dos municípios para o ensino de 1º grau. De todo modo, foi apenas em dezembro de 1983 que outra EC, a de nº24/183, retornou com a vinculação de recursos para MDE no âmbito da União, Estados e DF, conforme veremos na tabela 2.

Com o período de abertura política e redemocratização do país em função do fim da ditadura militar, a Constituição de 1988 — última Constituição Federal (CF) promulgada no Brasil — em seu Art. 212 mantém a vinculação de recurso para a educação, ampliando de 13% (treze por cento) para 18% (dezoito por cento) a responsabilidade da União para com o financiamento da educação. O caminho percorrido pelo texto constitucional, assim como de outros dispositivos normativos no que se refere ao financiamento da educação entre os anos de 1934 a 2020 foram sintetizados na Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 — BRASIL: Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação de 1934 a 2020.

Ano	Dispositivo Legal	Esfera de Vinculação		
		União	Estados e Distrito Federal (DF)	Municípios
1934	CF de 1934, Art. 156	10%	20%	10%
1937	CF de 1937	-	-	-
1942	Decreto Lei nº 4.958	-	15 a 20%	10 a 15%
1946	CF de 1946, Art. 169	10%	20%	20%
1961	Lei Federal nº 4.024/61 (LDB, Art. 92)	12%	20%	20%
1967	CF de 1967	Suprime a vinculação de recursos para a educação		
1969	EC nº 01/69, Art. 15, § 3º, alínea f	-	-	20%
1971	Lei Federal nº 5.692 (LDB, Art. 59, § único)	-	-	20%
1983	EC 24/83, Art. 176, § 4º e Lei nº 7.348/85	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal de 1988, Art. 212	18%	25%	25%
1996	EC 14/96, Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei nº 9.424/96.	-	Cria o FUNDEF e estabelece subvinculações.	
1996	Lei Federal nº 9.394 (LDB, Art. 69)	18%	25%	25%
2020	EC 108/2020 e Lei nº14.113/2020	A primeira institui e a segunda regulamenta o FUNDEB mantendo subvinculações de recursos para a Educação Básica oriundas da arrecadação dos Estados, DF e municípios com fixação de complementação de recursos da União equivalente a, no mínimo, 23% do total de recursos do fundo.		

Fonte: Constituições Federais, Lei, Decretos e Emendas Constitucionais que estabelece(ra)m vinculação de recursos para a Educação.

De modo complementar as informações acima apresentadas, verificamos que a CF de 1934, além de fixar percentuais mínimos de destinação de recursos à educação entre os entes federados, delimitou ainda, da cota relativa a União (10%), a obrigatoriedade da reserva de, no mínimo, 20% (vinte por cento) deste recurso para a manutenção do ensino nas zonas rurais, além de determinar a reserva de parte dos patrimônios territoriais da União, dos Estados e do Distrito Federal (DF) para os fundos de educação.

Já na CF de 1937, deixa de existir a fixação de percentual mínimo de financiamento Estatal para a Educação, ao mesmo tempo em que se remete às indústrias e sindicatos econômicos o dever de criar escolas de aprendizes para os filhos dos operários e associados, ao mesmo tempo em que se previa uma contribuição para o caixa escolas daqueles que não alegassem escassez de recursos (BRASIL, 1937). Este cenário revela uma tendência dual de educação a medida em que se previa uma formação técnica para o mercado de trabalho para os filhos dos trabalhadores e uma formação outra para aqueles que pudessem pagar.

Afinado com a CF de 1937, institui-se em 1942, por meio do Decreto-Lei nº 4.958/1942, o Fundo Nacional de Ensino Primário, que dispôs sobre a criação de um Convênio Nacional de Ensino Primário com o fito de aplicação de recursos para “ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país” (BRASIL, 1942). As alíquotas que deveriam ser destinadas à Educação pelos Estados e Municípios — 15 e 10%, respectivamente — deveriam crescer 1% ano, a partir de 1942, até atingirem respectivamente 20 e 15%. Como é possível observar, não pesava sob a União a obrigatoriedade de financiamento da educação.

Na sequência, a realidade brasileira esteve sob o regime da CF de 1946, que sob forte influência dos ideais Escolanovistas, retomou princípios perdidos na CF de 1934, tornando-se o que Brito (1997, p. 32) chamou de “um admirável instrumento de democratização do ensino”. Em relação ao financiamento, seu texto estabelecia que a participação financeira da União deveria ser de no mínimo 10%, cabendo ao Estados, DF e Municípios a destinação de pelo menos 20% da renda resultante de impostos para manutenção e desenvolvimento da Educação. Cabe destacar, no entanto, que o Sistema Federal de Ensino teria um caráter apenas supletivo, cabendo ao Estado e DF a criação e manutenção de seus próprios sistemas, podendo contar com a “cooperação” da União na forma de auxílio pecuniário no que houvesse relação com o ensino primário, nos termos do texto constitucional.

Nesta continuidade, nos deparamos com a Lei Federal nº 4.024/61, esta por sua vez ampliou para 12% a destinação de recursos da União para a Educação, manteve os 20% de vinculação de recursos dos Estados, DF e municípios, e determinava que os Estados, Distrito Federal, e Municípios que deixassem de aplicar a percentagem prevista na CF de 1946 para a

manutenção e desenvolvimento da educação, não poderiam recorrer ao auxílio da União para esse fim. Além disso, esta norma estabeleceu a constituição de três fundos: o Fundo Nacional do Ensino Primário; o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. Fundos estes extintos posteriormente.

Tanto a CF de 1946 quanto a Lei Federal nº 4.024/61 sucumbiram ao Golpe Militar de 1964 e deram lugar a uma série de Emendas Constitucionais, Atos Institucionais, até a chegada da CF de 1967. Com a marca de regimes autoritários, esta Carta suprime de seu texto a vinculação de recursos oriundos de impostos para a educação, um retrocesso para o que se tinha trilhado até então no âmbito do financiamento da educação brasileira.

Sucedeu a CF de 1967, a EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, quando retorna na esfera municipal a subvinculação de recursos para a educação como dissemos anteriormente, esta EC editou e fez previsão inclusive de intervenção no município quando não se verificasse a aplicação, “no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal” (BRASIL, 1969).

Em nossa análise, os demais entes federados e graus de ensino (médio e superior) não gozaram de igual atenção, ficando livres à iniciativa privada. De modo complementar, a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, reforçou em seu Art. 59, a responsabilização municipal pelo ensino primário. Em 1983, a EC nº 24/1983 altera o Art. 176 da CF de 1967 e, em conjunto com a Lei nº 7.348/1985 estabelecem que a União aplicaria nunca menos que treze por cento, e os Estados, DF e os Municípios, o mínimo de 25 por cento da receita resultante de impostos.

Com a CF de 1988, pós período ditatorial, verificamos a permanência da vinculação mínima de recursos advindos dos Estados, DF e Municípios (25%) para MDE e a ampliação de recursos para a Educação em relação a receita da União, que passou a destinar pelo menos 18% da receita resultante de impostos para estes fins. Para além do Art. 212, outro artigo que chama a atenção na atual Constituição é o 213. Este último permite que recursos públicos sejam dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, mantendo assim uma histórica relação entre o público e o privado em textos constitucionais.

Não apenas nos textos constitucionais, observamos que outras normas como a Lei Federal nº 9.288/1996 que institucionalizou o Programa Crédito Educativo para estudantes carentes, a Lei Federal nº 10.207/2001 que dispôs sobre a renegociação de dívidas no âmbito do Programa de Crédito Educativo, a Lei Federal nº 10.260/2001 que dispôs sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e a Lei Federal nº 11.096/2005 que instituiu o Programa Universidade para Todos favoreceram o escoamento de recursos do fundo público

para o setor privado e são evidências da materialização do reordenamento do papel do Estado por meio da diluição das fronteiras entre o público e o privado (LIMA, 2007).

Na linha de documentos importantes ao entendimento das problemáticas que envolvem o financiamento educacional destacamos a EC Nº 14/1996 que modificou quatro artigos da atual CF, estando neste meio o Art. 212 que teve a redação do §5º alterada, estabelecendo que a Educação Básica e não apenas o Ensino Fundamental teria como fonte adicional de financiamento os recursos advindos do salário-educação, recolhido pelas empresas na forma da Lei. Emenda responsável também pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF) e suas subvinculações, por meio da alteração e inserção de novos parágrafos no Art. 60 da CF de 1988, que mais tarde tornou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) por meio da EC nº 53/2006.

Para além da vinculação de impostos prevista no Art. 212 da Constituição Federal e do salário educação regulamentada pela EC nº 53/2006, a EC nº 59/2009 estabeleceu, com o acréscimo do inciso VI no Art. 214 da CF, outra vinculação importante para a educação brasileira ao definir que, obrigatoriamente, os planos nacionais de educação devem prever meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988, Art. 214, VI).

Retornando a 1996, não poderíamos deixar de mencionar a Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e que reitera a redação do Art. 212 da CF de 1988 em seu Art. 69 definindo que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, [...]”, abrindo prerrogativa para ampliação destes recursos ao complementar que poderá ser estabelecido percentuais diferentes, e entende-se que superiores ao mínimo já estabelecido, de acordo com “[...] o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público”, conforme aventa o texto constitucional.

Mais recentemente, sob o governo de Michel Temer, outra EC impactou a seara do financiamento educacional. A EC Nº 95/2016 que alterou mais uma vez o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) por vinte anos, a contar da sua data de promulgação, podendo, a partir do décimo exercício de vigência, ter seu texto alterado por meio de projeto de lei complementar de ordem da Presidência da República. Em linhas gerais, segundo Amaral (2016, p. 654), o NRF

significa, na prática, ‘congelar’, nos valores de 2016, as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU) pelo longo prazo de 20 anos, uma vez que os valores somente poderão sofrer reajustes até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na análise deste autor de renome da área de financiamento educacional, a EC Nº 95/2016 representou a “morte” do Plano Nacional de Educação (PNE) para o interstício 2014-2024 uma vez que limita a ampliação do investimento em educação, inviabilizando o alcance de metas que dependam de aplicação de maior volume de recursos, ao considerarmos que “os valores financeiros associados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), vinculados pelo Artigo 212 da Constituição de 1988, estarão limitado à variação do IPCA” (AMARAL, 2016, p. 659).

A EC Nº 95/2016 representa em palavras claras, a opção do Estado Brasileiro de contenção dos já reduzidos investimentos em políticas sociais, ao mesmo passo em que não impõe um teto/limite de gastos com pagamento de juros, encargos e amortização de dívidas externas e internas (JEAD), revelando que no concernente as despesas primárias, a prioridade estatal é a proteção do mercado financeiro em detrimento das políticas sociais (saúde, educação, assistência social), podendo significar em curto espaço de tempo o aprofundamento das desigualdades sociais no País.

Com base no delineamento do marco legal traçado, podemos concluir que a estrutura de financiamento educacional no Brasil está alicerçada em um tríplice vinculação de recursos públicos para a educação, distribuídas em: I) vinculação constitucional de recursos advindos de impostos para a educação; II) contribuição social do salário educação; e III) destinação de percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para a Educação.

Na tentativa de efetivação de um regime de colaboração e consolidação de um Sistema Nacional de Educação, o Art. 211 da CF de 1988 definiu as competências de cada Ente Federado em relação a responsabilidade da oferta educacional cabendo a União a organização do sistema federal de ensino, o financiamento das instituições públicas federais e a atuação supletiva e redistributiva na forma de assistência técnica e financeira aos Estados, DF e municípios.

Os municípios tiveram a atuação centra na oferta prioritária no Ensino Fundamental e na Educação Infantil e os Estados e DF ficaram incumbidos pelo Ensino Fundamental e Médio. No Art. 212, a CF de 1988 estabeleceu os percentuais mínimos de arrecadação de impostos a

serem aplicados em Educação, com estabelecimentos de subvinculação de recursos para Educação Básica.

Neste escopo, o Ensino Superior na rede federal ficou sob responsabilidade da União, sem, contudo, haver uma subvinculação de recursos para este nível, e as Instituições Públicas Estaduais de Educação Superior ficam sob a responsabilidade dos Estados, uma vez que segundo as disposições contidas no inciso I do Art. 10 da LDBEN, cabe a este Ente, “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, Art. 10, I).

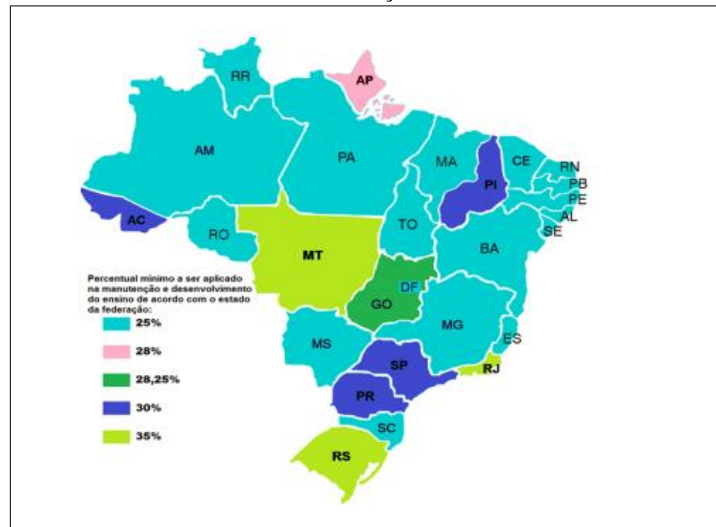
Nesta linha de raciocínio, verificamos que não há obrigatoriedade tampouco óbice imposto pelos dispositivos legais quanto a oferta de Educação Superior pelos Estados, desde que ele tenha condições de sustentar a oferta deste nível, reservando os percentuais mínimos de recursos subvinculados à Educação Básica (ensino fundamental e médio).

Para Amaral (2012, p. 18), em razão dessa definição de percentuais mínimos distribuídos entre os Entes Federados para a educação, “diversos Estados e Municípios brasileiros especificaram em suas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, percentuais além do mínimo de 25%” para MDE, inclusive estabelecendo, em alguns casos, “percentuais específicos para a educação superior pública estadual”, conforme estudos apresentados por Carvalho e Amaral (2017, p. 170; 2018) e Carvalho (2016).

Como vimos introdutoriamente, um mapeamento realizado por Carvalho (2016) detectou, a partir da análise do conteúdo constitucional das 27 (vinte e sete) Unidades Federativas no Brasil, que havia até aquele momento “uma variação entre 25% a 35% da receita de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)”.

A análise demonstrava que 18 Unidades Federativas aplicavam o percentual mínimo de 25% da Receita Líquida de Impostos (RLI) para MDE, sendo elas, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins; e as outras 9 (nove) Unidades regulamentaram a ampliação do percentual em uma variação que atingia entre 28% e 35% de recursos para educação, sendo elas, Amapá, Goiás – excetuando-se o Distrito Federal que destina o percentual mínimo previsto pela CF – Acre, Piauí, Paraná e São Paulo, e por fim, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. As informações acima descritas foram sintetizadas na Figura 1 apresentada a seguir:

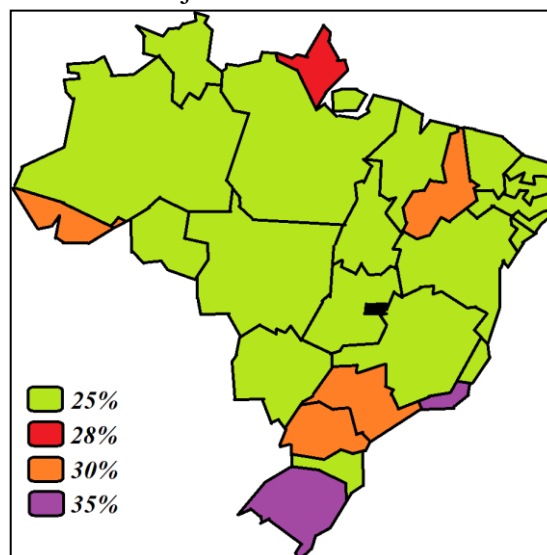
Figura 1 – Mapa de vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por Estado da Federação.



Fonte: Carvalho (2016).

A figura 1 deixava claro que a maioria dos Estados estabelecia o percentual mínimo de destinação de recursos públicos para a Educação, e os demais variavam entre 28% e 35%. Contudo, estudo mais recente desenvolvido por Novais, Conceição e Ribeiro (2022) sobre a política de financiamento da UEAP entre 2010 e 2020 que delineou tendências e tensões presentes no contexto de financiamento das universidades estaduais, fez a atualização desses dados, situando que dos 9(nove) estados identificados por Carvalho (2016), apenas 7 (sete) mantiveram a ampliação do percentual de recursos destinados à educação, sendo eles: Amapá, Acre, Piauí, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Conforme Figura 2 a seguir.

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



Fonte: Novais, Conceição e Ribeiro (2021).

A análise realizada pelas autoras pontuou que no estado de Goiás, com a aprovação da EC nº 59/2019 houve a redução de 28,25% para 27% do percentual de RLI destinados a MDE, que mais tarde sofreu outra redução de 27% para o mínimo constitucional de 25%, desta vez provocada pela EC nº 64/2019.

Nesta mesma linha, as autoras demonstram que o estado de Mato Grosso “que antes destinava 35% [de recursos] a MDE, também se adequou ao mínimo 25%” (NOVAIS; CONCEIÇÃO; RIBEIRO, 2022, p. 10). Com isso, percebemos que mesmo com a vinculação constitucional de recursos para o financiamento educacional, a disputa e vigilância do fundo público tem que ser uma luta constante, uma vez que ao menor sinal de crise econômica são os primeiros atacados por medidas de “ajuste fiscal”.

No que diz respeito à subvinculação de recursos à educação superior estadual, o estudo elaborado por Carvalho (2016) evidenciava que em apenas nove estados havia algum tipo de subvinculação/o de recursos para a educação superior estadual, sendo eles: Amazonas (5%), Piauí (5%), Ceará (5%), Santa Catarina (5%), Goiás (2%), Mato Grosso (1%), Rio Grande do Sul (0,5%), Minas Gerais (2%) e Rio de Janeiro (6%).

Contudo, constatamos por meio da análise do conteúdo das constituições estaduais que o número de Estados que preveem subvinculação de recursos também retrocedeu, passando de 9 (nove), conforme evidenciado no estudo de Carvalho (2016), para 5 (cinco) estados, como veremos no Quadro 4 a seguir:

Quadro 4 — Subvinculação Constitucional à Educação Superior Estadual

Estados da Federação	Artigo	Conteúdo
Amazonas	Art. 200, § 10	O Estado destinará, anualmente, ao ensino público estadual de terceiro grau uma dotação orçamentária, em percentual nunca inferior a cinco por cento do limite mínimo fixado pela Constituição da República para aplicação em educação pelos Estados e Municípios.
Ceará	Art. 224	O Governo Estadual aplicará, mensalmente, nunca menos de um quinto da parcela a que se refere o art. 212 da Constituição Federal para despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará, respeitada a proporcionalidade dos recursos repassados às universidades públicas estaduais nos últimos dois anos anteriores à promulgação desta Constituição.
Piauí	Art. 224	O Estado distribuirá os recursos remanescentes do artigo anterior do seguinte modo: II – cinco por cento das receitas destinados a instituições de ensino superior mantidas pelo Estado.
Rio Grande do Sul	EC nº 66 19.12.12 Art. 201 §3º	O Estado aplicará 0,5% (meio por cento) da receita líquida de impostos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino superior público e, através de crédito educativo e de bolsa de estudos, integral ou parcial, no ensino superior comunitário, cabendo à lei complementar regular a alocação e fiscalização deste recurso.
Santa Catarina	Art. 170	O Estado prestará anualmente, na forma da lei complementar, assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado de Santa Catarina. Parágrafo único. Os recursos relativos à

		assistência financeira não serão inferiores a cinco por cento do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino.
--	--	--

Fonte: Constituições Estaduais.

O quadro acima nos possibilita verificar que, nos Estados do Amazonas, Piauí, Ceará e Santa Catarina, a destinação do percentual de 5% é proveniente dos impostos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Sendo que, nos três primeiros, os recursos destinam-se à educação superior pública, enquanto em Santa Catarina há direcionamento do recurso à assistência financeira estudantil com possibilidade de financiamento de estudantes na rede privada. Já no Rio Grande do Sul o recurso subvinculado para a Educação Superior, 0,5%, advém da receita líquida de impostos e, assim como em Santa Catarina, pode ser destinado à rede privada de ensino por meio de crédito educativo e bolsa de estudos em estabelecimentos comunitários

O cenário apresentado no quadro 4 revela que não é uma prática comum a subvinculação de recursos específicos para as Instituições de Educação Superior Estaduais nas Constituições dos Estados Brasileiros, além disso, vemos que entre os poucos Estados que fazem esta subvinculação, há aqueles em que o recurso público também é orientado para o setor privado.

Para Carvalho e Amaral (2017, p.176), este contexto evidenciado pela ausência de políticas de financiamento sólidas para as Universidades Estaduais promove a ocorrência de três situações: “concorrência de recursos da educação superior com a educação básica; destinação específica de recursos para a educação superior estadual ou IES estadual específica e possibilidade de utilização do recurso público para subsidiar a iniciativa privada”.

É preocupante o fato de que a política de financiamento da educação superior pública no âmbito dos estados venha retrocedendo em avanços outrora conquistados. A análise do conteúdo das constituições estaduais evidenciou que em 4 (quatro) estados a subvinculação de recursos para educação superior anteriormente fixadas nos textos constitucionais deixou de existir.

O Estado do Mato Grosso teve os Art. 245 e Art. 246 declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal por meio da ADI nº 6275/2020. Na prática, a ação direta de inconstitucionalidade suspendeu a eficácia dos artigos que fixavam, respetivamente, a destinação de 35% da receita resultante de impostos para MDE e, a subvinculação de percentuais da RCL do Estado para a Universidade do Estado do Mato Grosso – UNEMAT.

De modo semelhante, o estado de Goiás que antes destinava 28,25% (vinte e oito e vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos em educação, com destinação de 3,25% (três e vinte e cinco centésimos por cento) para execução de sua política de ciência e tecnologia,

incluindo portando a educação superior estadual com a reserva de 2% (dois por cento) dos recursos para a Universidade Estadual de Goiás – UEG, teve sua política de financiamento reordenada pela EC nº 64/2010 que reduziu a destinação de recursos para MDE para o mínimo constitucional de 25% e revogou o texto que fixava a subvinculação de recursos para educação superior.

Nos Estado de Minas Gerais e Rio de Janeiro, também motivado por outra ação direta de inconstitucionalidade (ADI), a subvinculação de recursos teve sua eficácia suspensa, respectivamente, pela ADI 2.447 publicada no Diário da Justiça Eletrônico em 4/12/2009 e pela ADI 780-7/600 de 1992.

Para Carvalho e Amaral (2017, p.176) “a previsão de vinculação de recursos nas Constituições estaduais não garante que o recurso chegue na educação superior ou IES estadual”, fato este comprovado na discussão levantada anteriormente. Por este motivo, os estudos que analisam caso a caso a dinâmica de financiamento das universidades estaduais se tornam muito preciosos, pois nos fornecem um quadro mais fiel da política de financiamento das IEES, de suas fontes de financiamento, analisando se o que é previsto na constituição estadual ou em leis específicas tem sido de fato praticado.

Outra análise importante a ser feita é que no caso dos Estados que preveem a vinculação mínima de 25% dos recursos provenientes de impostos tais como, Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), subtraindo-se os 20% de recursos obrigatórios a serem destinados à Educação Básica, restam a eles quatro alternativas de destinação de recursos à educação superior como argumentou Carvalho (2016, p. 78):

Destinar os 5% restantes dos impostos próprios e das transferências da União relativos ao FUNDEB; usar as transferências não vinculadas ao FUNDEB; ampliar o percentual global mínimo de vinculação à educação superior ou definir subvinculação à educação superior estadual.

O Estado do Amapá, apesar de ampliar a destinação de recursos de 25% para 28% em MDE, não realiza a subvinculação de recursos para a Educação superior Pública Estadual em seu Texto Constitucional. Destes 28%, parte dos recursos é destinada à Educação Básica, 1,5% ficaram reservados para programas estaduais de erradicação do analfabetismo, com prioridade de atendimento às populações da zona rural e, a destinação de recursos para a Educação Superior fica a critério dos governos. Sem uma subvinculação de recursos para a Educação

Superior Pública no Amapá, no caso da UEAP, a composição de sua receita ficou a cargo da criação de uma lei específica.

Na prática, de acordo com Novais, Conceição e Ribeiro (2022, p. 11) “o que se vê em torno do funcionamento das UEs ainda é uma imprecisão na forma de subvincular”. Por isso, considerando essa conjuntura instável, alguns autores defendem que as “IEES, de modo geral, por serem financiadas pelos governos estaduais, deveriam estar submetidas a formas de financiamento definidas nas constituições estaduais ou em lei específica” (GUIMARÃES, A. R; CHAVES, V. L. J; NOVAIS, V. S. M, 2018, p. 257).

A defesa destes autores ante a existência de uma subvinculação nas constituições estaduais de formas de financiamento específicas para as IEES, mesmo que ainda seja um ponto problemático conforme salientamos anteriormente, encontra sustentação quando notamos que a total ausência deste direcionamento legal deixa as Universidades Estaduais à mercê das vontades políticas dos governos locais.

Sendo este o caso de muitas IEES do País, posto que na maioria dos estados não há a subvinculação constitucional de financiamento para as IEES, e que “assim, o financiamento da maioria das Universidades Estaduais depende da decisão dos governos estaduais que, a cada ano, definem o montante de recursos a serem destinados a essas instituições, na Lei Orçamentária Anual” (GUIMARÃES, A. R; CHAVES, V. L. J; NOVAIS, V. S. M, 2018, p. 257).

De acordo com os dados apresentados pelo Censo da Educação Superior de 2020, as Instituições de Educação Superior estão organizadas academicamente em Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Institutos Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica totalizando 2.457 Instituições, distribuídas em capitais e interiores, conforme apresentaremos na Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 — Número de Total de Instituições de Educação Superior no Brasil por Categoria Administrativa.

Categoria Administrativa	Total Geral		
	Total	Capital	Interior
Brasil	2.457	856	1.601
Pública	304	98	206
Federal	118	67	51
Estadual	129	31	98
Municipal	57	-	57
Privada	2.153	758	1.395

Fonte: INEP (2020).

Observamos que das 2.457 Instituições de Educação Superior existentes no Brasil, 304 são públicas e 2.153 pertencem a categoria privada, demonstrando o predomínio deste setor na

oferta de Educação Superior no País, ainda que em queda desde 2016. As Instituições Públicas representam então 12,4% da oferta de Educação Superior no Brasil, sendo que do número total, 98 (32,2%) estão em capitais e 206 (67,8%) estão nos interiores do país.

Outro importante dado a ser introduzido à análise refere-se ao quantitativo de Universidades no Brasil. Do universo de 304 Instituições Públicas, as Universidades Públicas materializam-se em 112 instituições divididas entre Federais, Estaduais e Municipais, contra um total de 91 Universidades privadas, demonstrando que no âmbito da criação de universidades, o setor público vem se mantendo predominante. Veremos esse detalhamento na Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 — Número de Universidades no Brasil.

Categoria Administrativa	Instituições	
	Total Geral	Universidades
Pública	304	112
Federal	118	68
Estadual	129	39
Municipal	57	5
Privada	2.153	91

Fonte: INEP (2020).

Com foco para o objeto desta pesquisa, as Instituições Estaduais neste cenário (129) representam aproximadamente 42,4% das Instituições de Educação Superior Públicas do Brasil e estão distribuídas academicamente entre Universidades, Centro Universitários e Faculdades, conforme demonstrado na Tabela 5 a seguir:

Tabela 5 — Número de Instituições de Educação Superior no Brasil por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa Específica – IEES.

Categoria Administrativa	Instituições			
	Total Geral	Universidades	Centros Universitários	Faculdades
Estadual	129	39	2	88

Fonte: INEP (2020).

A Tabela 5 demonstra que predominam nos Estados as Instituições não universitárias (90). As Universidades Estaduais representam, no entanto, 39 (30,2%) das 129 IEES do Brasil, e aproximadamente 35% das Universidades públicas do país e estão presentes em 21 estados da federação: 4 na Região Norte; 15 no Nordeste; 8 no Sudeste; 9 no Sul e 3 no Centro-Oeste. Apenas os estados do Acre, Rondônia, Sergipe, Espírito Santo, Pará e Distrito Federal não possuem Universidades Estaduais recenseadas no Censo da Educação Superior do ano de 2020 (INEP, 2020). Observaremos os dados de maneira mais detalhada na Tabela 6 a seguir:

Tabela 6 — Universidades Estaduais por região e estado em 2020.

Região	UF	Universidades Estaduais	Denominação	Total Geral
Norte	Acre	0	---	4
	Amapá	1	Universidade do Estado do Amapá (UEAP)	
	Amazonas	1	Universidade do Estado do Amazonas (UEA)	
	Pará	-	---	
	Rondônia	0	---	
	Roraima	1	Universidade Estadual de Roraima (UERR)	
	Tocantins	1	Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)	
Nordeste	Alagoas	2	Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (UNCISAL)	15
	Bahia	4	Universidade do Estado da Bahia (UNEB) Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)	
	Ceará	3	Universidade Estadual do Ceará (UECE) Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) Universidade Regional do Cariri (URCA)	
	Maranhão	2	Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL)	
	Paraíba	1	Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)	
	Pernambuco	1	Universidade de Pernambuco (UPE)	
	Piauí	1	Universidade Estadual do Piauí (UESPI)	
	Rio Grande do Norte	1	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)	
Sergipe	0	---		
Centro-Oeste	Distrito Federal	0	---	3
	Goiás	1	Universidade Estadual de Goiás (UEG)	
	Mato Grosso	1	Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT)	
	Mato Grosso do Sul	1	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)	
Sudeste	Espírito Santo	0	---	8
	Minas Gerais	2	Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)	
	Rio de Janeiro	2	Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)	
	São Paulo	4	Universidade de São Paulo (USP) Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP)	
Sul	Paraná	7	Universidade Estadual de Londrina (UEL) Universidade Estadual de Maringá (UEM) Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)	9

			Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO) Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
Rio Grande do Sul	1		Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)
Santa Catarina	1		Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC)

Fonte: INEP (2020).

A tabela 6 acima apresentada demonstra que há universidades estaduais em todas as regiões do país e que, uma boa parte delas está localizada na região nordeste do Brasil. Vemos também que quantitativamente, o estado do Paraná é o que possui maior número de Universidades Estaduais. De acordo com o Censo da Educação Superior – 2020, espalhadas nestas 39 (trinta e nove) universidades estaduais do País encontram-se 3.123 cursos de graduação (presenciais e a distância), distribuídos da seguinte forma: Bacharelado (1.502 cursos); Licenciatura (1.467) e Tecnólogo (154).

Os cursos de graduação das Universidades Estaduais concentraram 540.201 matrículas de estudantes de graduação (cursos presenciais e a distância) no Brasil no ano de 2020, o equivalente a 33,7% das matrículas em Universidades Públicas do País. Na região Norte localizaram-se 22.753 matrículas em Universidades Estaduais neste ano, e o Estado do Amapá registrou 1.489 estudantes matriculados em cursos de graduação, no ano de 2020, na única Instituição Estadual de Educação Superior Pública, a Universidade do Estado do Amapá (INEP, 2020).

Ainda que em um quadro geral, como demonstramos, as Universidades Estaduais sejam afetadas por uma mesma lógica gerencialista-eficientista de educação que, através da descentralização, desresponsabiliza o Estado para com o financiamento da educação superior e produz um modelo de autonomia, melhor identificado como heteronomia, que subordina a Universidade ao ditames do Estado e do Mercado, neste estudo consideramos também que, cada Universidade Estadual possui uma dinâmica particular no que se refere a sua política de financiamento, que no caso da UEAP será identificada por meio do movimento de repasses de recursos do governo do Estado para a Instituição e pelo movimento de gerenciamento desses recursos por GND, constituindo assim uma realidade singular. Neste sentido, dedicando-nos mais especificamente ao objeto da pesquisa, na próxima seção iremos analisar as configurações da política de financiamento da UEAP.

2 A UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAPÁ: CONFIGURAÇÕES DA SUA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO

Esta seção se dedica a apresentar as configurações da política de financiamento da UEAP. Para tanto, inicialmente reconstruímos o histórico de criação da UEAP, suas finalidades iniciais e as atualizadas pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)/(2018 - 2022), missão, o momento de implantação e as características institucionais da mesma, levantando informações sobre a composição da receita da instituição, tendo como base as leis de criação e de instituição da UEAP, ambas instituídas no ano de 2006.

O objetivo central deste texto é o de apresentar uma análise da política de financiamento da UEAP, na perspectiva da relação entre a instituição e o seu mantenedor, o Governo do Estado do Amapá. Deste modo, analisamos os repasses de recursos do Governo do Estado do Amapá para a UEAP entre os anos de 2007 a 2020, a partir dos relatórios de prestação de contas enviados pelo governo à Assembleia Legislativa do Estado do Amapá (ALAP), observando aspectos como a ocorrência ou não de cortes e contingenciamentos no montante de recursos, bem como a evolução ou involução de repasse de recursos a cada ano do recorte temporal pesquisado.

2.1 HISTÓRICO DE CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E AS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DA UEAP

A UEAP, segundo registros encontrados no sítio eletrônico da ALAP, teve origem com o projeto de Lei Nº 0003/06-AL, Protocolo n.º 0019/06, datado em 19 de janeiro de 2006, que tinha o propósito de autorizar o Poder Executivo a criar a Instituição. Na Ata da 1ª Sessão Ordinária da ALAP, realizada em dezesseis de fevereiro de dois mil e seis, o deputado autor do referido projeto de lei fez menção a ocorrência de audiências públicas referentes à implantação da UEAP que segundo o mesmo, vinha acontecendo com a presença da sociedade civil, tendo como foco discutir os cursos que seriam ofertados pela primeira Universidade a ser mantida pelo Estado.

Outro documento que comenta este processo embrionário da UEAP, trata-se do primeiro Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade, relatando que em 27 de dezembro de 2005 foi criado pelo governador do Estado na época, um Grupo de Trabalho Institucional (GTI) “encarregado de discutir e elaborar a proposta de implantação da instituição” (UEAP, 2006, p. 8). Neste documento também foram mencionadas a ocasião de realização de audiências

públicas no período de 04 a 07 de fevereiro de 2006, com a participação de instituições governamentais e não-governamentais, membros da sociedade civil, culminando ao fim em sugestões e propostas para a implantação da UEAP e uma lista de cursos que deveriam ser implantados pela instituição (UEAP, 2006).

Retornando ao caminho traçado pelo projeto de lei que deu vida a UEAP, registros encontrados no portal da ALAP demonstram que o mesmo fora instruído com o Parecer Favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CJR/ALAP) que reportava anteriores intentos de se criar uma instituição estadual de educação superior pública, e do mesmo modo, com Parecer Favorável da Comissão Permanente de Educação, Cultura e Desporto – CEC, seguindo assim para apreciação da matéria, sendo aprovado no dia sete de março de dois e mil seis, conforme Ata da 6ª Sessão Ordinária da ALAP.

Este rito processual culminou na Lei Estadual N.º 0969 de 31 de março de 2006, autorizando o Poder Executivo a criar a Universidade do Estado do Amapá com as seguintes finalidades gerais:

I – promover a educação superior, desenvolvendo o conhecimento científico, especialmente sobre a Amazônia, conjuntamente com os valores éticos capazes de integrar o homem à sociedade e de aprimorar a qualidade dos recursos humanos existentes na região; II – ministrar cursos de grau superior em níveis de graduação e pós-graduação com ações especiais que objetivem a expansão do ensino e da cultura em todo o território do Estado; III – realizar pesquisa e estimular atividades criadoras, valorizando o indivíduo no processo evolutivo, incentivando o conhecimento científico relacionado ao homem e ao meio ambiente amazônico; IV – cooperar com outras Universidades e instituições científicas, culturais e educacionais brasileiras, estrangeiras e internacionais; V – prestar serviços especializados a instituições públicas e privadas, inclusive na realização de concursos (AMAPÁ, 2006).

Na sequência têm-se a Lei Estadual N.º 0996, de 31 de maio de 2006, alterada pela Lei Estadual N.º 1.110/2007, que instituiu a UEAP, definindo-a como

órgão de prestação de serviço autônomo, dotada de personalidade jurídica pública, patrimônio e receitas próprios, com gestão administrativa e financeira descentralizada, sob forma de autarquia, respeitada a legislação aplicável, destinada a atuar no ensino de nível superior, pesquisa e extensão, [...] (AMAPÁ, 2006).

Logo em seguida, em agosto de 2006 tem-se a aprovação, já sob o comando de um Conselho de Implantação da Universidade (CONSIMP/UEAP), do Estatuto da UEAP. O documento, alterado pelo já instituído Conselho Superior Universitário (CONSU)¹² e publicado integralmente em 2009 na página da Instituição, reforça os princípios de instituição pública, autárquica e autônoma que já haviam sido estabelecidos pelas Leis Estaduais N.º 0969/2006 e

¹² Órgão normativo e de deliberação superior da UEAP, com composição e atribuições definidas pelo Estatuto e Regimento Geral da Instituição.

0996/2006, assim como as finalidades da IES, a constituição de seu patrimônio e as fontes de recursos que compõem a sua receita.

Ainda que pareçam termos comuns na leitura de documentos que versam sobre a Educação Superior, é indispensável que destinemos atenção ao fato de que também a UEAP se coloca como bem público e não privado, à medida que vimos que no interior da discussão sobre as reformas universitárias empreendidas na América Latina, há um grande dilema em torno da identidade universitária e sobre o papel do Estado como único ou principal mantenedor destas instituições.

É importante dar ênfase a este contexto, uma vez que no Brasil, a expansão da educação superior pós anos 1990 tem sido fortemente ampliada via setor privado, sofrendo queda apenas após 2016. Nesse contexto, compreendemos que a criação de Instituições Públicas mantidas pelo Estado segue uma contra tendência considerando orientações externas de organizações internacionais, e ainda que sejam públicas, recebem influência de uma conjuntura onde o mercado influencia diretamente na gestão das IES, em suas políticas de financiamento, e até mesmo na sua estrutura física, considerando que, como vimos nas pesquisas apresentadas na seção I, há uma tendência de sucateamento das IEES que são sustentadas por uma política de financiamento instável e não condizente com as necessidades institucionais.

Assim, buscando dar materialidade ao contexto de criação da UEAP e de sua estrutura administrativa, importa salientar que até o primeiro semestre do ano civil de 2022, esta Instituição é formada por:

I. Reitoria; II. Procuradoria Jurídica; III. Auditoria; IV. Comissão Permanente de Licitação (CPL); V. Pró-Reitoria de Graduação; VI. Pró-Reitoria de Planejamento e Administração; VII. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação; VIII. Pró-Reitoria de Extensão (UEAP, 2009).

Para além do arcabouço legal que sustenta a criação, instituição e funcionamento da UEAP, é importante usar algumas linhas para reconstruir o contexto estrutural de criação da UEAP, e seu processo evolutivo até o período de escrita deste texto dissertativo. Como já dito anteriormente, criada em 2006 e vinculada à Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia (SETEC), a UEAP inicia suas atividades com o Campus Sede situado na Av. Presidente Vargas, Centro de Macapá – AP, imóvel este incorporado ao patrimônio da UEAP por meio do Decreto Estadual nº. 1.973/2006 onde anteriormente funcionava o Instituto de Educação do Amapá (IETA), “uma escola voltada para a formação de professores em nível de segundo grau”, extinto em 2005, cedendo espaço a Universidade do Estado do Amapá (UEAP, 2006; CARVALHO, 2012).

A Ata da I reunião ordinária do CONSIMP/UEAP, realizada em 16 de agosto de 2006, registra a apresentação da equipe de servidores da Universidade pelo Reitor Pró-Tempore. Considerando que o primeiro concurso para docente da UEAP só ocorreu no ano de 2011 e que o primeiro concurso para servidores técnicos-administrativos só ocorreu em 2013, o quadro de servidores da instituição, docentes e corpo administrativo, era composto por profissionais contratados temporariamente no caso dos primeiros, ou por servidores cedidos pelo Estado no caso dos segundos.

No que se refere ao CONSIMP, o mesmo era composto tanto pelos profissionais que administravam a Instituição inicialmente – Reitoria Pró-tempore, Diretoria de Planejamento e Administração, Diretoria Acadêmica – quanto por representantes da Secretaria de Estado da Educação, Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, Secretaria de Estado de Administração, Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá, Sindicato dos Servidores Públicos em Educação do Estado do Amapá e da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Tesouro do Estado, conforme pode ser verificado na Ata da I reunião ordinária do CONSIMP/UEAP, além de representante da comunidade acadêmica, conforme exposto no PDI (2006, p. 25).

De acordo com o PDI (2006, p. 24-26), o CONSIMP teve a função de “deliberar sobre questões relacionadas à política pedagógica da UEAP”, tendo sido substituído no ano posterior a sua criação – 2007, pelo Conselho Superior Universitários (CONSU), este com a função de “deliberar sobre a política geral da Universidade para a consecução de seus objetivos” e sendo composto de: Reitor; Vice-Reitor; Pró-Reitor de Graduação e Extensão; Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação; Pró-Reitor de Planejamento e Administração; Coordenadores dos Cursos de Graduação; Representante de classe dos professores da UEAP; Representante discente dos cursos de graduação; Representante discente dos cursos de pós-graduação; Representante da Secretaria de Estado da Administração; Representante da Secretaria de Estado da Agricultura, Pesca, Floresta e Abastecimento; Representante da Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia; Representante da Secretaria de Estado da Educação; Representante da Secretaria de Estado da Indústria e Comércio e Mineração; Representante da Secretaria de Estado do Planejamento; Representante da Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo; Representante do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá; e Representante do Serviço de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (UEAP, 2006).

Na primeira reunião do CONSIMP, registram-se os primeiros seis cursos de graduação ofertados pela recém-criada Instituição, foram eles: Licenciatura em Letras, Licenciatura em

Pedagogia, Licenciatura em Química, Engenharia Florestal, Engenharia de Pesca e Engenharia de Produção.

Na oportunidade, o documento registra ainda uma previsão de que até o ano de 2010 seriam ofertados também os seguintes cursos: Licenciatura em Filosofia, Licenciatura em Física, Licenciatura em Biologia, Licenciatura em Matemática, Música, Engenharia Ambiental, Engenharia de Alimentos, Engenharia Química, Agronomia, Design Industrial, Biblioteconomia, Nutrição, Comércio Exterior, Enfermagem, Farmácia e Medicina Veterinária.

A audaciosa expansão do número de cursos, prevendo 16 novos cursos de graduação, significaria, caso tivesse sido plenamente executada, uma ampliação de 266% apenas do número de cursos, o que implicaria aumento do número de discentes, docentes, ampliação da estrutura física da instituição, entre outras necessidades atreladas a uma expressiva expansão da Instituição.

Com algumas diferenças do exposto na primeira reunião do CONSIMP/UEAP, o planejamento de implantação de novos cursos da UEAP exposto no PDI (2006) estava dividido em três grupos ou grandes áreas, expostos no quadro a seguir:

Quadro 5 — Cursos que seriam implantados na UEAP após 2006

ÁREA DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS	ÁREA DE CIÊNCIAS EXATAS	ÁREA DE CIÊNCIAS NATURAIS E BIOLÓGICAS
Licenciatura em Música	Engenharia Ambiental	Medicina Veterinária
Licenciatura em Filosofia	Design (Embalagem e Artefato – joias, artesanato e móveis)	Farmácia
Administração (com ênfase em Empreendedorismo e Mercado Exterior)	Engenharia Química	Saúde Pública
	Agronomia	Biomedicina
Ciências Sociais (com habilitação em Licenciatura e Bacharelado)	Telecomunicações	Medicina
		Educação Física

Fonte: PDI/UEAP (2006).

Este primeiro PDI, aprovado em 18 de setembro de 2006, pela Resolução nº. 002/2006 – CONSIMP/UEAP, se apresentava então como um documento fundamental para o processo de implantação da estrutura acadêmica da Instituição, projetado para os próximos cinco anos da UEAP, em seus próprios termos se colocava como “uma espécie de plano diretor da instituição” (UEAP, 2006, p. 5). De acordo com este PDI (2006), no contexto da educação superior amapaense, a UEAP cumpriria a função de:

Ser uma instituição de ensino superior pública, oferecendo cursos gratuitos e de qualidade e, sobretudo possibilitando a formação profissional em áreas importantes para as políticas públicas e para o setor produtivo. Com isso, a UEAP possibilitará a capacitação de competência para responder aos desafios presente e futuro para atender as demandas dos setores público e privado (UEAP, 2006).

Percebemos que, desde o princípio a universidade se divide entre a função de atender ao interesse coletivo (bem público) e também as demandas do mercado. Este primeiro vestígio alerta para a convergência entre o que expressa o texto do PDI (2006) e o fato de que em âmbito macro, temos um contexto universitário se modificando para atender os interesses do capitalismo, no qual as universidades estão cada vez mais próximas de organizações subordinadas às lógicas mercantis, mesmo as públicas financiadas pelo Estado (BIANCHETTI; SGUISSARDI, 2017).

O texto do PDI (2006) seguia mencionando a necessidade de “qualificação de mão-de-obra para o setor produtivo”, a instalação de uma “cultura do empreendedorismo” nos cursos graduação e pós-graduação da Instituição, “formação técnica para o mercado de trabalho”, e ao mesmo tempo, expressava que a Universidade também tinha a função de “formar o sujeito para o exercício da boa cidadania, com domínio e praticidade dos valores éticos, abstraindo uma formação superior que o qualifique como cidadão consciente de seu papel na sociedade”, se constituindo então como uma instituição “socialmente referendada” e “espaço de liberdade de expressão” (UEAP, 2006, p. 6).

Estes excertos comprovam que a teoria do capital humano continua atual e definindo a agenda de interesses da política educacional, se fazendo presente nas Universidade Públicas como fator de produção para o mercado, mas ao mesmo tempo demonstra também que o espaço universitário tem sido um espaço de resistência, que há também o interesse para que ela se dedique a cumprir sua função social de formação humana.

Seguindo uma linha temporal, em janeiro de 2007, a Resolução n°. 001/2007 – CONSIMP/UEAP autoriza a realização de Processo Seletivo Simplificado (PSS) visando contratação de professores temporários para a UEAP, considerando, segundo o próprio documento, “a necessidade de dar início as aulas da Universidade no mês de março de 2007” e que ainda não havia instituído um Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração na Instituição (UEAP, 2007). Vale a pena dizer que este *modus operandi* de realização de PSS visando à contratação de professores temporários é uma prática recorrente na Instituição, podendo ser demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 6 — Resoluções e/ou Editais que promoveram a realização de PSS para contratação de professores temporários para a UEAP entre 2007 e 2020.

ANO	RESOLUÇÃO E/OU EDITAL PARA CONTRATAÇÃO DE DOCENTE TEMPORÁRIO
2007	Resolução n°. 001/2007 – CONSU/UEAP – Autoriza a realização de processo seletivo simplificado visando à contratação de professores temporários para a Universidade do Estado do Amapá.
2008	Resolução n°. 002/2008 – CONSU/UEAP – Autoriza a realização de processo seletivo simplificado visando à contratação de professores temporários para a Universidade do Estado do Amapá.
2009	Sem registros.

2010	Sem registros.
2011	Edital nº. 006/2011 – PSS – Docente temporário.
2012	Edital nº. 015/2012 – PSS – Professores Temporários; Edital nº. 025/2012 – PSS – Docentes PARFOR; Edital nº. 028/2012 – PSS – Professores Temporários; Edital nº. 035/2012 – PSS – Professores Temporários; Edital nº. 038/2012 – PSS – Docentes PARFOR.
2013	Edital nº. 002/2013 – Professores Temporários; Edital nº. 013/2013 – PSS – Professores Temporários; Edital nº. 018/2013 – Professores Temporários; Edital nº. 025/2013 – PSS – Professores Temporários. Edital nº. 032/2013 – PSS – Professores Temporários; Edital nº. 037/2013 – PSS – Professores Temporários; Edital nº. 42/2013 – PSS – Professor PARFOR.
2014	Edital nº. 007/2014 – PSS – Professores Temporários; Edital nº. 021/2014 – PSS – Professores Temporários; Edital nº. 033/2014 – PSS – Professores Temporários.
2015	Edital nº. 009/2015 – PSS – Docentes; Edital nº. 015/2015 – PSS, para contratação de professores temporários; Edital nº. 025/2015 – PSS DOCENTE – Professores Temporários; Edital nº. 031/2015 – PSS DOCENTE – Professores Temporários; Edital nº. 036/2015 – CHAMADA PÚBLICA – Contratação de professor temporário, na condição de professor visitante.
2016	Edital nº. 002/2016 – PSS DOCENTE – Professores Temporários; Edital nº. 006/2016 – CHAMADA PÚBLICA – Contratação de professor temporário, na condição de professor visitante; Edital nº. 012/2016 – PSS DOCENTE – Professores Temporários; Edital nº. 016/2016 – PSS – Professor formador, professor orientador e supervisor de estágio do PARFOR
2017	Edital nº. 004/2017 – PSS – Professores Temporários; Edital nº. 012/2017 – PSS – Professores Temporários; Edital nº. 037/2017 – PSS – Professores Temporários; Edital nº. 038/2017 – PSS – Professor Visitante; Edital nº. 040/2017 – PSS Professor Temporário – PARFOR.
2018	Edital nº. 018/2018 – PSS – Professor Substituto 2018
2019	Edital nº. 005/2019 – PSS – Professor Substituto; Edital nº. 016/2019 – PS Professor Temporário, na condição de professor visitante; Edital nº. 020/2019 – PSS – Professor Substituto; Edital nº. 029/2019 – PSS – Professor Substituto.
2020	Sem registros.

Fonte: Portal da UEAP (2022).

Nesta conjuntura de implantação da universidade, após os primeiros seis cursos, verificamos na sequência a aprovação dos seguintes: Licenciatura em Filosofia (2007); Tecnologia em Design (2008); Licenciatura em Ciências Naturais (2009); Engenharia Ambiental (2009); Engenharia Química (2009); e Bacharelado e Licenciatura em Ciências Agrárias (2009). Observa-se que em três anos houve uma ampliação de 100% dos números de Cursos de Graduação da Instituição, que saltaram de 6 (seis) para 12 (doze) cursos. Os respectivos atos normativos de aprovação da criação destes cursos estão disponíveis no Portal da UEAP e serão discriminados em um quadro síntese ainda nesta subseção.

É importante relatar que, conforme consta na Ata da XI Reunião do CONSU/UEAP realizada em 04 de dezembro de 2009, além da aprovação do curso de Bacharelado e Licenciatura em Ciências Agrárias, ficou aprovado que o curso seria ofertado por demanda, não sendo, portanto, um curso de oferta regular, motivo pelo qual, possivelmente, a UEAP não ofertou mais turmas para o referido curso. De acordo com o PDI (2012) da Instituição tratou-se de “um Projeto Piloto com oferta de apenas uma turma”.

Considerando este movimento de expansão da Instituição e a necessária infraestrutura para comportar os novos cursos, no ano de 2009, “os cursos de Licenciatura passaram a utilizar prédio alugado e localizado na Av. Procópio Rola, no bairro Central – cidade de Macapá - AP”

(UEAP, 2012, p. 106). Outro prédio alugado localizado na Rua General Rondon, passou a compor a infraestrutura da UEAP, sendo este o Núcleo tecnológico de engenharia de produção (NTE).

Especialmente em relação a este Campus II da UEAP, localizado na Av. Procópio Rola, muitas são as pistas de que o processo de expansão dos cursos não acompanhou um planejamento adequado da estrutura necessária para tal. Conforme matéria já citada anteriormente, no de 2015, alunos, técnicos e professores paralisaram as aulas e outras atividades no referido em campus tendo como pauta das reivindicações os seguintes elementos: deficiência na infraestrutura do campus, necessidade de revisão orçamentária da universidade, convocação de servidores efetivos e atraso no pagamento de funcionários terceirizados. Os relatos de duas professoras efetivas atuantes no referido campus apresentavam as justificativas para paralisação e demonstrava o cenário problemático das condições de ensino na Instituição:

Começamos essa paralisação por conta de condições insustentáveis. São problemas físicos, salas onde não se pode dar aula, sem água, sem bebedouro, com xerox e bibliotecas fechadas e várias outras situações. Como que se pode oferecer educação de nível superior nessas condições? [...] O mais novo curso da Léa, o de música, não tem nem espaço para funcionar.¹⁶

Outra reportagem publicada no mesmo período também destacava as reivindicações de professores e alunos em relação as condições infra estruturais do antigo Campus II da UEAP, mencionando ainda o discurso de professores em relação as problemáticas provenientes da dinâmica de repasse de recursos da Instituição. Em síntese, os manifestantes reivindicam o repasse de R\$ 15 milhões do Governo do Estado para a UEAP. Vejamos:

Este ano o governo decidiu não pagar, ou seja, nossa estrutura vai ser consumida quase 90% para as demandas financeiras e o prédio vai cair sobre nós. Essa paralisação é uma ação conjunta do campus 2 inteiro. Não tem condições de trabalhar ou estudar aqui¹⁷.

Compreendemos então que, as problemáticas acima elencadas, contribuíram para que, em 2016, as turmas¹⁸ que funcionavam neste antigo Campus II fossem transferidas para a estrutura física da Escola Estadual Graziela Reis de Souza, um Centro de Educação Profissional, que passou a compartilhar a infraestrutura com a UEAP.

¹⁶ FIGUEIREDO, Fabiana. Professores e alunos paralisam atividades em campus da Ueap. **G1 AMAPÁ**, 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/03/professores-e-alunos-paralisam-atividades-em-campus-da-ueap.html>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

¹⁷ Campus II da UEAP: Aula debaixo d'água. **SELESNAFES**, 2015. Disponível em: <https://selesnafes.com/2015/03/campus-ii-da-ueap-aula-debaixo-dagua/>. Acesso em: 16 de mar. de 2021.

¹⁸ Turmas do Curso de Pedagogia, Letras, Filosofia, Música e Design.

Pouco tempo depois, em 2017, as turmas que funcionavam no Campus Graziela foram transferidas para o Campus I²⁰, e as unidades administrativas que funcionavam no Campus I foram realocadas para um outro prédio alugado para ceder espaço as turmas retiradas do Campus Graziela. O reitor à época se manifestava sobre o assunto dizendo: “Vamos readaptar as turmas do Campus II de forma provisória, mesmo já havendo um déficit de infraestrutura física no Campus I, essa foi a solução mais democrática que encontramos”²¹.

Em meio a este contexto, a UEAP tinha suas ações orientadas pelo segundo PDI – para o quinquênio 2012/2017 –, sendo este documento o responsável por estabelecer novas metas para a UEAP. Foram elas:

I – Construir o Campus Tecnológico; II – Modernizar a infraestrutura física e os processos de gestão; III – Equipar os laboratórios de acordo com as normas nacionais e internacionais de qualificação de oferta de serviços; IV – Equipar a Unidade de Educação Inclusiva com tecnologias assistivas; V – Elevar o percentual de alunos egressos de 40% para 75% ao ano; VI – Ofertar cursos de graduação e pós-graduação na modalidade à distância; VII – Implantar, ao final dos cinco anos, quando da conclusão de construção do campus tecnológico, os cursos de Engenharia Agrônômica e Licenciatura em Música, e outros por meio de consulta pública.

Diante das metas traçadas para a Instituição para serem executadas no quinquênio 2012/2017, nos chama atenção o fato de que a primeira e, talvez, mais importante das metas não tenha sido atingida até o presente momento (2022) pela IES. É relevante notar também que a UEAP não oferta cursos de graduação e pós-graduação na modalidade à distância. Importante observar também que, em relação a meta VII, a UEAP implantou os cursos de Engenharia Agrônômica²² e Licenciatura Música²³, à revelia de realização de consulta pública e sem, como já foi considerado, dispor do Campus Tecnológico.

Em contrassenso ao que fora executado nos anos que se seguiram ao PDI (2012-2017), como ficou evidenciado acima, o texto do documento revelava um discurso mais cauteloso em relação a expansão da Instituição no que se referia a quantidade de cursos, se comparado às expectativas criadas pelos grupos de trabalhos de criação da UEAP e reuniões do CONSIMP/UEAP. Neste PDI, ponderava-se que:

Dos cursos indicados pelo GTI quando da instituição da universidade, vários já estão sendo ofertados e outros se encontram em processo de planejamento para implantação nos anos subsequentes como: Engenharia Agrônômica e Licenciatura em Música. Novos cursos serão implantados gradativamente, considerando-se as demandas

²⁰ DINIZ, Diego. Ueap: turmas do Graziela são transferidas para o Campus I. **PORTAL GOVERNO DO AMAPÁ**, 2017. Disponível em: https://www.amapa.gov.br/ler_noticia.php?slug=0802/ueap-turmas-do-graziela-sao-transferidas-para-o-campus-i. Acesso em: 16 de mar. de 2021.

²¹ Idem.

²² Criado no ano de 2018.

²³ Criado no ano de 2014.

sociais e de mercado, assim como as condições de infraestrutura da IES e a necessária para a implementação dos mesmos, em se tratando dos cursos da área da saúde, não há previsão de que sejam ofertados nos próximos cinco anos, período em que a UEAP propõe-se a realizar consultas públicas com a sociedade local, a fim de fazer previsões para a oferta de novos cursos (UEAP, 2012, p; 12-13).

Há no texto uma evidente preocupação com as condições infra estruturais da IES para atender a realidade de criação de novos cursos, especialmente os da área da saúde, muito embora, na prática, as condições materiais em relação aos Campus da Instituição tenham se revelado precárias de 2009 em diante. Além dos cursos de Licenciatura em Música e Engenharia Agrônômica, no ano de 2018 a UEAP aprova também a criação do Curso de Licenciatura em Matemática, bem como cria um Campus fora da sede, denominado de Campus Território dos Lagos, localizado no município de Amapá, autorizando o funcionamento dos cursos de Engenharia Agrônômica e Licenciatura em Matemática na referida unidade acadêmica. Assim, atualmente, a estrutura da UEAP é composta pelos seguintes espaços:

Figura 3 — Unidades acadêmicas e administrativas da UEAP.

<p>Campus I Av. Presidente Vargas, nº 650 Centro CEP: 68.900-070 Macapá - AP</p>	<p>Campus Graziela Av. Duque de Caxias, 60 Central CEP: 68900-071 Macapá - AP</p>	<p>Setor Administrativo Av. 13 de Setembro, 1720 Buritizal CEP: 68902-865 Macapá - AP</p>	<p>Campus Território dos Lagos Av. Desidério Antônio Coelho, 470 Sete Mangueiras CEP: 68950-000 Amapá - AP</p>	<p>NTE - Núcleo Tecnológico Av.: 13 de Setembro, 2081 Buritizal CEP 68902-865 Macapá - AP</p>
---	--	--	---	--

Fonte: Portal da UEAP (2021).

Destes espaços observamos que apenas o Campus I da Instituição funciona em prédio próprio da IES. O Campus Graziela e o Campus Território dos Lagos funcionam, em regime de compartilhamento, em espaços onde já funcionavam antes instituições escolares atreladas a Educação Básica. O Campus Graziela funciona em espaço que foi compartilhado com a Instituição pelo Centro de Educação Profissional Graziela Reis de Souza. Já o Campus Território dos Lagos funciona no interior de uma escola estadual. O Setor Administrativo, o Almoxarifado e o Núcleo Tecnológico, funcionam em espaços alugados pela Instituição.

No que se refere ao quantitativo de cursos de graduação ofertados pela Instituição até 2020, temos o seguinte quadro síntese:

Quadro 7 — Cursos de Graduação da UEAP

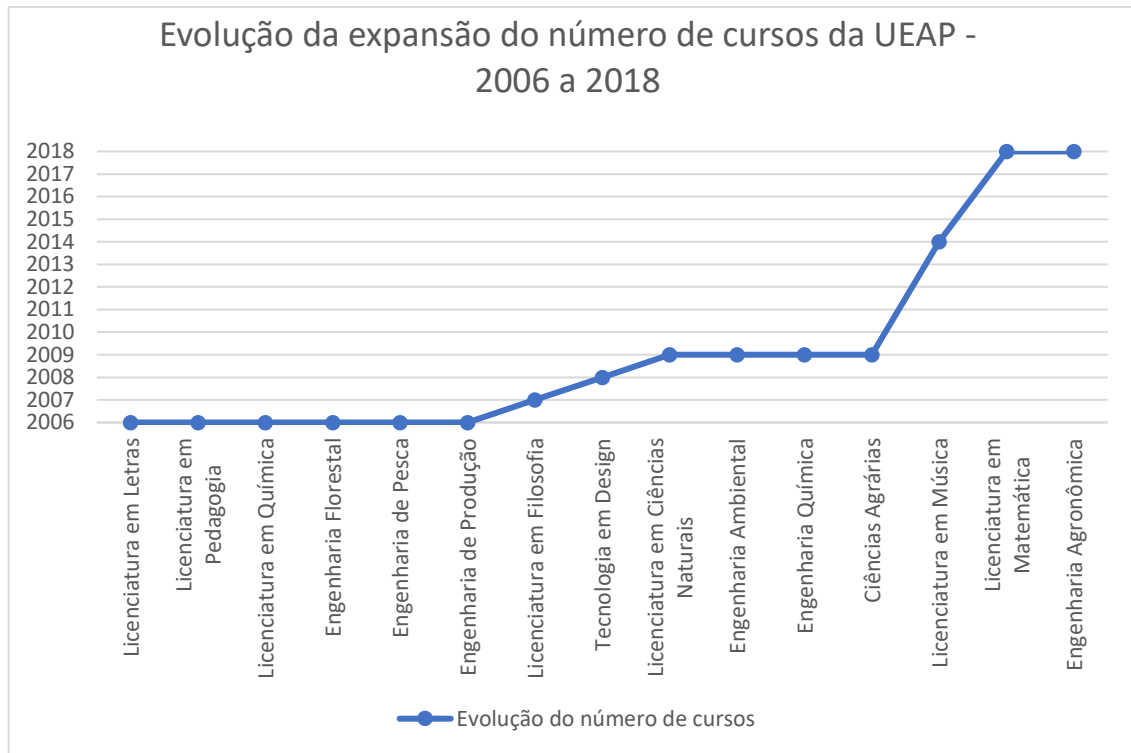
Nº	Curso	Ano de Criação	Autorização/Criação	Ato Normativo de Reconhecimento
----	-------	----------------	---------------------	---------------------------------

1	Licenciatura em Letras	2006	Parecer nº 22/07- CEE/CEPES	Resolução nº 111/2017 – CEE/AP
2	Licenciatura em Química	2006	Parecer nº 22/07- CEE/CEPES	Resolução nº 111/2017 – CEE/AP
3	Licenciatura em Pedagogia	2006	Parecer nº 22/07- CEE/CEPES	Resolução nº 111/2017 – CEE/AP
4	Engenharia de Pesca	2006	Parecer nº 22/07- CEE/CEPES	Resolução nº 111/2017 – CEE/AP
5	Engenharia de Produção	2006	Parecer nº 22/07- CEE/CEPES	Resolução nº 111/2017 – CEE/AP
6	Engenharia Florestal	2006	Parecer nº 22/07- CEE/CEPES	Resolução nº 111/2017 – CEE/AP
7	Licenciatura em Filosofia	2007	Resolução nº 005- CONSU/UEAP, de 04 de outubro de 2007	Resolução nº 111/2017 – CEE/AP
8	Tecnologia em Design	2008	Resolução nº 007- CONSU/UEAP, de 05 de setembro de 2007	Resolução nº 111/2017 – CEE/AP
9	Licenciatura em Ciências Naturais	2009	Resolução nº 005- CONSU/UEAP, de 10 de agosto de 2009	Resolução nº 111/2017 – CEE/AP
10	Engenharia Ambiental	2009	Resolução nº 005- CONSU/UEAP, de 10 de agosto de 2009	Resolução nº 111/2017 – CEE/AP
11	Engenharia Química	2009	Resolução nº 005- CONSU/UEAP, de 05 de 10 de agosto de 2009	Resolução nº 111/2017 – CEE/AP
12	Licenciatura em Música	2014	Resolução nº 110-CONSU/UEAP, de 10 de março de 2016	Resolução nº 058/2019 – CEE/AP
13	Licenciatura em Matemática	2018	Em fase de solicitação de autorização e reconhecimento junto ao Conselho Estadual de Educação do Amapá.	
14	Engenharia Agrônoma	2018	Em fase de solicitação de autorização e reconhecimento junto ao Conselho Estadual de Educação do Amapá.	

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Portal da UEAP (2021).

Além de levantar as informações relativas à quantidade de cursos e seus respectivos atos normativos, o gráfico a seguir apresenta a evolução do movimento de expansão da Instituição na perspectiva de criação de cursos:

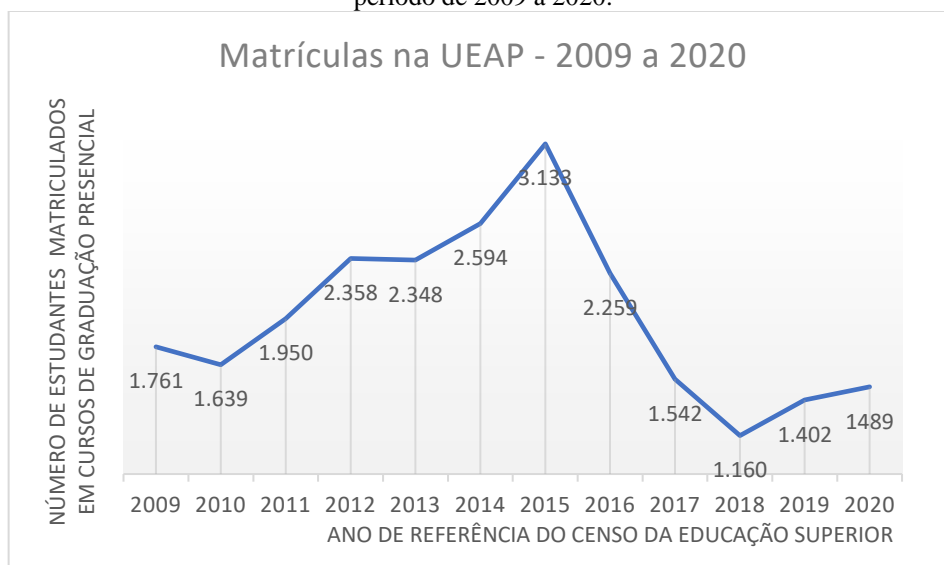
Gráfico 2 — Cursos de Graduação criados de 2006 a 2018



Fonte: Portal da UEAP (2021).

Apesar das evidências negativas apresentadas por diversos documentos de cunho jornalístico, o gráfico 2 apresenta um movimento ascendente em relação a criação de cursos na UEAP. Já em relação ao número de estudantes matriculados entre os anos de 2009 a 2020, o cenário é diferente. Vejamos:

Gráfico 3 – Percurso do número de estudantes matriculados na UEAP, em cursos de graduação presenciais, no período de 2009 a 2020.



Fonte: INEP (Censo da Educação Superior/2009-2020).

É importante relatar que todas as matrículas na rede pública estadual de educação superior do Amapá estão na UEAP, neste sentido, por meio do Censo da Educação Superior realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), é possível filtrar especificamente as matrículas contidas nesta IES.

Contudo, cabe dizer também que não foi possível evidenciar o cenário de estudantes matriculados na UEAP nos anos de 2007 e 2008 porque não há registros, no Censo da Educação Superior, da existência de Universidades Estaduais no Amapá neste período, e menos ainda, de matrículas em cursos de graduação, embora a UEAP já estivesse em pleno funcionamento. Apenas a partir de 2009, tem-se dados concernentes a única Universidade Estadual do Amapá nas estatísticas oficiais do MEC. Outra informação importante é que, para efeito de registro, não se incluem dados relativos a matrículas em cursos de graduação a distância, haja vista que até o ano de 2021, a Instituição não ofertou nenhum curso nesta modalidade.

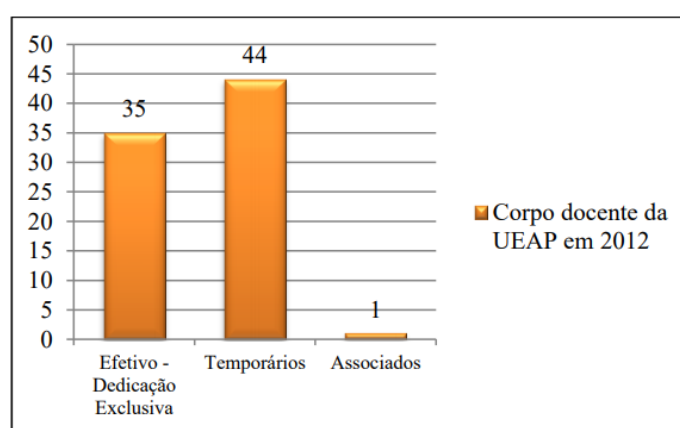
É importante observar que os dados evidenciados no Gráfico 03 demonstram que em 2009, possuindo a UEAP 12 cursos de graduação, o número de estudantes matriculados era de 1.761, este número permanece ascendente até o ano de 2012 com 2.358 estudantes matriculados. No ano de 2013 percebemos um decréscimo de 10 matrículas, considerando que neste ano observamos o quantitativo de 2.348 estudantes matriculados. Em 2014 novamente o número de matrículas começa a se ampliar, e em 2015 a instituição apresenta o maior número de estudantes matriculados de todo o período analisado, 3.133 matrículas em cursos de graduação da UEAP, sendo que a Instituição deixou de ofertar turmas para o curso de Ciências Agrárias e passou a ofertar vagas em Licenciatura em Música, permanecendo até então a mesma quantidade de cursos de graduação de 2009, 12 cursos. Contudo, nos anos subsequentes – 2016 a 2018, após atingir o pico do número de matrículas em 2015, e mesmo com a criação de dois novos cursos em 2018, o número de estudantes matriculados volta a cair, atingindo em 2018 o menor número de estudantes matriculados em todo o período analisado, 1.160.

Em 2019 e 2020 o número de matrículas volta a crescer, somando 1.402 estudantes matriculados em seus cursos de graduação no ano de 2019 e 1489 em 2020. Se compararmos o último ano ao ano de início do levantamento de dados no INEP, 2009, quando a Instituição tinha 1.761 estudantes matriculados, veremos que apesar do movimento de ampliação dos cursos de graduação da UEAP, houve uma redução de aproximadamente 15% do número de matrículas. Se comparamos o ano de 2020 ao ano de 2015, esse déficit aumenta para uma queda de aproximadamente 52% do número de estudantes matriculados.

Em relação a consolidação do quadro efetivo de servidores, embora o primeiro PDI fizesse menção a necessária realização de concurso público para formação do quadro docente

efetivo da Universidade ainda no exercício letivo de 2007 (UEAP, 2006, p. 30), apenas em 2011 ocorre o primeiro concurso para professor efetivo da Instituição com a disponibilização de 72 vagas das quais apenas 35 foram preenchidas (UEAP, 2012, p. 9), fato este que “não supriu integralmente a demanda dos doze cursos da instituição” sendo “necessária a renovação de contratos temporários, bem como a admissão de novos professores por processo seletivo simplificado” (UEAP, 2012, p. 61), gerando-se o seguinte cenário em relação ao corpo docente da Instituição:

Figura 4 – Corpo docente da UEAP, por tipo de vínculo, no ano de 2012.



Fonte: PDI (UEAP, 2012, p. 61).

Verificamos na figura acima que, após 6 anos da criação da Instituição e com um montante de 12 cursos, o primeiro concurso para professor efetivo não foi suficiente para atender a demanda da instituição, implicando em um perfil de corpo docente que ainda era formado majoritariamente por docentes temporários.

Em 2013 têm-se a publicação do Edital n°. 043/2013 realizando o segundo concurso público para docente da Instituição, ao mesmo tempo em que, por meio do Edital n°. 044/2013 encaminhava-se o primeiro Concurso Público para técnico administrativo da Instituição. Atualmente, segundo informações da Unidade de Recursos Humanos referentes ao ano de 2020, a UEAP dispõe de 324 servidores, distribuídos entre funcionários cedidos (9), docentes temporários (57), docentes efetivos (95) e técnicos administrativos efetivos (163).

Do quantitativo total de docentes (152), 54 são doutores (35,5%), 69 são mestres (45,4%) e 29 são especialistas (19,1%). Percebemos que em 2020, o número de docentes efetivos conseguiu ultrapassar o número de docentes temporários, embora este último ainda seja expressivo na IES.

No âmbito da pós-graduação, a Universidade tem atuado com a oferta de cursos de especialização por demandas, convênios com outras instituições, e cursos de oferta regular da

IES. De acordo com o observado no Portal da Instituição no ano de 2021, entre os cursos de especialização com oferta regular na Instituição estão os seguintes cursos: Metodologia do Ensino de Línguas e Literaturas Estrangeiras; Especialização em Gestão Pública; Especialização em Gestão Escolar; Especialização em Educação do Campo; e Especialização em Ciências Naturais. No que diz respeito a pós-graduação *Stricto Sensu*, o PDI (UEAP, 2018, p. 67) relata algumas ações neste sentido:

[...] a UEAP atua em parceria com a Universidade Federal do Amazonas e diversas IES e ICTs da Amazônia Legal para a manutenção do Programa de Pós-graduação em Biodiversidade e Biotecnologia da Amazônia (Rede Bionorte), conceito nível 4, de acordo com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES). Além disso, em 2017, a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) em parceria com a UEAP aprovou junto à CAPES o programa de Pós-graduação em Educação.

Diante de tudo que fora apresentado, e com base em documentos mais recentes, percebe-se que o atual cenário da IES aparenta continuar apresentando desafios no sentido de estruturação física e modernização, o PDI vigente da Instituição para o quinquênio 2018-2022 continua projetando metas não conquistadas nos anos anteriores como a construção do Campus Tecnológico, e ao mesmo tempo, ambiciona a construção de novos campi para cursos existentes e novos, modernização da infraestrutura física da IES, construção de polos para interiorização, implantação de cursos de graduação em polos no interior, elevação do percentual de alunos egressos, oferta de cursos de graduação e pós-graduação na modalidade à distância, oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, entre outras metas (UEAP, 2018).

Contrastando com as metas da Instituição de Planos anteriores, o primeiro e último relatório de avaliação institucional externa, datado no ano de 2016 e apresentado pelo Conselho Estadual de Educação do Amapá (CEE/AP) para fins de recredenciamento da Instituição, no que se relaciona ao indicador “Sustentabilidade Financeira”, avaliou este item como insuficiente, conceito 2, em uma linha de 1 a 5, que se dá quando conclui-se que “as fontes de recursos previstas/executadas, atendem de maneira insuficiente, aos custeio e aos investimentos em ensino, extensão, pesquisa e gestão, em conformidade com o PDI”. Ou seja, a avaliação chegou à conclusão de que a previsão e execução financeira da IES inviabilizavam até o momento o atendimento das políticas presentes nos planos de desenvolvimento da UEAP. Como justificativa para a aplicação do conceito, a comissão justificou que:

A UEAP possui uma indicação orçamentária cuja execução financeira foi efetivada por falta de sua liberação na íntegra. Os estrangulamentos percebidos são reflexos desta não liberação efetiva (Bolsas atrasadas, laboratórios e equipamentos parados por falta de manutenção, infraestrutura física insuficiente, ausência de modernização do parque tecnológico de informática, bibliografias desatualizadas, entre outras) bem

com lentidão na execução licitatória de prestação de serviços de manutenção predial e de equipamentos. O financeiro repassado em 2015 foi inferior ao de 2008, de 2011 e de 2014. A comissão observou que 08 dos 13 cursos criados (Tecnologia em Design; Licenciatura em Química; Engenharia de Produção; Engenharia Florestal; Engenharia Química; Ciências Agrárias; Engenharia Ambiental e Licenciatura em Música), são de características orçamentárias e financeiras elevadas, por conta dos equipamentos a serem adquiridos. Isso significa dizer que 62% dos cursos de graduação UEAP necessitam de investimentos elevados para sua plena implantação e sua adequada manutenção. Qualquer atraso ou não liberação em suas manutenções, afeta o desempenho mais efetivo em seus resultados (CEE/AP, 2016, p. 36).

Em outro indicador avaliado, que analisa a “Relação entre o planejamento financeiro (orçamento) e a gestão institucional”, também verificamos aplicação do conceito 2, considerado insuficiente, que é aplicado “quando o planejamento financeiro (orçamento com as respectivas dotações e rubricas) previsto/executado, está relacionado de maneira insuficiente, com a gestão do ensino, da pesquisa e da extensão, em conformidades com o PDI. Justificando a atribuição deste conceito, a comissão reforçou que:

Como foi referido no indicador anterior, a falta de uma liberação plena dos recursos orçamentários no curso de todos os anos de existência da UEAP levou a universidade a uma situação de estrangulamento em praticamente todos os setores de seu funcionamento. Este fato vem repercutindo de forma negativa, sobretudo, na qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão oferecidas. As insuficiências das ações no tripé resultam, basicamente, da não liberação orçamentária dos recursos previstos anualmente. A persistir esse quadro, a UEAP encaminha-se para um quadro de insolvência tal cujo resultado final será a impossibilidade da continuidade de seu funcionamento com o nível de qualidade exigido.

Com base nas próprias conclusões apresentadas pelo CEE/AP no Relatório de Avaliação Externa da UEAP de 2016, percebemos o forte descompasso entre as ações previstas/planejadas pela UEAP e o repasse de recursos destinado a mesma, ameaçando inclusive a existência da instituição segundo as considerações desta entidade. É justamente a análise desta dinâmica de repasse de recursos do Governo do Estado do Amapá para a UEAP que apresentaremos a nas próximas subseções.

Diante das características apresentadas, observamos que a UEAP apresenta um perfil institucional que se alinha com o que Sguissardi (2009, p. 285) analisou como modelos universitários de ocasião. Na ótica proporcionada por este autor, as Universidades assumem um arranjo institucional também classificado como de Universidades de Ensino marcado pela fragilidade das estruturas de pesquisa, da ausência de programas de pós-graduação *stricto sensu* consolidados, da dedicação majoritária dos profissionais às atividades de ensino, e no foco na formação profissional para o mercado de trabalho. Esta arquitetura, como vimos, vem se consubstanciando após as reformas do Estado e da Educação Superior que passa a ser concebida como um serviço não-exclusivo do Estado a partir dos anos 1990.

Nesta esteira de pensamento, ganharam força as teses de que o conhecimento adquirido no nível superior é mais um bem privado, do que um bem público – caracterizado como um direito de todos –, e assim sendo, vem sendo retirado do Estado e, portanto, do fundo público a responsabilidade para com a manutenção exclusiva das instituições de Educação Superior Públicas levando-as a diversificação das suas fontes de financiamento.

Esse movimento é sentido nas Universidades Estaduais, e seus reflexos afetam o desenvolvimento do tripé ensino-pesquisa-extensão, ameaçando o futuro desta IEES. Para perceber este processo mais a fundo, na próxima subseção iremos observar a composição do financiamento da UEAP, a origem de sua receita nos dispositivos legais, e o movimento de repasse de recursos do governo do Estado do Amapá para a UEAP entre os anos de 2007 e 2020.

2.2 A COMPOSIÇÃO DO FINANCIAMENTO DA UEAP

Em atenção aos objetivos elencados na pesquisa, nesta subseção apresentamos a composição do financiamento da UEAP a partir dos dispositivos legais que criaram e instituíram a Universidade. Neste sentido, no tópico 2.2.1 explicitamos a definição e origem dos elementos que compõem a receita da UEAP, descritos na Lei nº 0996, de 31/2006. Munidos das informações materiais que constroem legalmente a política de financiamento da UEAP, indispensáveis para a análise posterior da política de financiamento da Instituição, na subseção 2.2.2, analisamos o movimento de repasses de recursos do Governo do Estado do Amapá para a UEAP, por meio dos relatórios de prestação de contas deste Ente à ALAP, examinando-se cautelosamente o financiamento da UEAP a partir da análise do repasse da dotação anualmente consignada no Orçamento do Poder Executivo e da receita advinda do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e serviços – ICMS, no correspondente a 2% (dois por cento) do arrecado no exercício financeiro, fontes estas previstas na Lei nº 0996, de 31/2006, e que entre as demais, são as que tem vinculação com o mantenedor da UEAP, o Governo do Estado do Amapá.

2.2.1 A origem das receitas da UEAP no contexto dos dispositivos legais

Já citada anteriormente na subseção 2.1, a Lei Estadual N.º 0996/2006 que instituiu a UEAP, estabeleceu entre outras coisas que a Instituição tem sede e foro na cidade de Macapá, prazo de duração indeterminado, e que seu patrimônio é constituído da seguinte forma:

I – por dotação prevista no orçamento a partir do exercício de 2007; II – por todos os bens e direitos de qualquer espécie pertencentes ao Estado do Amapá que venham a ser transferidos para o patrimônio da Universidade do Estado do Amapá, deduzidos os recursos necessários à satisfação dos compromissos já assumidos; III – pelos bens e direitos que lhes sejam destinados ou que venha a adquirir, a qualquer título, na forma da Lei; IV – por receita advinda do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS (AMAPÁ, 2006).

Observamos que desde o princípio, a UEAP tem seu patrimônio e receita sob a responsabilidade de manutenção do Poder Público Estadual do Amapá. O Estatuto da Universidade, aprovado em 2006 e alterado em 2009, também versando sobre o patrimônio da Instituição, estabelece que ele é constituído de:

Os bens móveis, imóveis e semoventes, instalações, títulos, direitos, marcas, patentes e processos tecnológicos e quaisquer outros bens incorpóreos, inclusive os culturais por ela criados; II. As doações, legados e heranças; III. Os bens e direitos que a Universidade venha a adquirir a qualquer título; IV. Os bens originários de transferência do Governo do Estado do Amapá e os que venham a adquirir; V. Saldos de exercícios financeiros (UEAP, 2009).

Feita esta breve exposição sobre a composição do patrimônio da Instituição, importamos mais detidamente observar a composição da receita da Instituição. Em relação a isto, o principal documento a ser analisado trata-se da Lei Estadual N.º 0996/2006 que definiu que a receita da UEAP é 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 advindo do Imposto sobre Circulação de Mercadoria 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).

Sobre este mesmo aspecto, origem dos recursos financeiros da Instituição, o Estatuto da UEAP definiu que são provenientes de:

I. Dotações que, a qualquer título, lhe forem atribuídas nos orçamentos da União, pelo Estado e dos Municípios anualmente; II. Dotações orçamentárias oriundas de créditos adicionais; III. Heranças, legados e doações; IV. Recursos originários de convênios ou de subvenções de órgãos públicos, privados ou organizações internacionais; V. Produtos de operações de créditos realizadas pela entidade; VI. Receitas oriundas da alienação de equipamentos, bens móveis e imóveis e materiais inservíveis; VII. Recursos diretamente arrecadados decorrentes de prestação de serviços; VIII. Multas e penalidades financeiras; IX. Outras rendas eventuais e extraordinárias (UEAP, 2009).

De posse destas informações, na subseção 2.2.2 analisamos os repasses financeiros do Governo do Estado do Amapá (GEA) para a UEAP, considerando a dotação anualmente consignada no orçamento deste ente, assim como o cumprimento do repasse de receita advinda do ICMS, no correspondente a 2% (dois por cento) do arrecadado em cada exercício financeiro do período entre 2007 e 2020, sabendo que, este repasse deve acontecer mensalmente, em parcelas correspondentes a 1/12 (um doze avos), do arrecadado no exercício, e que, ambas as receitas devem ser administradas pela UEAP.

As demais fontes de receita previstas – contribuições, doações, financiamentos decorrentes de convênios, ajustes com organismos federais, estaduais e municipais e com entidades públicas ou privadas, nacionais e estrangeiras, remuneração por serviços prestados a terceiros, produtos de operações de créditos realizadas pela entidade, receitas oriundas da alienação de equipamentos, bens móveis e imóveis e materiais inservíveis, e outras receitas eventuais e extraordinárias – tem sua participação na política de financiamento da Instituição analisadas na seção 3 deste trabalho, na qual examinamos o financiamento da UEAP a partir dos documentos de prestação de contas próprios dessa IEES.

É justamente nesta direção, que outro ponto que merece relevância no Estatuto da UEAP compete ao seu Regime Orçamentário e Financeiro próprio, Art. 5º, no qual compreende-se que:

O exercício financeiro coincidirá com o ano civil e, ao término de cada exercício, a Universidade apresentará prestação de contas, contendo as seguintes demonstrações financeiras: I – Balanço Orçamentário; II – Balanço Financeiro; Balanço Patrimonial; IV – Demonstração das variações patrimoniais conforme art. 101 da Lei Nº. 4.320 de 17 de março de 1964 (UEAP, 2009).

Através desta documentação referente a prestação de contas da Universidade em cada exercício financeiro é que na seção 3 deste trabalho conseguimos enfim analisar a política de financiamento da UEAP no período de 2007 a 2020, demonstrando os movimentos que os recursos repassados do governo do Estado à UEAP tomam dentro da IES, as implicações em relação ao repasse financeiro do modo como tem sido conduzido pelo GEA, como afetam o cotidiano da Instituição e qual a importância das outras fontes de recursos para a sustentabilidade financeira da UEAP.

2.2.2 O movimento de repasse de recursos do governo do Estado do Amapá entre 2007 e 2020: análises entre o previsto e o arrecadado

Embora o recorte desta pesquisa esteja delimitado entre os anos de 2007 a 2020, pareceu-nos interessante trazer à baila alguns dados referentes a recursos iniciais repassados a

Instituição no ano de 2006, ano de implantação da UEAP, que estão presentes no primeiro PDI (2006) da Universidade.

O texto do documento deixa explícito que “A Lei Estadual nº. 1.021, de 30 de junho de 2006, autorizou o Executivo a abrir crédito orçamentário especial no valor de R\$500.000,00 em favor da UEAP para despesas de seu processo de implantação” (UEAP, 2006, p. 29). O documento relatava que:

como disposto no decreto nº. 1.973, de 30 de junho de 2006, durante o processo de implantação, as despesas com pessoal e encargos sociais da UEAP ocorrerão à conta de dotações orçamentárias alocadas na Secretaria de Estado da Administração” (UEAP, 2006, p. 29).

A informação acima destacada é de grande importância para esta pesquisa e requer nossa atenção considerando que desde o princípio até o período de consecução da pesquisa, as despesas com pessoal e encargos sociais da UEAP são administradas pela Secretaria de Estado da Administração (SEAD), transformando-se em um limitador de análise global do orçamento da Instituição, uma vez que estas despesas não serão contempladas em nossas análises.

Como apontamos, os dados aqui analisados foram obtidos no documento denominado Balanço Geral Orçamentário do Estado, disponibilizado pela SEFAZ, assim como na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Amapá, em todos os exercícios financeiros contemplados nesta pesquisa. Na Tabela 7 a seguir, observaremos os créditos fixados inicialmente, e os repasses financeiros do GEA para UEAP referentes a dotação orçamentária anual da UEAP consignada no orçamento do Poder Executivo:

Tabela 7 — Dotação Orçamentária da UEAP, em reais. Créditos fixados e recursos transferidos pelo Governo do Estado do Amapá entre os anos de 2007 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	Dotação orçamentária da UEAP					
	Autorizada ²⁴	Suplementar	Anulada	Atualizada ²⁵	Empenhada	Liquidada
2007	11.673.532,07	0,00	0,00	11.494.116,20	9.498.424,55	0,00 ²⁶
2008	13.775.192,91	0,00	2.099.782,34	11.675.410,57	11.577.090,16	10.528.365,66
2009	14.059.147,83	1.081.334,03	8.721.531,04	6.418.950,82	6.355.178,78	6.355.178,78
2010	21.001.970,54	13.205.459,80	25.458.040,45	8.749.389,88	8.372.152,96	8.372.152,96
2011	15.002.257,07	1.685.554,10	7.923.478,60	8.764.332,58	6.643.618,99	6.643.618,99
2012	38.976.991,28	1.947.915,09	30.302.382,48	10.622.523,89	9.745.070,02	9.745.070,02
2013	20.942.628,29	1.948.175,79	9.288.176,55	13.602.627,54	12.570.963,99	10.057.292,03
2014	29.048.104,57	0,00	0,00	18.158.986,57	14.857.358,42	0,00
2015	26.393.515,15	0,00	0,00	23.458.865,02	6.257.248,73	0,00

²⁴ 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>.

²⁵ Considerando as alterações orçamentárias incididas sobre a dotação inicial, provenientes de créditos adicionais ou anulação de dotações.

²⁶ No exercício financeiro de 2007, o Balanço Geral não apresenta o demonstrativo de execução de despesa por natureza de despesa, por este motivo não há a informação referente a dotação suplementar, dotação anulada e o valor liquidado na Tabela 07 para este exercício.

2016	24.213.905,11	0,00	0,00	6.606.120,00	5.547.668,31	3.349.486,58
2017	23.064.643,18	336.481,88	16.348.360,50	7.052.764,56	6.589.417,88	5.866.233,86
2018	24.443.593,42	29.652,64	11.377.835,65	13.429.631,56	10.546.598,00	8.715.886,59
2019	23.380.074,78	1.652.275,58	13.157.471,72	11.874.878,64	9.158.442,71	6.844.067,84
2020	27.998.574,30	1.578.651,92	13.715.447,16	16.718.010,69	8.196.633,24	5.889.281,80

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>.

Diversas são as informações a serem extraídas da tabela acima apresentada. Primeiramente, percebemos um movimento oscilatório em relação a dotação consignada nas Leis de Diretrizes Orçamentárias do período entre 2007 e 2020. Entre 2007 e 2010 os valores são ascendentes. Já em 2011, a dotação consignada na LOA sofreu uma redução de aproximadamente 28,6% em relação ao exercício anterior, ao passo que em 2012, verificamos o maior valor consignado para a UEAP: R\$38.976.991,28. Entre 2013 e 2020, os valores consignados na LOA de cada exercício financeiro mantém a tendência de oscilação em relação a fixação de recursos.

Em segundo lugar, verificamos que em alguns anos houve suplementação da receita inicialmente consignada, contudo, de modo contraditório observamos também que em todos os exercícios financeiros analisados houve anulação de parte da receita da UEAP, mesmo nos exercícios em que o Balanço Geral não tornou evidente o valor anulação, é possível notar que houve corte de recursos em função do valor da dotação atualizada que foi sempre inferior a dotação inicial da Instituição.

Verificamos que este é um elemento marcante na dinâmica de financiamento da UEAP, considerando por exemplo, que em anos como 2010 o valor anulado, R\$25.458.040,45, foi maior que o valor dotado inicialmente, R\$21.001.970,54, e 190% superior ao montante atualizado que foi de apenas R\$8.749.389,88. Observamos também que nos anos de 2009, 2010, 2012, 2017 e 2019, os montantes anulados em relação a dotação inicial foram maiores que os valores atualizados, ou seja, reservados para a UEAP. Neste sentido, como já dito, a dotação atualizada da UEAP em todos os anos foi inferior a dotação inicial. Essa variação, para menos, atingiu percentuais impressionantes demonstrados na tabela a seguir:

Tabela 8 — Diferença percentual entre os valores inicialmente consignados e as dotações atualizadas da UEAP (2007 a 2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (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 (%)
2007	11.673.532,07	11.494.116,20	-1,53%,
2008	13.775.192,91	11.675.410,57	-15,24%
2009	14.059.147,83	6.418.950,82	-54,34%
2010	21.001.970,54	8.749.389,88	-58,34%

2011	15.002.257,07	8.764.332,58	-41,57%
2012	38.976.991,28	10.622.523,89	-72,74%
2013	20.942.628,29	13.602.627,54	-35,04%
2014	29.048.104,57	18.158.986,57	-37,48%
2015	26.393.515,15	23.458.865,02	-11,11%
2016	24.213.905,11	6.606.120,00	-72,71%
2017	23.064.643,18	7.052.764,56	-69,42%
2018	24.443.593,42	13.429.631,56	-45,05%
2019	23.380.074,78	11.874.878,64	-49,20%
2020	27.998.574,30	16.718.010,69	-40,28%

Fonte: Balanço Geral do Estado do Amapá.

Na Tabela 8 acima chama-nos atenção o fato de que nos anos de 2009, 2010, 2012, 2016 e 2017, a dotação atualizada da UEAP teve um decréscimo de mais de 50% em valor a dotação inicial, chegando a -72,74% no ano de 2012, ano em que contraditoriamente observamos o maior valor autorizado pela LOA e ao mesmo tempo o maior corte sofrido pela IES considerando a dotação atualizada. Outra contradição reside no fato de que em 2012 a UEAP admitiu 35 novos professores e, embora a sua folha de pagamento seja administrada pela SEAD, seria esperado maior investimento de recursos para ampliação das atividades de pesquisa e extensão e não o corte de 72,74% da sua dotação inicial prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias daquele ano.

Passando do estágio de planejamento para o plano da execução orçamentária da Instituição, outro elemento que merece destaque são os montantes empenhados e liquidados pela UEAP a cada ano (Tabela 7), ou seja, aqueles valores que consideramos despesas executadas pela IES. Sobre este aspecto, a análise dos dados evidencia que em todos os anos do período analisado, o valor executado pela instituição foi menor do que o valor autorizado.

Em 2015, por exemplo, a UEAP conseguiu empenhar apenas R\$6.257.248,73 dos R\$23.458.865,02 reservados para ela no orçamento estatal, uma diferença não executada de R\$17.201.616,29. Nos outros exercícios, a diferença entre a dotação atualizada e a dotação empenhada e liquidada se mostra mais sutil se comparada ao ano de 2015 e 2020.

Sobre esta questão de dificuldades em relação a liquidação da dotação autorizada, é importante considerarmos o que consta nos Relatórios de Gestão próprios da UEAP que registram que a execução orçamentária da UEAP toma como base o repasse financeiro realizado pelo GEA, medida que objetiva a redução do endividamento da IES.

Embora a dotação inicial da UEAP passe pela redução de recursos em todos os anos, movimento diferente observamos em relação ao orçamento do Estado. Na Tabela a seguir, demonstramos a relação entre a receita e as despesas do Estado no período de recorte desta pesquisa.

Tabela 9 — Receitas e Despesas do GEA (2007 a 2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	Relação entre Receitas e Despesas do Estado						
	Receita GEA (R\$)	Receita Arrecadada por Categoria Econômica			Despesas Realizadas por Categoria Econômica		
	Autorizada ³⁰	Correntes ³¹	Capital ³²	Total Arrecadado	Correntes ³³	Capital ³⁴	Total
2007	3.812.602.250,86	4.680.539.464,95	3.285.097,17	4.683.824.562,12	3.873.817.419,01	446.447.294,08	4.320.264.713,09
2008	4.593.788.298,67	5.359.642.338,90	18.214.446,36	5.377.856.785,26	4.323.206.304,31	744.466.101,90	5.067.672.406,21
2009	4.992.179.275,43	4.953.673.000,88	294.882.326,25	5.248.555.327,14	4.339.340.219,48	608.547.475,13	4.947.887.694,61
2010	4.922.180.900,98	5.141.359.272,63	41.615.156,32	5.182.974.428,95	4.579.295.269,55	571.341.527,05	5.150.636.796,60
2011	5.013.753.740,65	5.919.417.884,23	172.546.873,53	6.091.964.757,76	4.614.133.033,62	863.608.651,18	5.477.741.684,80
2012	6.327.222.073,93	6.394.136.378,89	897.994.337,53	7.292.130.716,42	5.361.794.190,19	1.319.516.891,42	6.681.311.081,61
2013	7.313.150.092,28	6.098.565.167,34	1.375.720.586,85	7.474.285.754,19	5.624.140.578,78	1.792.582.203,05	7.416.722.781,83
2014	8.018.568.205,25	6.867.750.363,77	504.834.577,24	7.372.584.941,01	5.716.392.653,78	1.285.328.978,94	7.001.721.632,72
2015	7.957.678.594,00	5.927.965.361,07	375.685.412,38	6.303.650.773,45	5.095.862.625,11	765.877.959,67	5.861.740.584,78
2016	6.758.650.568,64	6.345.275.578,44	44.386.397,47	6.389.661.975,91	4.856.259.652,44	334.896.684,76	5.191.156.337,20
2017	7.210.441.771,54	5.904.180.911,19	68.159.385,78	5.972.340.296,97	4.713.275.125,29	433.934.851,03	5.147.209.976,32
2018	7.158.971.224,70	6.317.357.849,97	170.846,66	6.317.528.696,63	5.102.576.554,27	392.266.403,35	5.494.842.957,62
2019	6.998.743.570,01	7.056.628.183,66	5.374.105,51	7.062.022.289,17	5.344.459.692,12	531.476.998,51	5.875.936.690,63
2020	7.014.151.861,31	7.428.608.518,34	12.333.869,85	7.440.942.388,19	5.793.982.041,85	388.561.222,89	6.182.543.264,74

³⁰ Receita estimada pela LOA do Estado do Amapá, em cada exercício financeiro apresentado (2007-2020). Disponíveis em: <https://seplan.portal.ap.gov.br/contas/loa>.

³¹ Incluem as receitas correntes do GEA, os montantes advindos de: receita tributária, deduzidos os valores para o FUNDEF; contribuições sociais; receita patrimonial; agropecuária; industrial; serviços; transferências correntes, deduzidos os valores para o FUNDEF; e outras transferências correntes. A partir de 2008, as deduções passam a ser para o FUNDEB, em substituição ao FUNDEF. Em relação às Receitas Intra-Orçamentárias, entre 2007 e 2008 elas estão contidas entre as despesas correntes do GEA, contudo, é importante registrar que nos anos de 2019 e 2020 este tipo de receita foi demonstrada de modo separado das receitas correntes, e por este motivo se for somado neste dois anos, na tabela acima, as receitas correntes com as receitas de capital, o resultado não chegaria ao valor arrecadado, seria necessário incluir o valor referente às Receitas Intra-Orçamentárias.

³² Entre 2007 e 2012, incluem as receitas de capital do GEA, os montantes advindos de: Operações de Crédito; Alienação de Bens; Transferências de Capital; e outras receitas de capital. Entre 2013 e 2017 não incluí-se a arrecadação de outras receitas de Capital, assim, nesse período constam apenas os valores referentes a: Operações de Crédito; Alienação de Bens; e Transferências de Capital. De 2018 a 2020, volta a constar demonstrativo de arrecadação de outras receitas de Capital.

³³ As despesas correntes do GEA referem-se a despesas do Estado com Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da dívida, Outras Despesas Correntes e Despesas Intra-Orçamentárias. No ano de 2007 as Despesas Intra-Orçamentárias são apresentadas e incluídas no interior das despesas correntes junto as demais. De 2008 a 2015 não apresentadas estas Despesas Intra-Orçamentárias. Já nos anos de 2016 a 2020, as Despesas Intra-Orçamentárias são apresentadas de demonstradas fora das despesas correntes, por este motivo, a partir de 2016, se somarmos as despesas correntes com as despesas de capital, o resultado não chegaria ao valor total das despesas realizadas por categoria econômica, seria necessário incluir o valor referente às Despesas Intra-Orçamentárias.

³⁴ Incluem as despesas com investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida, reserva de contingência e reserva do RPPS.

Na Tabela 09 estão demonstrados os valores referentes a Receitas e Despesas do GEA, por Categoria Econômica, no período de 2007 a 2020, a partir de dados retirados do Balanço Geral do Estado do Amapá. A análise destes números nos permite fazer algumas observações. A primeira delas é a de que, durante todo o período de 2007 a 2020 houve Superávit de Execução Orçamentária, o que significa dizer que, o Estado em todos os exercícios tem operado com economia orçamentária, à medida que a comparação entre os valores totais de despesas realizadas tem sido sempre menores que os valores referentes as receitas arrecadadas.

Em segundo lugar, é notável que a receita arrecadada pelo Estado foi, na maior parte do tempo, superior a dotação inicialmente autorizada pela LOA, exceto no período de 2014 a 2018, nos quais verificamos que o valor arrecadado foi inferior a receita autorizada pela LOA daquele exercício. Ainda assim, como já pontuamos, em todos os exercícios houve superávit de execução orçamentária.

Diante das observações realizadas a partir da Tabela 09, é intrigante analisar que embora o balanço orçamentário do Estado venha demonstrando economia orçamentária em todos os anos, e que, na maior parte do período analisado, a receita arrecadada tenha sido superior a dotação inicial autorizada pela LOA para o Estado, o movimento de financiamento da UEAP seguiu caminho distinto, uma vez que constatamos que em todos os anos houve cortes no orçamento da Instituição, ficando a dotação atualizada sempre em valor inferior a dotação autorizada na LOA de cada ano.

Perguntamo-nos, o que justificaria as anulações praticadas pelo Estado em relação ao orçamento da Instituição, por exemplo, nos anos de 2009, 2010, e 2012 quando observamos que a dotação atualizada da UEAP teve um decréscimo de mais de 50% em valor a dotação inicial, se a receita do Estado arrecadou valor superior ao valor dotado inicialmente pela LOA, demonstrando superávit financeiro em todo o período.

Podemos inferir a partir dos dados analisados que no Amapá é possível identificarmos um contexto de ajuste da política econômica subordinado ao ideário neoliberal adotado pelo Brasil, que vem afetando fortemente e de modo negativo as políticas sociais, especialmente quando observamos que a única IEES mantida pelo Estado não tem sido prioridade de financiamento no interior de sua receita, muito pelo contrário, tem amargado anualmente com graves cortes orçamentários.

Á título de informação, no quesito prioridades financeiras do Estado do Amapá no âmbito do Poder Executivo, se fosse realizado um estudo comparativo entre os valores orçamentários autorizados pela LOA e as dotação atualizadas para cada órgão, em cada exercício financeiro, verificaríamos que alguns órgãos como os localizados na **Secretaria**

Especial de Governadoria, Coordenação Política e Institucional, no período analisado, é possível verificarmos dinâmicas orçamentárias diversas da praticada na UEAP. Vejamos na tabela 10, abaixo apresentada, uma amostra desse cenário:

Tabela 10 — Diferença percentual entre os valores inicialmente consignados e as dotações atualizadas dos órgãos da Secretaria Especial de Governadoria, Coordenação Política e Institucional (2007 a 2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

ÓRGÃO	Variação percentual entre os valores inicialmente consignados e os valores atualizados por órgão da Secretaria Especial de Governadoria, Coordenação Política e Institucional (2007-2020)			
	Ano	Autorizada (R\$)	Atualizada (R\$)	Alteração Orçamentária (%)
GABINETE DO GOVERNADOR	2007	5.796.512,47	7.718.102,36	+ 33,15%
	2008	5.759.298,51	10.278.558,67	+ 78,47%
	2009	6.589.081,61	10.655.544,36	+ 61,72%
	2010	4.297.377,90	9.028.444,83	+ 110,09%
	2011	4.029.933,40	5.479.397,73	+ 35,97%
	2012	11.335.014,56	10.688.082,42	- 5,71%
	2013	10.672.838,50	9.947.581,86	- 6,80%
	2014	10.117.261,24	9.536.919,57	- 5,74%
	2015	6.395.610,45	3.266.826,43	- 48,92%
	2016	4.704.236,33	4.631.333,27	- 1,55%
	2017	4.350.125,79	5.555.074,35	+27,70%
	2018	4.519.539,22	5.515.536,62	+ 22,04%
2019	4.356.897,28	6.717.290,97	+ 54,18%	
2020	5.364.792,02	4.602.554,91	- 14,21%	
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	2007	1.690.649,47	3.293.872,81	+ 94,83%
	2008	1.679.795,40	3.196.334,49	+ 90,28%
	2009	1.681.589,57	5.609.991,23	+ 233,61%
	2010	1.600.923,41	29.032.942,44	+ 1.713,51%
	2011	2.427.627,28	1.544.965,90	- 36,36%
	2012	2.198.174,02	1.621.850,26	- 26,22%
	2013	3.104.639,54	3.762.134,97	+ 21,18%
	2014	3.861.525,14	2.570.957,96	- 33,42%
	2015	2.762.535,40	1.923.394,19	- 30,38%
	2016	2.625.731,10	1.926.942,22	- 26,61%
	2017	2.375.171,45	1.890.330,67	- 20,41%
	2018	2.291.202,31	2.009.527,34	- 12,29%
2019	2.208.750,19	2.020.684,65	- 8,51%	
2020	2.140.018,78	1.546.304,25	- 27,74%	
SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DO GOVERNO EM BRASÍLIA	2007	1.449.128,12	1.637.425,07	+ 12,99%
	2008	1.439.824,63	904.645,19	- 37,17%
	2009	1.441.361,60	1.376.300,85	- 4,51%
	2010	680.750,73	656.648,11	- 3,54%
	2011	638.384,65	975.561,80	+ 52,82%
	2012	1.142.713,01	1.069.810,83	- 6,38%
	2013	1.572.262,68	795.821,44	- 49,38%
	2014	1.478.676,64	833.836,65	- 43,61%
	2015	1.709.007,04	1.273.350,34	- 25,49%
	2016	1.571.754,78	721.706,16	- 54,08%
	2017	1.242.501,83	589.879,53	- 52,52%
	2018	1.198.575,82	668.562,28	- 44,22%
2019	1.155.443,40	931.897,59	- 19,35%	
2020	1.119.488,56	610.269,72	- 45,49%	
	2007	20.239.489,39	20.121.406,15	- 0,58%

SECRETARIA DE ESTADO DA COMUNICAÇÃO	2008	20.109.430,91	26.257.625,73	+ 30,57%
	2009	29.390.192,61	28.035.832,54	- 4,61%
	2010	12.175.345,60	21.134.370,95	+ 73,58%
	2011	6.785.939,49	10.349.071,65	+ 52,51%
	2012	14.062.759,38	20.418.384,24	+ 45,19%
	2013	30.915.649,36	25.683.629,18	- 16,92%
	2014	26.927.791,22	19.010.492,64	- 29,4%
	2015	10.667.107,34	3.182.942,57	-70,16%
	2016	15.754.439,14	22.418.659,72	+ 42,30%
	2017	15.229.571,26	13.588.956,52	- 10,77%
	2018	13.466.908,85	7.843.628,14	- 41,76%
	2019	12.628.224,25	12.129.939,24	- 3,95%
2020	12.578.303,40	17.403.754,11	+ 38,36%	
RÁDIO DIFUSORA DE MACAPÁ	2007	1.411.505,99	1.542.617,58	+ 9,29%
	2008	1.548.186,94	2.288.354,74	+ 47,81%
	2009	1.533.959,86	1.474.192,88	- 3,90%
	2010	892.239,33	1.121.516,45	+ 25,70%
	2011	1.411.503,07	1.326.280,13	- 6,04%
	2012	1.239.597,19	1.255.811,93	+ 1,31%
	2013	1.192.006,81	1.240.167,70	+ 4,04%
	2014	1.145.958,83	1.423.428,61	+ 24,21%
	2015	739.593,82	541.575,44	- 26,77%
	2016	620.176,21	948.390,95	+ 52,92%
	2017	615.322,85	537.994,08	- 12,57%
	2018	611.050,54	953.939,40	+ 56,11%
2019	524.546,75	451.355,66	- 13,95%	
2020	508.224,02	508.224,02	0,00%	
GABINETE DO VICE-GOVERNADOR	2007	1.207.606,77	1.327.824,59	+ 9,96%
	2008	1.199.853,86	1.373.982,31	+ 14,51%
	2009	1.166.816,53	1.166.816,53	0,00%
	2010	529.265,79	513.591,19	- 2,96%
	2011	496.327,28	496.327,28	0,00%
	2012	878.849,52	533.001,83	- 39,35%
	2013	1.158.511,00	1.441.097,91	+ 24,39%
	2014	1.089.552,77	1.089.552,77	0,00%
	2015	918.970,70	445.611,30	- 51,51%
	2016	623.441,29	403.203,94	- 35,33%
	2017	593.787,15	213.051,04	- 64,12%
	2018 ³⁶	-	-	-
	2019	552.182,24	40.853,69	- 92,60%
2020	534.999,55	90.553,81	- 83,07%	

Fonte: Balanço Geral do Estado do Amapá.

Antes de mais nada, é importante dizer que estes órgãos do poder executivo foram selecionados para uma análise comparativa superficial pelo critério de serem os primeiros órgãos demonstrados no âmbito do poder executivo na LOA do exercício financeiro 2007, o primeiro ano do recorte realizado nesta pesquisa. Como dito anteriormente, os dados apresentados na Tabela 10 nos mostram uma dinâmica de financiamento de alguns órgãos do

³⁶ No exercício financeiro de 2018 não há demonstrativo de dotação inicial na LOA, tampouco demonstrativo de execução orçamentária no Balanço Geral do Estado, com os dados orçamentários deste órgão.

poder executivo diferenciada da praticada em relação à UEAP, que foi discriminada na Tabela 08.

Na tabela 08 pudemos observar que em todos os anos do interstício 2007-2020 houve anulação de parte da dotação orçamentária da UEAP, de modo que em todos os exercícios financeiros observamos um percentual negativo de alteração orçamentária quando comparamos a dotação atualizada em face a dotação inicial. Já na tabela 10 acima, observa-se que essa dinâmica oscilou bastante em igual período (2007-2020) de órgão para órgão analisado, havendo tanto atualização da dotação para mais quanto para menos do valor dotado inicialmente.

Em todos órgãos discriminados na Tabela 10, houve exercícios em que a alteração orçamentária foi positiva, ou seja, anos em que a dotação atualizada foi superior a dotação autorizada na LOA. No Gabinete do Governador, por exemplo, em 8 dos 14 anos analisados, a dotação atualizada foi maior que a dotação inicial, chegando a atingir percentuais de elevação orçamentária de aproximadamente 110% em 2010 e 78,47% em 2008.

Na mesma linha, observamos que na Procuradoria Geral do Estado, em 5 dos 14 anos analisados, a dotação atualizada foi maior que a dotação inicial, chegando a atingir percentuais de elevação orçamentária de aproximadamente 1.713,51% em 2010, a maior elevação verificada dentre os órgãos analisados, e 233,61% em 2009.

Não restam dúvidas de que uma análise minuciosa do Balanço Orçamentário do Estado do Amapá nos permitiria identificar as prioridades financeiras do Poder Executivo, assim como, concluir que alguns órgãos não fazem parte, em 14 anos, da lista de prioridades do GEA, como é o caso da UEAP, que em nenhum exercício analisado contou com uma alteração orçamentária que pudesse elevar o valor da dotação atualizada em relação a dotação consignada na LOA.

É curioso observar que, nos anos de 2009, 2010, 2012, 2016 e 2017, nos quais a dotação atualizada da UEAP teve um decréscimo de mais de 50% em valor a dotação inicial, chegando a -72,74% no ano de 2012, no mesmo período, observamos na Tabela 10, alterações orçamentárias positivas em outros órgãos do Poder Executivo. Em 2009, 2010 e 2017, o Gabinete do Governo contou com percentuais de elevação orçamentária de 61,72%, 110,09%, e 27,70%, respectivamente. Já a Secretaria de Comunicação alcançou nos anos de 2010, 2012 e 2016, percentuais de elevação orçamentária de 73,58%, 45,19%, e 42,30%, respectivamente.

Nessa esteira de prioridades financeiras do Estado, outra comparação possível se faz entre as receitas destinadas a UEAP no período de 2007 a 2020, já demonstradas na Tabela 07, em relação ao que o Estado tem dispensado ao pagamento de dívida pública. Sobre o

pagamento de dívida pública pelo Estado do Amapá, no período de 2007 a 2020 o cenário é o seguinte:

Tabela 11 — Despesas Realizadas com Dívida Pública – Amapá (2007 – 2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	Juros e Encargos	Amortização	Despesa Total
2007	13.986.604,84	63.106.930,22	77.093.535,06
2008	15.186.256,63	57.257.993,18	72.444.249,81
2009	22.763.015,00	62.371.983,48	85.134.998,48
2010	42.466.262,80	77.132.695,31	119.598.958,11
2011	48.742.803,17	205.777.486,03	254.520.289,20
2012	43.755.176,84	68.536.667,61	112.291.844,44
2013	79.370.139,73	506.660.154,34	586.030.294,06
2014	127.813.226,85	106.738.135,33	234.551.362,18
2015	195.787.426,78	122.133.244,13	317.920.670,91
2016	158.898.438,92	137.462.010,94	296.360.449,86
2017	149.033.094,54	129.158.639,78	278.191.734,32
2018	148.668.588,64	153.700.137,52	302.368.726,17
2019	77.883.244,81	215.134.150,53	293.017.395,34
2020	2.405.984,04	64.845.201,28	67.251.185,32

Fonte: Balanço Geral do Estado do Amapá.

Os valores de despesas totais do Estado do Amapá com pagamento de dívida pública apresentados na tabela acima demonstram que em todo o período analisado o Estado destina boa parte de sua Receita para pagamento de juros, encargos e amortização de dívidas. Para uma comparação mais concreta das despesas realizadas pelo Estado do Amapá com dívida pública e com a UEAP, vejamos a Tabela 12.

Tabela 12 — Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado do Amapá, Despesas com Dívida Pública e Dotação Atualizada da UEAP – 2007 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	RCL (A)	Dívida Pública (B)	UEAP (C)	B/A	C/A	C/B
2007	4.409.787.764,54	77.093.535,06	11.494.116,20	1,75%	0,26%	14,91%
2008	5.234.471.503,29	72.444.249,81	11.675.410,57	1,38%	0,22%	16,12%
2009	4.644.162.462,19	85.134.998,48	6.418.950,82	1,83%	0,14%	7,54%
2010	4.924.161.148,21	119.598.958,11	8.749.389,88	2,43%	0,18%	7,32%
2011	5.322.050.059,55	254.520.289,20	8.764.332,58	4,78%	0,16%	3,44%
2012	5.878.021.506,86	112.291.844,44	10.622.523,89	1,91%	0,18%	9,46%
2013	5.850.575.431,38	586.030.294,06	13.602.627,54	10,02%	0,23%	2,32%
2014	6.257.339.358,20	234.551.362,18	18.158.986,57	3,75%	0,29%	7,74%
2015	5.534.794.655,35	317.920.670,91	23.458.865,02	5,74%	0,42%	7,38%
2016	6.157.499.405,39	296.360.449,86	6.606.120,00	4,81%	0,11%	2,23%
2017	5.544.865.366,93	278.191.734,32	7.052.764,56	5,02%	0,13%	2,54%
2018	5.943.499.922,13	302.368.726,17	13.429.631,56	5,09%	0,23%	4,44%
2019	6.596.621.110,22	293.017.395,34	11.874.878,64	4,44%	0,18%	4,05%
2020	7.206.016.711,06	67.251.185,32	16.718.010,69	0,93%	0,23%	24,86%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Estado (RREO) e Balanço Geral do Estado do Amapá. Disponíveis em: <http://sefaz.ap.gov.br/>.

Em relação a Tabela 12, inicialmente cumpre destacarmos que a opção por trabalhar com os dados atinentes a RCL do Estado deve-se ao fato de que a RCL é composta exclusivamente de valores arrecadados pelo Estado através de tributos, tratando assim de dinheiro de ordem pública, nos permitindo uma análise mais qualitativa em relação a representatividade quantitativa dos percentuais de valores destinados a pagamento de dívidas e manutenção da UEAP, em face a RCL do Estado do Amapá.

Os dados apresentados na Tabela 12 demonstram que a RCL do Amapá foi crescente (63,41%) no período analisado, verificando-se redução de receita apenas nos anos de 2009, 2013, 2015 e 2017. Nesta mesma linha, verificamos também que as despesas com dívida pública mantiveram uma linha crescente, com significativa redução de despesas nos anos de 2012 e 2020, este último ano, constituindo-se em contexto no em que a nível mundial deflagrou-se uma pandemia de COVID-19 o que explicaria uma possível priorização de recursos para outros setores que não o pagamento de dívidas.

Apesar disso, verificamos que no período entre 2007 e 2019, é relevante a variação do volume de recursos destinados a este fim uma vez que observamos um aumento de aproximadamente 280% de despesas do Estado para com dívidas, valor este bem acima da variação da RCL entre 2007 e 2019 no Estado, quando verificaremos uma elevação de apenas 49,59%. Tais evidências reforçam que o Estado do Amapá está alinhado com uma política econômica nacional de priorização de gastos com dívida pública, em detrimento do investimento em políticas sociais.

Os dados explicitados na Tabela 12 enunciam também um percentual de 3,3% de crescimento de repasse de recursos para a UEAP entre os anos de 2007 e 2019, crescimento este considerado positivo, exceto se compararmos com o aumento de 280% de despesas do Estado com dívida pública no mesmo período.

Quando comparamos também os percentuais de despesas do Estado com a UEAP e com Dívida Pública, fica evidente a distância numérica entre um e outro. Enquanto os valores para a UEAP representam entre 0,1% e 0,4% da RCL do Estado, os gastos com pagamento de dívidas representam entre 0,9% e 10% desta mesma receita. Também é possível observar, na última coluna da Tabela 12 que, os valores repassados para a UEAP chegaram a representar o valor máximo de 24, 85% em relação aos gastos com dívida pública em 2020, assim como em anos anteriores como em 2016, representou apenas 2,22% em comparação aos montantes destinados a pagamento de dívidas

Diante de tais análises, ficou evidente que o Estado dispensa mais recurso ao pagamento de dívidas públicas do que em investimentos financeiros na única instituição estadual pública

do Amapá, o que acaba por privilegiar duplamente o setor privado, seja pelo repasse de fundo público ao mercado financeiro via pagamento de dívidas, seja pela precarização da educação superior pública, que também em certa medida beneficia as instituições privadas de educação superior que só crescem em número de matrículas em cursos de graduação presenciais e a distância, vendendo serviços no mercado educacional.

Até aqui tratamos da relação entre a UEAP e o Estado considerando o repasse de recursos financeiros a partir do elemento “dotação anualmente consignada no Orçamento do Poder Executivo”, inciso I do Art. 5º da Lei nº 0996/2006 que institui a UEAP. Contudo, não podemos perder de vista que, para além da dotação anualmente prevista pela LOA, constitui receita da UEAP, segundo este dispositivo legal, “receita advinda do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, correspondente a 2% (dois por cento) do arrecadado, no exercício financeiro”, devendo ser repassados em parcelas mensais equivalentes a 1/12 (um doze avos) a cada exercício financeiro (AMAPÁ, 2006). Neste sentido, com o intuito de verificar o valor que deveria ser repassado pelo Estado para a UEAP, no que corresponde aos 2% de ICMS no período estudado, elaboramos a tabela abaixo.

Tabela 13 — ICMS arrecadado pelo Estado X Montante que deveria ser repassado para a UEAP. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	ICMS ARRECADADO (R\$)	REPASSES DEVIDOS PARA A UEAP (2% ICMS)
2007	720.065.671,71	14.401.313,42
2008	686.715.946,13	13.734.318,91
2009	858.867.356,86	17.177.347,14
2010	946.073.525,87	18.921.470,52
2011	937.958.640,20	18.759.172,80
2012	1.197.628.906,31	23.952.578,12
2013	1.298.330.255,88	25.966.605,11
2014	1.322.592.414,15	26.451.848,28
2015	1.109.952.764,01	22.199.055,27
2016	907.551.626,98	18.151.032,53
2017	947.492.712,98	18.949.854,25
2018	1.034.580.930,95	20.691.618,61
2019	1.413.657.093,93	28.273.141,87
2020	1.160.508.110,50	23.210.162,20

Fonte: Balanço Geral do Estado do Amapá.

Perseguindo uma linha de raciocínio que nos permita evidenciar todo o montante de recursos que deveria ser enviado anualmente para a UEAP, em comparação com o que de fato é realizado, a fim de materializar a política de financiamento da Instituição na perspectiva da relação desta com seu mantenedor, o Governo do Estado do Amapá, na tabela 13 acima evidenciamos os valores que deveriam ter sido repassados a UEAP e que correspondem ao

cálculo de 2% do ICMS arrecadado pelo Estado, devendo estes serem repassados de modo adicional à dotação consignada pela LOA.

Os valores apresentados na Tabela 13 evidenciam que os repasses correspondentes a 2% ICMS são muito superiores aos recursos repassados anualmente para a Instituição, o que nos leva a inferir que o Estado do Amapá tem ignorado a responsabilidade de repasse destes valores para a UEAP, reservando-se a destinação apenas da dotação anualmente consignada que, como vimos, é vítima da anulação de recursos.

Para uma melhor compreensão de toda a conjuntura de repasses do GEA para a UEAP, na tabela 14, apresentamos uma espécie de síntese demonstrando a dotação consignada na LOA em cada exercício financeiro para a UEAP, em seguida, o valor que deveria ser acrescido a esse repasse, que trata-se dos 2% do ICMS, a soma destes valores, para logo em seguida, compará-los com a dotação atualizada da IES, ou seja, os recursos de fato reservados pelo Poder Executivo para a Instituição, finalizando com os valores que o Estado deixa de disponibilizar anualmente para a UEAP, o que poderíamos entender como as “dívidas” do Estado para com a UEAP.

Tabela 14 — Dotação Consignada, 2% ICMS, Valores Totais, Repasses realizados, Valores devidos pelo Estado. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	Dotação consignada na LOA	2% ICMS	Valores totais	Dotação Atualizada	Valores não disponibilizados
2007	11.673.532,07	14.401.313,42	26.074.845,49	11.494.116,20	14.580.729,29
2008	13.775.192,91	13.734.318,91	27.509.511,82	11.675.410,57	15.834.101,25
2009	14.059.147,83	17.177.347,14	31.236.494,97	6.418.950,82	24.817.544,15
2010	21.001.970,54	18.921.470,52	39.923.441,06	8.749.389,88	31.174.051,18
2011	15.002.257,07	18.759.172,80	33.761.429,87	8.764.332,58	24.997.097,29
2012	38.976.991,28	23.952.578,12	62.929.569,40	10.622.523,89	52.307.045,51
2013	20.942.628,29	25.966.605,11	46.909.233,40	13.602.627,54	33.306.605,86
2014	29.048.104,57	26.451.848,28	55.499.952,85	18.158.986,57	37.340.966,28
2015	26.393.515,15	22.199.055,27	48.592.570,42	23.458.865,02	25.133.705,40
2016	24.213.905,11	18.151.032,53	42.364.937,64	6.606.120,00	35.758.817,64
2017	23.064.643,18	18.949.854,25	42.014.497,43	7.052.764,56	34.961.732,87
2018	24.443.593,42	20.691.618,61	45.135.212,03	13.429.631,56	31.705.580,47
2019	23.380.074,78	28.273.141,87	51.653.216,65	11.874.878,64	39.778.338,01
2020	27.998.574,30	23.210.162,20	51.208.736,50	16.718.010,69	34.490.725,81

Fonte: Balanço Geral do Estado do Amapá.

A tabela 14 nos dá um quadro geral da situação do orçamento definida pelo GEA para a UEAP. Diante dos dados fica claro que o financiamento da UEAP não pertence a lista de prioridades da agenda estatal, principalmente quando percebemos que em todos os exercícios financeiros, os valores que o Estado deixa de disponibilizar para a instituição superam exponencialmente a dotação atualizada, ou seja, disponibilizada para a Instituição naquele ano.

É possível inferir ainda, partindo de tais dados, que o montante de 2% de ICMS devido a Instituição vem sendo ignorado pelo GEA, uma vez que os valores referentes a dotação atualizada da UEAP, ano a ano, não chegam a cobrir o valor inicial previsto na LOA, menos ainda, os valores resultantes da proporção calculada sobre a arrecadação do imposto mencionado. Aliás, em todos os anos, o valor correspondente apenas aos 2% de ICMS que deveria ser repassado a UEAP supera o que de fato foi repassado para ela.

A análise dos dados faz-se mais impactante ainda quando notamos que diante desta política de corte, anulações, e não repasse de receitas previstas, a soma dos recursos não destinados a Instituição no período de 2007 a 2020 chegou a um total de R\$ 436.187.041,01, valor este que deixou de ser investido em ações de políticas de ensino, pesquisa e extensão, e investimentos em estrutura física da UEAP, e que, conseqüentemente transformar-se-iam em benefícios sociais para os cidadãos amapaenses.

Diante de toda a discussão tecida na seção 2 com o intuito de analisar a política de financiamento da UEAP a partir das receitas oriundas do GEA no período de 2007 a 2020, chegamos à conclusão que o cenário evidenciado no Estado do Amapá, com exceção das particularidades próprias que envolvem o financiamento da UEAP, segue uma tendência já verificada por outros autores em rede nacional.

Reis (2017, p. 42), em um estudo intitulado “*Dívida Pública, Política Econômica e o financiamento das Universidades Federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)*” concluiu a partir dos dados analisados que, desde a década de 1990, e particularmente no recorte analisado, a política econômica adotada pelo governo federal vem priorizando o pagamento de dívida pública em detrimento do financiamento das políticas sociais, aí incluso o financiamento das Universidades Federais. Neste sentido, o autor considera 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).

Em paralelo, podemos prospectar também que cenário similar de precarização das condições de ensino e aprendizagem, degradação da qualidade de ensino, das condições de produção de pesquisa e extensão universitária, da ausência de estrutura física que acompanhe o seu processo de expansão são o futuro, se já não forem o presente, da Universidade do Estado do Amapá ao considerarmos a política de financiamento que vem se solidificando nos últimos

14 anos, caracterizada fortemente pela redução dos recursos da IEES, ficando demonstrado o descumprimento dos repasses de responsabilidade do GEA previstos na Lei Estadual N.º 0996/2006.

Nesse viés, aduzimos que na tentativa de desviar-se desse cenário de precarização, é que a Instituição tem aderido a tendência de diversificação de suas fontes de financiamento, acessando no mercado a suplementação necessária para a sustentação do tripé ensino-pesquisa-extensão, aumentando assim a margem de desresponsabilização do Estado para com a Educação Superior Pública, e colocando em risco a sua autonomia universitária, uma vez que a dependência de recursos de fontes privadas pressupõem a submissão das IES à lógicas mercantis.

Cumprindo com o que nos propomos nesta pesquisa, realizada a análise da conjuntura da educação superior brasileira após a década de 1990, da inserção das Universidades Estaduais num contexto de contrarreforma, e ainda, da política de financiamento da UEAP na perspectiva da relação desta Instituição com o Estado do Amapá, ente responsável pela sua manutenção, na seção 3, de modo complementar, analisamos outra face da política de financiamento da UEAP, por uma lógica interna, a partir dos relatórios de prestação de contas da própria da Universidade, revelando outras fontes de recursos que compõem a dinâmica de financiamento de financiamento da Instituição e discutindo criticamente a relevância desses recursos para o cotidiano universitário da UEAP.

3 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA UEAP NO PERÍODO DE 2007 A 2020: ANÁLISES DO MOVIMENTO DE REPASSES DE RECURSOS DO GEA PARA A UEAP A PARTIR DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA INSTITUIÇÃO

Na terceira seção, como o próprio título já evidencia, continuamos a dar materialidade a política de financiamento da UEAP no período de 2007 a 2020, no entanto, a partir de uma perspectiva interna da Instituição, ou seja, a partir da análise dos relatórios de prestação de contas próprios da UEAP. Na análise confrontamos as receitas e despesas da Instituição apresentadas no BGO do Estado com o detalhamento das receitas e despesas demonstradas nos registros da UEAP.

Abordamos a distribuição das receitas e despesas por GND, com atenção para a distribuição de recursos entre despesas correntes e de capital. Além disso, como foco central, discutimos a arrecadação de recursos próprios da IEEES, apontando as implicações da diversificação das fontes de financiamento para a Instituição que já apresenta indícios da infiltração de processos de privatização nos três pilares da Universidade, na pesquisa, no ensino e na extensão. Nesta seção os documentos analisados foram coletados junto a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração, considerando que de acordo com o Art. 29 do Estatuto da UEAP, está sob a sua competência:

I. Definir a política de Planejamento e Administração da Universidade; II. Elaborar os planos anual e plurianual da Planejamento e Administração e promover as condições de execução dos mesmos; III. Elaborar o planejamento global da Instituição, com base nos planos setoriais e nas informações gerenciais e acadêmicas; IV. Supervisionar, coordenar, gerenciar e avaliar as atividades de planejamento, orçamento e informações dos níveis decisórios, intermediário e operacional; V. Coordenar a elaboração do relatório anual da Universidade; VI. Cumprir e fazer cumprir, na sua área de atuação, as disposições estatutárias e regimentais da Instituição; VII. Avaliar a efetividade dos planos, programas, projetos e atividades da UEAP; VIII. Elaborar as propostas orçamentárias anual e plurianual, para atender ao plano de desenvolvimento da Universidade; IX. Executar o acompanhamento físico-financeiro dos planos e programas anuais e plurianuais; X. Coordenar, no âmbito de sua competência, a elaboração de projetos destinados à obtenção de financiamento, em consonância com outros órgãos da UEAP; XI. Prestar assessoramento ao Reitor nos assuntos administrativos que lhes forem pertinentes; XII. Expedir atos normativos, referentes à matéria da PROPLAD; XIII. Administrar e zelar pelo patrimônio da Universidade (UEAP, 2009).

Algumas das competências da Pró-Reitoria de Planejamento da UEAP acima descritas se destinam a manutenção de dados de grande relevância para esta pesquisa. Entre eles nos interessaram as informações relativas à política de planejamento e administração da Universidade, a execução do orçamento da instituição, as captações de financiamento via

projetos e outras fontes que não estivessem vinculadas a dotação anualmente consignada pela receita estadual.

Cumprе salientarmos que, em resposta a solicitação documental feita à UEAP, foi-nos enviado um processo contendo 933 páginas com os seguintes documentos: 1) Relação de convênios da UEAP vigentes; 2) Relatório Anual de Atividades da UEAP - 2020; 3) Relatório Anual de Atividades da UEAP - 2019; 4) Relatório de Gestão do Exercício de 2020; 5) Relatório de Gestão do Exercício de 2019; 6) Balanços Contábeis referentes a 2007 e 2008³⁷; 7) Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira referente aos anos de 2009 a 2020, demonstradas as despesas por grupo de natureza; 8) Repasses efetuados pelo GEA no período de 2009 a 2020; 9) Demonstrativo dos montantes de recursos captados à partir da prestação de serviços referentes aos anos de 2009 a 2020.

A análise dos documentos acima discriminados teve o intuito de demonstrar como a política de financiamento da UEAP, considerando a relação com o GEA, têm se concretizado internamente, observando-se para isto, o gerenciamento tanto dos recursos recebidos pelo GEA quanto os arrecadados de outras fontes, e como a UEAP vêm distribuindo esses recursos por GND. Nesta seção, focalizamos o detalhamento da questão do financiamento da UEAP, através da análise de dados institucionais que revelaram minúcias desse processo tais como, o montante de recursos recebidos mensalmente do Governo do Estado, dados esses que não são observáveis no Balanço Geral do Estado do Amapá, além da análise o movimento de diversificação das fontes de financiamento na Instituição.

3.1 O MOVIMENTO DE REPASSE DE RECURSOS DO GOVERNO ESTADUAL À UEAP: O QUE REVELAM OS RELATÓRIOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA INSTITUIÇÃO

Apesar de aparentemente repetir o conteúdo já discutido na subseção 2.2.2 desta pesquisa, nesta subseção, analisamos o movimento de repasse de recursos do Governo do Estado à UEAP em duas direções distintas das já discutidas até aqui. Inicialmente, observaremos criticamente os repasses de recursos do GEA por GND segundo os dados contidos no Balanço Geral Orçamentário - BGO do Estado do Amapá, entre 2007 e 2020, para em seguida, confrontá-los com os dados extraídos dos conteúdos documentais encaminhados pela UEAP, quais sejam, os Balanços Contábeis referentes a 2007 e 2008, os relatórios de acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira referente aos anos de 2009 a 2020,

³⁷ A chefe da Unidade de Contabilidade, setor que prestou estas informações, informou que os balanços contábeis referentes aos exercícios de 2007 e 2008 foram os documentos encontrados nos arquivos da IES uma vez que não têm acesso ao sistema de gestão da época.

contendo as despesas demonstradas por grupo de natureza, e ainda, os documentos que demonstram os repasses efetuados pelo GEA no período de 2009 a 2020.

Para iniciar esta análise, na Tabela 15 a seguir apresentamos os montantes de recursos disponibilizados pelo Governo do Estado para a UEAP, demonstrados no BGO do Estado do Amapá, no período de 2007 a 2020, detalhados por GND.

Tabela 15 – Receitas da UEAP por GND – 2007 a 2020 – Valores em milhões e atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	Receitas correntes autorizadas	Receitas de capital autorizadas	Total
2007	---	---	11.494.116,20
2008	8.514.979,19	3.160.431,38	11.675.410,57
2009	5.451.581,01	967.369,82	6.418.950,82
2010	7.883.813,57	865.576,31	8.749.389,88
2011	8.685.197,52	79.135,06	8.764.332,58
2012	8.527.575,82	2.094.948,07	10.622.523,89
2013	9.206.089,54	4.396.538,00	13.602.627,54
2014	---	---	18.158.986,57
2015	---	---	23.458.865,02
2016	---	---	6.606.120,00
2017	6.420.152,48	632.612,08	7.052.764,56
2018	9.217.394,61	3.878.015,79	13.429.631,56
2019	8.689.726,81	3.185.151,83	11.874.878,64
2020	11.357.829,14	5.360.181,54	16.718.010,69

Fonte: Balanço Geral do Estado do Amapá.

A análise mais detalhada das receitas disponibilizadas para a UEAP no período de 2007 a 2020, com olhar voltado para os valores repartidos entre receitas correntes e receitas de capital nos permite conhecer uma outra característica da política de financiamento da Instituição: a secundarização de aplicação de recursos para investimento na ampliação da estrutura física da Instituição. Ao analisarmos a tabela acima, observamos que há um verdadeiro contrassenso entre a expansão do número de cursos ocorrida entre 2007 e 2018 e a ausência de recursos para o investimento em obras e instalações no mesmo período, que só pode ser verificada ao analisar-se a distribuição da receita de capital entre aquisição de material permanente e investimento em obras e instalações.

Como sabemos, as despesas correntes envolvem todos aqueles recursos que não são destinados a aquisição de um bem ou capital, ao tempo em que, as despesas de capital são justamente o contrário, envolvem os recursos que contribuem para a aquisição de um bem ou capital⁴⁰. Tomando o BGO do Estado do Amapá e a UEAP como exemplo, as receitas correntes

⁴⁰ Definições disponíveis no Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional. BRASÍLIA: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário

envolvem recursos destinados a pagamento de diárias, auxílios financeiros a estudantes e pesquisadores, compra de material de consumo, premiações culturais, artísticas, científicas ou desportivas, passagens e despesas com locomoção, locação de mão-de-obra, obrigações tributárias e contributivas, sentenças judiciais, indenizações e restituições, entre outros.

No que concerne ao pagamento de pessoal e encargos sociais, embora esteja alocado entre as despesas correntes, no caso da UEAP, é feito pela SEAD, e, portanto, não podemos analisá-lo utilizando tão somente o BGO como fonte de dados. Já entre as receitas de capital estão os recursos reservados para investimentos, seja com obras e instalações, seja com a aquisição de equipamentos e material permanente.

A análise dos Balanços Orçamentários do Estado do Amapá entre 2007 e 2020, evidenciados na tabela 15, nos mostra que em todo o período analisado a maior parte da receita da Instituição é destinada para gastos com despesas correntes, havendo uma variação de 68% a 99% da receita total da IES. Já as despesas de capital representaram entre 1% a no máximo 32% do orçamento da Instituição, o que reforça a análise de que, possivelmente, o investimento na estrutura física da UEAP vem sendo secundarizado em função da necessidade de priorização de destinação de receita para determinadas despesas correntes como: pagamento de contas de energia e água tratada, pagamento de profissionais terceirizados de vigilância e limpeza e pagamento de aluguéis de prédio.

Além do fato de as despesas de capital representarem apenas uma pequena parte do orçamento da UEAP, notamos que grande parte deste recurso foi reservada para a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, enquanto no período de 2008 a 2013 e 2017 a 2018, o BGO apresenta o valor de R\$0,00 de financiamento reservado para obras e instalações.

Vale ressaltar que no intervalo de 2014 a 2016 o BGO não apresentou o detalhamento das despesas por GND e categoria econômica por unidade gestora, ficando esta lacuna sobre a reserva de recursos para despesas correntes e de capital. De acordo com os dados encontrados no BGO, apenas nos anos de 2019 e 2020 é possível observar reserva de recursos para a execução de obras e instalações, um período de mais de dez anos após a criação da UEAP.

É importante registrar que como reflexo dessa ausência de investimento em obras e instalações próprias da Universidade atrelada a necessidade de mais espaço, a instituição dependendo da locação de prédios para comportar cursos, laboratórios e até mesmo dependências administrativas, além da utilização, como já pontuamos, de espaços compartilhados com escolas vinculadas a rede estadual, como é o caso do Campus Graziela que

se situa em espaço compartilhado pelo Centro de Educação Profissional Graziela Reis de Souza, assim como do Campus Território dos Lagos no Município de Amapá, que compartilha da estrutura física da Escola Estadual Vidal de Negreiros.

Os documentos próprios de prestação de contas da UEAP, objetivo central da seção, revelam também a dotação atualizada pelo Estado para cada exercício financeiro, assim como os repasses financeiros realizados e os valores liquidados pela IES. Na Tabela 16, observaremos este movimento, analisando as diferenças encontradas em relação aos dados de dotação orçamentária extraídos do BGO do Estado, apresentados na seção anterior.

Tabela 16 - Dotação Orçamentária da UEAP, em reais. Créditos fixados e recursos transferidos pelo Governo do Estado do Amapá entre os anos de 2007 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E REPASSE DE RECURSOS PARA A UEAP – 2007/2020			
	Autorizada	Atualizada	Transferência Financeira Anual Recebida pelas IES	Despesas Liquidadas ⁴¹
2007	11.673.532,07	11.494.116,20	7.651.329,88	7.651.329,88
2008	13.775.192,91	11.675.410,57	11.704.751,61	10.528.365,66
2009	14.059.147,83	6.418.950,82	6.006.041,68	6.136.066,41
2010	21.001.970,54	8.749.389,88	6.972.223,16	6.962.321,37
2011	15.002.257,07	8.764.332,58	9.014.571,32	6.311.098,13
2012	38.976.991,28	10.622.523,89	6.439.546,77	7.683.678,78
2013	20.942.628,29	13.602.627,54	6.964.194,39	10.057.292,03
2014	29.048.104,57	18.158.986,57	12.340.448,83	11.570.538,66
2015	26.393.515,15	23.458.865,02	6.702.349,11	5.892.225,40
2016	24.213.905,11	6.606.120,00	4.135.505,81	3.349.486,58
2017	23.064.643,18	7.052.764,56	7.760.836,00	5.866.233,86
2018	24.443.593,42	13.095.410,40	7.149.639,34	8.715.886,59
2019	23.380.074,78	11.874.878,64	7.412.768,71	6.072.518,67
2020	27.998.574,30	16.718.010,69	8.312.735,74	5.889.281,80

Fonte: Unidade de Contabilidade – UEAP (2021).

Observamos que a Tabela 16 apresenta diferenças em relação a Tabela 07 apresentada na segunda seção. Obviamente, na segunda seção, os dados utilizados foram extraídos Balanço Geral Orçamentário do Estado enquanto na Tabela 16 apresentamos dados extraídos dos demonstrativos de execução orçamentária próprios da UEAP, mas esta não é a única diferença. As principais divergências encontradas residem nos valores de despesas liquidadas de alguns exercícios financeiros. Nos anos de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2019 as despesas liquidadas demonstradas nos documentos de prestação de contas da UEAP estão em valores menores dos que os encontrados no BGO. Além disso, nos anos de 2007, 2014 e 2015 só é possível

⁴¹ Os relatórios de contabilidade e balanços contábeis referentes aos anos de 2007 e 2008 apresentam a nomenclatura “despesas realizadas”, que em comparação aos demais documentos analisados da IES e do BGO, conclui-se que se referiam as despesas liquidadas naquele período.

observamos esta exposição das despesas liquidadas nos relatórios de prestação de contas da UEAP, uma vez que esta explicitação não ocorre no BGO do Estado nestes três anos.

Um elemento não discutido até o momento e que é apresentado na Tabela 16 refere-se aos repasses financeiros executados pelo GEA para a UEAP. A observação deste novo elemento, nos mostra que além das anulações constantes realizadas na dotação anualmente consignada no orçamento do poder executivo para a Instituição, os repasses financeiros quase sempre são inferiores ao valor referente a dotação atualizada. Nos 14 anos analisados, apenas em três anos – 2008, 2011, e 2017 – os repasses financeiros estiveram acima da dotação atualizada.

E, mesmo nos anos de 2008, 2011 e 2017, quando observamos os repasses financeiros realizados em relação a dotação inicialmente consignada na LOA de cada exercício, verificamos que os repasses nesses anos só estiveram acima da dotação atualizada, justamente pela ocorrência de anulação de parte da dotação inicial consignada. Na tabela abaixo, deixamos evidente as relações observadas entre os repasses realizados e as dotações autorizadas para a UEAP:

Tabela 17 – Relação entre repasses financeiros e dotações orçamentárias (2007-2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	Dotação Autorizada (A)	Dotação Atualizada (B)	Repasses financeiros para a UEAP(C)	C/A	C/B
2007	11.673.532,07	11.494.116,20	7.651.329,88	65,54%	66,57%
2008	13.775.192,91	11.675.410,57	11.704.751,61	84,97%	100,25%
2009	14.059.147,83	6.418.950,82	6.006.041,68	42,72%	93,57%
2010	21.001.970,54	8.749.389,88	6.972.223,16	33,20%	79,69%
2011	15.002.257,07	8.764.332,58	9.014.571,32	60,09%	102,86%
2012	38.976.991,28	10.622.523,89	6.439.546,77	16,52%	60,62%
2013	20.942.628,29	13.602.627,54	6.964.194,39	33,25%	51,20%
2014	29.048.104,57	18.158.986,57	12.340.448,83	42,48%	67,96%
2015	26.393.515,15	23.458.865,02	6.702.349,11	25,39%	28,57%
2016	24.213.905,11	6.606.120,00	4.135.505,81	17,08%	62,60%
2017	23.064.643,18	7.052.764,56	7.760.836,00	33,65%	110,04%
2018	24.443.593,42	13.095.410,40	7.149.639,34	29,25%	54,60%
2019	23.380.074,78	11.874.878,64	7.412.768,71	31,71%	62,42%
2020	27.998.574,30	16.718.010,69	8.312.735,74	29,69%	49,72%

Fonte: Unidade de Contabilidade – UEAP (2021).

A análise da tabela 17 permite-nos verificar com clareza que ao compararmos os repasses financeiros realizados pelo GEA para a UEAP no período de 2007 a 2020, em todos os anos esses repasses foram inferiores a dotação autorizada na LOA. Nos anos em que os repasses financeiros mais se aproximaram da dotação autorizada LOA, 2007 e 2008, os repasses

representaram 65,54% e 84,97% do montante. Contudo, na maior parte do tempo analisado, os repasses realizados não chegaram a 50% da dotação inicial, atingindo percentuais como de 16,52% e 17,08% nos anos de 2012 e 2016, anos estes que apresentaram os menores repasses em relação dotação inicial.

Quando observamos a relação entre os repasses financeiros e a dotação atualizada, percebemos que os repasses financeiros passam a representar maiores percentuais, isto porque, na dotação atualizada já foram aplicadas as alterações orçamentárias, que em todo período, como é possível constatar foram de anulações consideráveis. Isto explica por que nos anos de 2008, 2011 e 2017 os repasses financeiros foram superiores as respectivas dotações atualizadas, uma vez que, nestes anos, as dotações iniciais sofreram anulações que variaram aproximadamente entre 16% e 60%.

Esta relação financeira entre o que está programado para ser repassado e o que de fato é repassado, e as tentativas institucionais de acessar estes recursos estão ilustradas no próprio sítio eletrônico da Instituição, quando observamos na aba “prestação de contas”, as seguintes imagens:

Figura 5 – Repasses Financeiros do GEA para a UEAP em 2016.

REPASSES FINANCEIROS GEA -> UEAP 2016						
VALOR SOLICITADO			VALOR RECEBIDO			
DATA	Nº Ofício	Valor	DATA	VALOR		
26/02/2016	0173/2016-GAB UEAP	R\$ 1.610.000,00	18/03/2016	R\$	300.000,00	
			23/03/2016	R\$	300.000,00	
04/04/2016	0281/2016-GAB UEAP	R\$ 1.630.469,00	12/05/2016	R\$	400.000,00	
			01/06/2016	R\$	300.000,00	
08/06/2016	0451/2016-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	27/06/2016	R\$	200.000,00	
27/06/2016	0493/2016-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	01/07/2016	R\$	200.000,00	
05/07/2016	0521/2016-GAB UEAP	R\$ 700.000,00				
			02/08/2016	R\$	450.000,00	
15/08/2016	0643/2016-GAB UEAP	R\$ 700.000,00				
08/09/2016	0702/2016-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	16/09/2016	R\$	300.000,00	
			26/12/2016	R\$	700.000,00	
TOTAL SOLICITADO		R\$ 6.740.469,00	TOTAL RECEBIDO	R\$	3.150.000,00	

Macapá, 30 de Dezembro de 2016.

Fonte: http://www2.ueap.edu.br/Arquivos/PrestacaoDeContas/2016/REPASSE_2016.pdf.

Figura 6 – Repasses Financeiros do GEA para a UEAP em 2017.

REPASSES FINANCEIROS GEA -> UEAP 2017						
VALOR SOLICITADO			VALOR RECEBIDO			
DATA	Nº Ofício	Valor	DATA	VALOR		
27/01/2017	0109/2017-GAB UEAP	R\$ 1.400.000,00	17/02/2017	R\$	700.000,00	
			24/02/2017	R\$	700.000,00	
06/03/2017	0257/2017-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	23/03/2017	R\$	200.000,00	
			29/03/2017	R\$	400.000,00	
			30/03/2017	R\$	100.000,00	
06/04/2017	0475/2017-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	24/04/2017	R\$	200.000,00	
			25/04/2017	R\$	200.000,00	
			04/05/2017	R\$	300.000,00	
08/05/2017	0611/2017-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	11/05/2017	R\$	700.000,00	
06/06/2017	0758/2017-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	09/06/2017	R\$	300.000,00	
			29/06/2017	R\$	400.000,00	
07/07/2017	0904/2017-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	12/07/2017	R\$	200.000,00	
			20/07/2017	R\$	200.000,00	
			28/07/2017	R\$	300.000,00	
07/08/2017	1033/2017-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	31/08/2017	R\$	200.000,00	
05/09/2017	1260/2017-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	-	R\$	-	
21/09/2017	1352/2017-GAB UEAP	R\$ 15.130,00	29/09/2017	R\$	15.130,00	
10/10/2017	1457/2017-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	17/10/2017	R\$	200.000,00	
06/11/2017	1556/2017-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	10/11/2017	R\$	300.000,00	
06/12/2017	1744/2017-GAB UEAP	R\$ 700.000,00	20/12/2017	R\$	200.000,00	
			29/12/2017	R\$	300.000,00	
TOTAL SOLICITADO		R\$ 8.415.130,00	TOTAL RECEBIDO		R\$	6.115.130,00

Macapá, 29 de Dezembro de 2017

Fonte: <http://www2.ueap.edu.br/Arquivos/Postagens/Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas%202017/REPASSE%20FINANCEIRO%20GEA%202017.pdf>.

Nas figuras 4 e 5 observamos que os valores solicitados pela Instituição não são atendidos em sua totalidade, ficando os repasses financeiros sempre abaixo do esperado. No ano de 2016, por exemplo, em fevereiro a instituição solicita o valor de R\$1.610.000,00 e, somente em março, recebe a quantia de R\$600.000,00, menos da metade da quantia aguardada.

Sabemos que, o Estado não está obrigado a repassar a quantia desejada pela IES, no entanto, o não cumprimento, ano após ano, dos valores anualmente consignados na LOA somados ao envio de 2% do ICMS em doze parcelas para IES em cada exercício, cria esse jogo no qual a Instituição envia Ofício solicitando e o governo envia valores baseados em seus próprios critérios de prioridade.

Essa política de financiamento, na qual a IES fica sempre atrelada a discricionariedade dos governos para enviar valores conforme as suas vontades, reduzindo a cada exercício drasticamente os investimentos públicos na Instituição, é inversamente proporcional a existência de uma autonomia nos termos da Constituição Federal que sustente a indissociabilidade do tripé ensino/pesquisa/extensão, com autonomia para gerir seus recursos de forma independente do Estado e do Mercado, isto porque, a Instituição não tem segurança

sobre quanto de fato será repassado de recursos em cada exercício, tampouco sobre quanto virá de recurso a cada mês, inviabilizando fortemente uma gestão planejada dos recursos.

Neste caminho, sendo a autonomia financeira, um conceito em constante disputa e ao mesmo tempo um elemento base para se discutir política de financiamento na educação superior, resta-nos evidente que o modelo de autonomia que está sendo imposto na práxis da UEAP se relaciona a um modelo de autonomia fomentado por organismos internacionais como o Banco Mundial que tem como principal objetivo justamente reduzir a responsabilidade do Estado para com o financiamento da Educação Superior, lançando a Universidade Pública à uma “autonomia” para “buscar fontes alternativas de recursos, com vista a sua autossustentação financeira” (REIS, 2002, p. 312).

Como já evidenciamos na primeira seção, autonomia é um termo que está impregnado de sentidos, e que a depender do seu interlocutor assume significados diretamente relacionados a que modelo de sociedade se quer formar, em que modelo de universidade se está focando, e principalmente em que caminho de formação humana está se buscando.

Além de Reis (2002), outros autores como Sguissardi (2002) problematizam a concessão de autonomia financeira com o intuito da diversificação das fontes de recursos que não as do fundo público, ao mesmo tempo em que defendem uma autonomia de gestão financeira, na qual a Universidade tem autonomia para gerir não só seus recursos, mas é de fato autônoma para sustentar a indissociabilidade do ensino-pesquisa-extensão, ainda que custeada pelo Estado.

Além da questão da autonomia, outro ponto chave de análise trata-se do termo “descentralização”. Atrelada a autonomia na perspectiva da diversificação das fontes de financiamento, a descentralização aparece no contexto da política de financiamento da UEAP no sentido de transferência da responsabilidade, ou, pelo menos, no compartilhamento da responsabilidade com a própria Instituição em relação aos recursos necessários para seu pleno funcionamento.

Podemos enxergar de forma bem clara este processo quando observamos que a última avaliação institucional da UEAP, apontou, como já destacamos anteriormente, a necessidade de maiores investimentos em melhorias estruturais, aquisição de livros, e etc., destacando, porém, que as fontes de recursos previstas e executadas pela Instituição tem sido insuficientes à sua sustentabilidade financeira, formando uma barreira para o atendimento das políticas constantes no PDI da IES.

Com o intuito de nos aprofundarmos na análise desse movimento de repasse de recursos da UEAP, na tabela 18 a seguir observaremos o financiamento da Instituição a partir do

gerenciamento desses recursos por grupo de natureza de despesa (GND), considerando as despesas correntes e de capital no período de 2007 a 2020.

Tabela 18 – Detalhamento das despesas da UEAP por GND – 2007 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	Despesa Liquidada	Despesas correntes	Despesas de capital
2007	7.651.329,88	4.249.526,23	3.401.803,65
2008	10.528.366,87	7.852.407,66	2.675.959,21
2009	6.136.066,41	5.287.746,44	848.319,98
2010	6.962.321,37	6.452.213,21	510.108,16
2011	6.311.098,13	-	-
2012	7.683.678,78	7.043.549,27	640.129,51
2013	10.057.292,03	7.102.040,57	2.955.251,47
2014	11.570.538,66	8.498.257,06	1.809.911,65
2015	5.892.225,40	5.455.883,52	0,00
2016	3.349.486,58	3.301.921,17	47.564,88
2017	5.866.233,86	5.597.196,28	269.037,58
2018	8.715.886,59	7.352.396,17	1.363.490,42
2019	6.072.518,67	5.802.357,45	270.161,22
2020 ⁴⁵	5.889.281,80	-	-

Fonte: Unidade de Contabilidade – UEAP (2021).

Assim como na Tabela 15 na qual analisamos as receitas da UEAP por GND, na tabela 18 observamos este detalhamento em despesas de capital e despesas correntes executadas pela Instituição no período de 2007 a 2020. Característica similar entre os dados apresentados em ambas as tabelas se encontra no fato de que a maior parte dos recursos anuais tanto previstos, quando de fato executados, residiu na categoria de despesas correntes, além disto, nas despesas de capital observou-se a falta de investimentos em obras e instalações, fenômeno este já verificado desde a observação das previsões de receita no BGO do Estado do Amapá.

No documento⁴⁶ intitulado “Prestação de Contas 2020”, encontrado no portal da Instituição, demonstra-se que as principais despesas da IES e, que consomem boa parte dos recursos direcionados as despesas correntes, são as despesas com aluguéis e pagamento de profissionais terceirizados. Com base nessas informações, e utilizando para análise os arquivos de prestação de contas dispostos no Portal da UEAP, que estão disponíveis a partir do ano de 2015, observamos os seguintes dados dispostos na Tabela 19 a seguir:

⁴⁵ No ano de 2020, o demonstrativo de Execução Orçamentária não realiza a apresentação do montante total das despesas divididas em despesas correntes e despesas de capital, e sim de acordo com os programas, as ações e fontes.

⁴⁶ Prestação de Contas Exercício 2020 UF. UEAP, 2021. Disponível em: http://www2.ueap.edu.br/pagina/prestacao_de_contas_2020.html. Acesso em: 24 de out. de 2021.

Tabela 19 – Detalhamento das principais despesas correntes da UEAP no período de 2015 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	Despesas correntes	Principais Despesas Correntes							Soma das principais despesas correntes ⁴⁷
		Vigilância ⁴⁸	Limpeza e conservação ⁴⁹	Aluguel Núcleo Tecnológico (NTE)	Aluguel Campus II	Aluguel Campus III	Almoxarifado	Prédio Administrativo	
2015	5.455.883,52	2.182.237,05	864.649,90	98.919,99	239.170,06	258.942,28	-	-	3.643.919,29 (66,79%)
2016	3.301.921,17	617.419,67	834.980,31	56.856,25	131.969,07	136.075,21	76.670,96	-	1.853.971,48 (56,15%)
2017	5.597.196,28	479.654,42	1.339.923,61	260.111,40	212.620,75	-	120.439,52	-	2.412.749,7 (43,11%)
2018 ⁵²	7.352.396,17	1.035.187,11	1.029.813,31	73.455,20	468.809,20	-	53.622,30	-	2.660.887,11 (36,19%)
2019 ⁵³	5.802.357,45	-	-	-	-	-	-	-	-
2020 ⁵⁴	-	1.814.191,82	1.574.656,49	100.168,12	-	-	137.216,61	493.979,79	4.120.212,83

Fonte: http://www2.ueap.edu.br/pagina/prestacao_de_contas.html

⁴⁷ Nessa coluna apresentamos a soma das principais despesas correntes verificadas em cada exercício e o percentual desta soma em relação ao montante de despesas liquidadas.

⁴⁸ Estes valores foram identificados por meio do favorecido, primeiramente a empresa SERVI-SAN VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA, e em seguida, a empresa NOVASEG-SEGURANÇA PATRIMONIAL E PRIVADO LTDA -EPP.

⁴⁹ Estes valores foram identificados por meio do favorecido, primeiramente a empresa J.C.A – SERVIÇOS ESPECIALIZADOS, e em seguida, a empresa H. FONSECA DE FARIAS E CIA LTDA.

⁵² No ano de 2018, não há na aba de prestação de contas referente a este ano, na página da UEAP, o demonstrativo de despesas referente a setembro. Também não foi possível calcular as despesas referentes ao mês de novembro e dezembro, uma vez que no demonstrativo destes meses, não é possível verificar o favorecido e o detalhamento do direcionamento de cada despesa realizada como foi feito nos demais meses e anos analisados. Assim, no ano de 2018 há uma lacuna de valores a acrescentar, assim sendo apresentamos uma parcial do que foi encontrado.

⁵³ No ano de 2019 não foi possível identificar as despesas por item discriminado na tabela 19 pois no demonstrativo destes anos, em todos os meses, não é possível verificar o favorecido e o detalhamento do direcionamento de cada despesa realizada como foi feito nos demais anos analisados.

⁵⁴ No ano de 2020, o demonstrativo de Execução Orçamentária não realiza a apresentação do montante total das despesas divididas em despesas correntes e despesas de capital, e sim de acordo com os programas, as ações e fontes.

Os dados apresentados na Tabela 19 revelam que no recorte de 2015 a 2020, a maior parte dos valores gastos com despesas correntes são para o pagamento de profissionais terceirizados, sendo que na tabela apresentamos apenas dois deste grupo, vigilância e limpeza e conservação da Instituição, e também, despesas com aluguéis de prédios.

Observamos uma variação de 36,19% a 66,79% dos recursos vinculados a despesas correntes apenas para estes fins. Quando comparamos os valores anuais destinados ao pagamento de aluguéis de prédios e profissionais terceirizados em relação a despesa liquidada em cada ano, verificamos uma despesa que varia entre 30,5% e 69,9% do valor liquidado anualmente pela UEAP.

No ano de 2020 por exemplo, embora o demonstrativo de Execução Orçamentária não realize a apresentação do montante liquidado com despesas correntes, verificamos que o valor destinado a pagamento de profissionais de vigilância e limpeza da IES, assim como destinados a aluguel de prédios somam o valor de R\$ 4.120.212,83, um valor que comprometeu aproximadamente 70% do valor anual liquidado pela IES, considerando tanto as despesas correntes como as de capitais.

É importante mencionar ainda que apenas entre 2015 e 2020, a UEAP destinou um valor de R\$ 2.919.026,71 para o pagamento de aluguel de prédios, enquanto, até 2018 a instituição não recebeu e, logo, não executou valor algum relacionado a obras e instalações próprias da Instituição. Outra inferência que podemos fazer é que o processo de expansão física da Instituição não é/foi compatível com o financiamento da mesma, uma vez que não são disponibilizados recursos para o investimentos em estruturas físicas próprias da Instituição, assim, houve um processo expansivo em relação a criação de novos cursos e campus que também não acompanhou o planejamento da estrutura física necessária para tal, o que criou uma dependência da UEAP de espaços alugados ou cedidos temporariamente pelo Estado.

A partir destas análises, é possível detectar que uma parte relevante dos recursos anuais da instituição vem sendo drenada com pagamento de profissionais terceirizados e aluguel de prédios e, os recursos que restam são direcionados ao tripé ensino, pesquisa, extensão. Inquietamos pensar se o restante que fica é suficiente para efetivar as políticas de ensino, pesquisa e extensão da UEAP?

O mais provável diante dos números apresentados, das evidências relacionadas a ausência de investimento em obras e instalações próprias da Instituição, da instabilidade em relação aos recursos que são repassados tanto anualmente quanto mensalmente, uma vez que o que é previsto na LOA sofre sempre anulação pelo GEA, e que não há uma segurança em relação ao que de fato será repassado mensalmente, sendo que há meses em que não é repassado

valor algum para a IES, é que a Instituição vive em clima de insegurança em relação ao financiamento, o que nos permite inferir também que está em voga uma política de financiamento que precariza tanto as condições de ensinar quanto as de aprender, uma vez que os recursos destinados a ensino, pesquisa extensão, por vezes, nos anos analisados, representam menos da metade do recurso da UEAP.

Esta precarização está presente, por exemplo, quando analisamos os documentos de prestação de contas da UEAP mês a mês, entre 2015 e 2020 e verificamos que em alguns meses não houve recursos suficientes para o pagamento de bolsas e auxílios a estudantes, como Programa de Assistência Complementar ao Estudante (PROACE), Programa Institucional de Bolsa Trabalho (PIBT), Programa Institucional de Iniciação Científica e Tecnológica (PROBICT), Programa de Assistência para a participação em eventos (PROAPE), e que estes recursos apenas eram repassados quando havia um repasse de relevância do GEA para a IES.

Diante dos dados, uma análise possível é a de que a Universidade tem “sobrevivido” com dificuldades em meio a instabilidade provocada pela sua política de financiamento. Essa problemática envolvendo a sustentabilidade financeira da UEAP, tem raízes na não priorização das Universidades Estaduais pelos governos, que se materializa na redução dos repasses de recursos públicos para estas instituições, quadro este que também foi perceptível na UEPB e vem resultando na precarização destas IEES, influenciando suas rotinas internas e comprometendo seus futuros (FERRERA, 2018, p. 164).

De maneira análoga ao discutido por Reis (p. 204) em relação ao financiamento das Universidades Federais, concordamos que sem um financiamento suficiente, a UEAP que já vem sendo afetada pela carência de recursos, terá graves problemas em relação a expansão de matrículas e ofertas de cursos, assim como o “aprofundamento da precarização das condições de trabalho, degradação da qualidade do ensino ofertado e da produção científica realizada”.

Não há como sustentar o tripé ensino-pesquisa-extensão sem um financiamento público condizente, que permita a execução das políticas planejadas pela IES, talvez por isso, muitas instituições estejam se dobrando aos pés do mercado, tentando com a captação de recursos privados ou em outras esferas do poder público, alcançar montantes que lhes permitam produzir pesquisa, extensão, mantendo um ensino de qualidade.

Para observarmos com maior riqueza de detalhes como o financiamento da UEAP pelo poder público afeta a rotina desta Instituição, veremos na tabela 20 a seguir, os repasses mensais de recursos advindos do GEA:

Tabela 20 – Repasses mensais de Recursos para a UEAP – 2007 a 2020. Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	JAN.	FEV.	MAR.	ABR.	MAIO	JUN.	JUL.	AGO.	SET.	OUT.	NOV.	DEZ.	TOTAL
2007 ⁵⁵	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.651.329,88
2008	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.704.751,61
2009	0,00	0,00	530.268,34	530.268,34	1.060.536,67	0,00	0,00	0,00	1.060.536,67	634.026,87	530.268,34	1.660.136,46	6.006.041,68
2010	154.098,69	0,00	1.382.936,98	395.124,85	2.319.072,87	0,00	0,00	0,00	1.417.077,75	0,00	1.106.349,59	197.562,43	6.972.223,16
2011	0,00	625.094,04	0,00	1.250.187,63	625.094,04	625.094,04	1.187.792,95	625.094,04	0,00	1.961.004,50	625.094,04	1.490.115,56	9.014.571,32
2012	593.048,67	0,00	744.918,78	0,00	457.368,16	416.748,04	520.572,39	0,00	0,00	0,00	1.899.979,74	1.806.910,99	6.439.546,77
2013	0,00	0,00	768.753,70	1.030.009,03	1.025.408,21	1.042.053,60	0,00	1.025.280,77	1.031.988,87	142,99	8.577,07	1.031.980,15	6.964.194,39
2014	0,00	0,00	2.716.769,73	2.610.577,40	2.385.972,27	1.386.726,30	0,00	1.386.726,30	0,00	1.386.726,30	0,00	466.950,52	12.340.448,83
2015	0,00	0,00	1.250.570,26	2.192.066,93	0,00	0,00	0,00	1.142.073,30	28.551,83	1.518.050,15	0,00	571.036,65	6.702.349,11
2016	0,00	0,00	787.715,39	0,00	525.143,60	656.429,49	853.358,34	0,00	393.857,70	0,00	0,00	919.001,29	4.135.505,81
2017	0,00	1.776.768,51	888.384,25	507.648,14	1.269.120,36	888.384,25	888.384,25	253.824,07	19.201,79	253.824,07	380.736,11	634.560,18	7.760.836,00
2018	85.697,73	856.977,32	856.977,32	244.850,66	856.977,32	1.224.253,31	428.488,66	734.551,99	612.126,66	612.126,66	122.425,33	514.186,39	7.149.639,34
2019	0,00	944.157,47	944.157,47	1.003.167,32	826.137,79	118.019,68	236.039,37	590.098,42	1.062.177,16	354.059,05	708.118,11	626.636,86	7.412.768,71
2020	571.735,87	1.444.367,22	171.520,76	457.388,69	514.562,28	514.562,28	457.388,69	457.388,69	457.388,69	914.777,39	514.562,28	1.837.092,90	8.312.735,74

Fonte: Unidade de Contabilidade – UEAP (2021).

⁵⁵ Os relatórios de contabilidade e balanços contábeis referentes aos anos de 2007 e 2008 não apresentam o detalhamento dos repasses mensais feitos pelo GEA a UEAP. Há apenas o montante anual de repasses financeiros.

A partir do ano de 2009, quando se é possível visualizar os repasses mensais do GEA para a UEAP, a primeira informação que podemos extrair da tabela 20 refere-se ao fato de que não há repasses de recursos em todos os meses do ano para a UEAP. Os únicos anos em que identificamos repasses de recursos em todos os meses, foram os anos de 2018 e 2020.

Assim, concluímos que há meses em que a UEAP mesmo que possivelmente tenha se planejado para executar os recursos advindos do GEA, não pode fazê-lo, porque os recursos não chegam. Fato este que também fica comprovado nas figuras 04 e 05 apresentadas anteriormente de duas formas, ou o repasse não é realizado, ou é realizado, mas em valor inferior ao solicitado pela IEES.

Há meses, por exemplo, em que houve repasses de R\$ 142,99, R\$8.577,07, R\$19.201,79 e R\$28.551,83, valores que são irrisórios quando consideramos as despesas fixas da instituição como pagamento de profissionais terceirizados (vigilância e limpeza), aluguéis de prédios, pagamentos de bolsas e auxílios a discentes, despesas com energia elétrica, entre outros.

Na tabela 20, observamos que os meses de janeiro e fevereiro são aqueles em que mais costuma haver a ausência do repasse de recursos. Percebe-se ainda que, nos anos de 2009, 2010, 2012 e 2015, houve ausência de repasses de recursos que perdurou três meses consecutivos, ao passo que, considerando todos os meses dos anos, verificamos que a ausência de repasse de recursos, de forma intercalada ou consecutiva, resultou em um intervalo de 5 meses sem recursos advindos do GEA no ano de 2009, 2010, 2012 e 2014, e 6 meses, ou seja, metade do exercício financeiro, sem receber recursos, como ocorreu nos anos de 2015 e 2016. Tais dados nos fazem questionar, à guisa de reflexão, como a UEAP consegue se sustentar financeiramente nestes interstícios?

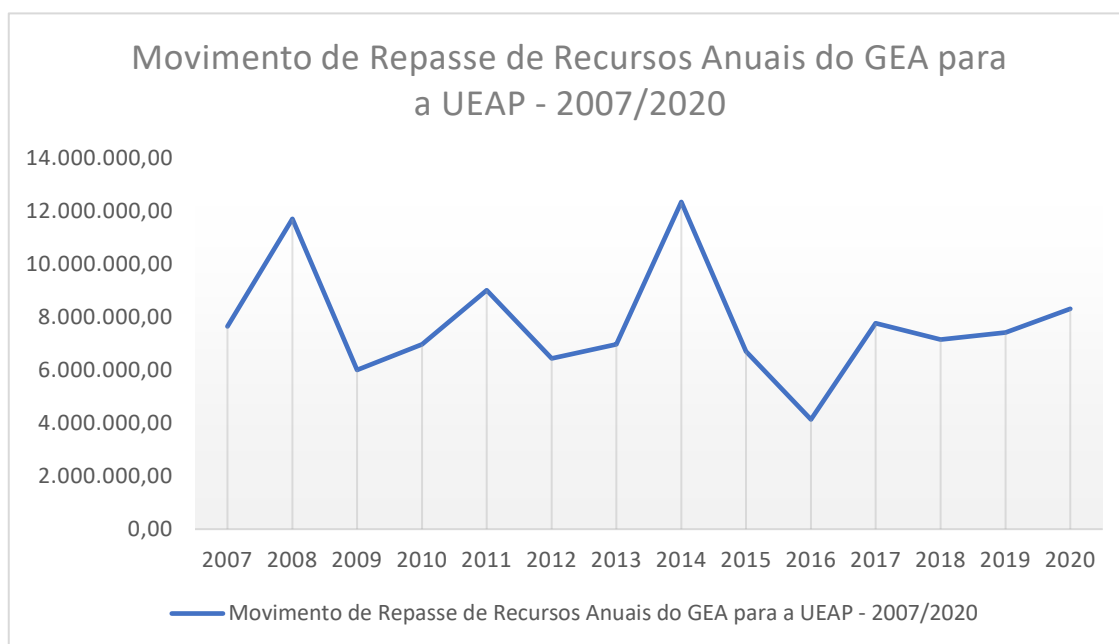
Outra questão relevante deve-se ao fato de que a análise dos repasses de recursos mensais evidenciou que, em 5 dos 12 anos nos quais ficou demonstrado tal fluxo de recurso (2009-2020) ocorreu o contingenciamento do repasse de recursos, ficando este repasse concentrado no 2º semestre do ano, atingindo percentuais os seguintes percentuais em relação ao montante anual de recursos da Instituição: 64,68% em 2009; 65,32% em 2011; 65,64% em 2012; 52,38% em 2016 e 55,80 em 2020.

Ainda em relação a esse movimento de contingenciamento de recursos, intrigantemente, nos anos de 2009, 2011, 2012, 2016 e 2020, percebemos a transferência de recursos relevantes em relação a receita anual da Instituição nos meses de novembro e dezembro. Em outros anos como 2015, por exemplo, houve o repasse de recurso mensal no correspondente a R\$571.036,65 na data de 23/12/2015, faltando 8 dias para o fim do exercício financeiro. O mesmo aconteceu nos anos de 2016 e 2017 quando a transferência mensal de recursos do GEA para a UEAP

aconteceu, respectivamente, na data de 26/12/2016 no valor de R\$ 919.001,29 e R\$ 634.560,18 entre 20/12/2017 e 28/12/2017.

Para concluir as discussões a respeito dos repasses de recursos anuais do GEA para a UEAP, na imagem a seguir apresentamos um gráfico demonstrando este movimento:

Gráfico 4 — Movimento de Repasse de Recursos Anuais do GEA para a UEAP – 2007 a 2020 (valores em milhões)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados contidos no Balanço Geral Orçamentário do Estado do Amapá – 2007/2020.

Como é possível constatar, a trajetória do financiamento da UEAP apresenta um movimento oscilatório, representado no gráfico acima, onde ora há ascensão, ora quedas de repasses de recursos. Não há uma linearidade, tampouco um movimento de progressão contínuo, muito embora a Instituição tenha se expandido em número de cursos e campus.

Esse movimento oscilatório é resultado de uma política de financiamento instável, que como vimos, depende ano a ano, da vontade política de cada governo em priorizar ou não a única Universidade Pública Estadual. No caso da UEAP, a partir dos dados relativos ao financiamento da Instituição, o que se tem visto é a redução em todos os anos dos repasses de recursos em relação a dotação autorizada na LOA, além do contingenciamento desses recursos ao longo de cada exercício, o que acaba por dificultar a execução do planejamento financeiro da UEAP e afasta cada vez mais o GEA da responsabilidade de manutenção integral da Instituição.

Esta desresponsabilização do Estado para com a manutenção integral da UEAP tem forte conexão com as estratégias recomendadas pelo Banco Mundial no que diz respeito ao

ensino superior público, ou seja, de empurrar as Universidades para o caminho de uma determinada autonomia financeira, ou como sugerido por Sguissardi (2009), o caminho da heteronomia.

No Estado do Paraná, estudo desenvolvido por ALTOÉ (2007, p. 118) evidenciou justamente esse processo de desresponsabilização do Estado em relação ao financiamento das instituições paranaenses, que induziu-as ao caminho da heteronomia, uma vez que ficou constado pela autora a redução nos montantes de repasses de recursos entre 1995 e 2005, movimento este que acabou por forçar as instituições a adotarem estratégias de captação de recursos, “orientando suas atividades-fim às demandas do mercado”.

Sabendo portanto, que as Universidades Estaduais, e a UEAP especificamente, não ficaram imunes a estas estratégias neoliberais reformistas para a educação superior, é surpreendente que mesmo com uma política de financiamento instável, de corte e contingenciamento de recursos, que claramente não é suficiente para sustentar a tríplice ensino-pesquisa-extensão, a UEAP por meio de seus atores sociais (discentes, docentes, servidores administrativos) resista a esse processo de precarização da educação e continue ofertando cursos de graduação, especialização, produzindo pesquisas científicas e fomentando a execução de práticas extensionistas.

Neste sentido, na próxima subseção analisaremos outras fontes de recursos que complementam a receita anual da UEAP, discutindo a relevância desses valores para a IEES, tendo como ponto de comparação, os recursos repassados pelo GEA, além de discutirmos os riscos para a autonomia institucional que esta “descentralização” em relação ao financiamento integral da UEAP, que preferimos chamar de desresponsabilização do Estado para com a Instituição podem representar, evidenciando as pistas identificadas neste processo.

3.2 ANÁLISE DE OUTRAS FONTES DE RECEITA DA UEAP ENTRE 2007 E 2020

A análise do movimento de reconfiguração da educação superior no Brasil fortalecida no Brasil a partir da década de 1990, nos permitiu compreender que as IES como um todo foram conduzidas a um processo de diversificação das suas fontes de financiamento, como forma de reduzir a responsabilidade do Estado para com a educação neste nível de ensino.

Neste sentido, nesta subseção focalizamos os demais componentes da receita da UEAP, ou seja, aqueles que não têm relação direta com o seu mantenedor e, que se voltam para a captação de recursos via prestação de serviços, doações, convênios, sejam com entidades

públicas ou privadas, analisando a relevância destas fontes no montante total de recursos da Instituição.

Com vimos nas seção e subseções anteriores, a política de financiamento da UEAP tem sido marcada por uma tendência de oscilação em relação a fixação de recursos dotados anualmente pelo GEA, pela anulação constante dos valores consignados anualmente na LOA, pelo não cumprimento por parte do GEA da Lei Estadual N.º 0996/2006 que define a receita da IES, e ainda, pelo descaso em relação as despesas de capital, visto pelos poucos recursos destinados a aquisição de bens e materiais permanentes, pela ausência até 2018 de recursos destinados ao investimentos em obras e instalações, e pelo contingenciamento de repasses de recursos em muitos exercícios financeiros. Estas características, negativas por sinal, têm refletido na postura da UEAP em relação a captação de outras fontes de recursos que atuam complementando o seu financiamento, a fim de dar conta das lacunas deixadas pelos repasses realizados pelo GEA.

Uma das formas de captação de recursos se dá através de convênios realizados entre a UEAP e instituições públicas e/ou privadas. Os recursos oriundos de convênios com órgãos públicos, privados ou organizações internacionais estão previstos tanto no ESTATUTO da UEAP, Capítulo II, Art. 4º, inciso IV, quanto na Lei Estadual N.º 0996/2006, Art. 5º, inciso II, e consistem em acordos realizados “para transferência de recursos financeiros a serem utilizados na execução de um objetivo comum”⁵⁶.

Neste sentido, nos documentos enviados pela UEAP no que concerne aos convênios firmados e vigentes na Instituição identificamos três grupos de informações: 1. Convênios firmados com órgãos federais anteriores a 2019; 2. Convênios Celebrados em 2019; e 3. Convênios Celebrados em 2020. A seguir analisaremos tais elementos.

Quadro 8– Convênios firmados com órgãos federais anteriores a 2019. Valores nominais.

Objeto	Situação em 2021	Vigência	Valor	Concedente
PARFOR 2015/2019	Prestação de Contas.	31/03/2021	1.080.000,00	CAPES
Aquisição de equipamentos de informática/Servidor	Convênio executado e objeto entregue e em fase de instalação. Prestação de Contas enviada para análise.	Convênio executado.	880.959,61	FNDE
Aquisição de equipamentos para o curso de Tecnologia em Design	Em fase de licitação (CPL).	31/12/2021	202.819,08	FNDE

⁵⁶Convênios e outros acordos. **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.** Disponível em: <https://www.portalttransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/convenios-e-outros-acordos>. Acesso em: 24 de ago. de 2021.

Aquisição de ônibus	Convênio executado e objeto entregue e em funcionamento.	Convênio executado.	242.100,00	CALHA NORTE
Construção, ampliação e modernização dos ambientes da biblioteca	Em fase de cumprimento de diligências.	24/01/2022	1.070.000,00	FNDE
Aquisição de Notebooks para uso dos docentes	Licitação fracassada.	31/12/2021	259.288,65	FNDE
Aquisição de equipamento para o laboratório de biotecnologia da Amazônia	Em fase de licitação (CPL).	31/12/2021	477.343,60	FNDE
Aquisição de elevador de acessibilidade	Em fase de publicação de aviso (CPL).	31/12/2021	126.482,85	FNDE
PARFOR 2019/2022	Em execução	31/07/2022	240.000,00	FNDE

Fonte: DIPLAN/UCC – UEAP (2021).

A análise dos convênios firmados com órgãos federais anteriores ao ano de 2019 demonstra que os recursos arrecadados nesta modalidade têm servido para preencher as lacunas deixadas pelo financiamento com recursos exclusivamente do GEA. Isto porque, quando observamos os objetos frutos destes convênios, em maioria, advindos de emendas parlamentares, percebemos que são da ordem das despesas de capital, despesas estas muito pouco contempladas com os repasses de recursos do governo, como vimos anteriormente. Como é possível constatar no quadro acima, estes recursos têm sido utilizados para investimentos em obras e instalação e aquisição de materiais permanentes.

O quadro acima evidenciado reforça o pensamento de que o GEA deixou de se responsabilizar integralmente pelo financiamento da IES, que os repasses de recursos anuais não são suficientes para que a Instituição se mantenha ofertando ensino, pesquisa e extensão, fato este que induz a UEAP a acessar outras fontes de recursos que possibilitem, por exemplo, a realização de investimentos na IEES. Basta observamos que, os convênios firmados com órgãos federais anteriores ao ano de 2019 somam um montante de R\$4.578.993,79 e representam um valor considerável das despesas de capitais executadas pela UEAP no período de 2007 a 2018.

Esse movimento de corrida da Instituição em busca de emendas parlamentares, ainda que estejamos tratando de valores oriundos de fundo público, afeta a instituição em duas questões que também são categorias da pesquisa, a autonomia e a descentralização. Sobre a descentralização, acontece à medida que o financiamento da UEAP deixa de ser responsabilidade exclusiva do Estado, passando a dividir com a própria Instituição o dever de prover recursos que concedam sustentabilidade financeira para ela. Em relação a autonomia, é afetada à medida que os investimentos da Instituição dependem do interesse ou não dos parlamentares que decidem que projetos merecem a destinação de emendas, o que acaba

também, provocando a disputa entre universidades federais, estaduais e institutos federais pelo acesso ao recurso federal.

No quadro 9 a seguir, observamos os convênios celebrados no ano de 2019:

Quadro 9 – Convênios Celebrados em 2019. Valores Nominais.

Objeto	Situação em 2021	Vigência	Valor	Concedente
Aquisição, Instalação e Manutenção do Sistema Acadêmico	Processo de Licitação aceito pelo FNDE. Enviado a UCC para celebração de contrato.	22/06/2021 a 31/08/2021	1.000.000,00	FNDE – Emenda Parlamentar
Ampliação das instalações físicas do campus I (Verticalização campus I) – 1ª Etapa.	Em fase de cumprimento de diligências.	18/12/2021	1.060.000,00	FNDE – Emenda Parlamentar
Aquisição de veículo (VAN).	Em fase de licitação (CPL).	22/06/2021 a 21/06/2022.	200.000,00	FNDE – Emenda Parlamentar
Aquisição de livros.	Em fase de licitação (CPL).	22/06/2021 a 12/01/2022	100.000,00	FNDE – Emenda Parlamentar
Restaurante Universitário – Equipamentos	Em fase de licitação (CPL).	22/06/2021 a 12/01/2022	350.000,00	FNDE – Emenda Parlamentar
Restaurante Universitário – Construção	Em fase de cumprimento de diligências.	18/12/2021	350.000,00	FNDE – Emenda Parlamentar

Fonte: DIPLAN/UCC – UEAP (2021).

No ano de 2019 como vemos, a UEAP continuou a acessar recursos federais com o objetivo de possibilitar investimentos na Instituição, sendo que, os valores oriundos destes convênios (R\$3.060.000,00) superariam a receita de capital autorizada pelo GEA para a UEAP no ano de 2019 que representava o montante de R\$2.698.831,00, em valores nominais.

Contudo, em 2019, a UEAP acabou por arrecadar apenas R\$1.244.879,84 em recursos próprios, abaixo do esperado para aquele ano. No quadro 10 a seguir, verificamos uma redução em relação a quantidades de recursos federais acessados, que tem como uma possível explicação a Pandemia de Coronavírus e a priorização dos recursos federais em gastos ligados a saúde no âmbito das políticas sociais.

Quadro 10 – Convênios Celebrados em 2020. Valores Nominais.

Objeto	Situação em 2021	Vigência	Valor
Aquisição de equipamentos para laboratórios de ensino, pesquisa.	Processo de Execução: Fase de instrução do processo de aquisição. Dotação Orçamentária	31/12/2023	300.000,00
Aquisição de equipamentos destinados a estruturação da Creche-Escola no campus 1 da Universidade, atendendo as atividades práticas do Ensino, pesquisa e extensão.	Processo de Execução: Fase de instrução do processo de aquisição. Atualização de cotação de preços.	31/12/2023	300.000,00

Investimentos em aquisição de Equipamentos e Material Permanente	Instrução processual	Em execução.	600.000,00
--	----------------------	--------------	------------

Fonte: DIPLAN/UCC – UEAP (2021).

Assim como nos quadros 8 e 9, verificamos no quadro 10 que em 2020 seguiu-se a tendência de captação de recursos complementares para investimentos na Instituição. Os elementos analisados nos três quadros (8,9,10) permitem-nos enxergar que apesar dos poucos recursos destinados pelo GEA para despesas de capital, havia uma série de demandas represadas e de fundamental importância para a Instituição.

Os relatórios anuais de atividades da UEAP referentes aos anos de 2019 e 2020 revelam também a existência de projetos com financiamento aprovados, sendo que 1 projeto contou com financiamento de agência financiadora de estudos e projetos, dois projetos contaram com aporte financeiro de Instituição Internacional e dois projetos com recursos provenientes do GEA, conforme quadro abaixo.

Quadro 11 – Projetos com Financiamento Externo (2020). Valores Nominais.

Ano	Título do Projeto	Financiamento	Objeto do Recurso	Coordenação	Instituição Financiadora
2019	Laboratório Multiusuário em Biotecnologia da Amazônia da Universidade do Estado do Amapá	718.344,50	-	-	Financiadora de Estudos e Pesquisas (FINEP)
2020	Educação e Saberes Socioambientais na Amazônia Amapaense	362.500,00	Compra de equipamentos, materiais de consumos e pagamento de bolsas.	Dra. Raimunda Kelly Gomes	Instituição Internacional
2020	Dinâmica Territorial e sustentabilidade na Amazônia Amapaense	1.100.000,00	Compra de equipamentos, materiais de consumos e pagamento de bolsas.	Dra. Raimunda Kelly Gomes	Instituição Internacional
2020	Plataforma quintais agroflorestais: sistema de planejamento e gestão da produção agrossilvipastoril do Estado do Amapá	148.800,00	Custeio de pagamento de bolsas aos pesquisadores.	Dr. Perseu da Silva Aparício	GEA
2020	Produção semi-industrial de álcool em gel	150.000,00	Aquisição de equipamentos e insumos.	Dr. Gabriel Araújo da Silva	GEA

Fonte: Relatório Anual de Atividades – UEAP (2019 e 2020).

Nos anos de 2019 e 2020, além da captação de recursos com os estabelecimentos de convênios entre a UEAP e órgãos federais, verificou-se também a captação de recursos via projetos aprovados com financiamento. Esta realidade instaurada na UEAP aponta para outra característica provocada pela sua política de financiamento no período pesquisado, que consiste no compartilhamento da responsabilidade de financiamento da Instituição com os professores.

Como se não fosse suficiente ensinar, pesquisar, praticar extensão, e por vezes ter responsabilidades administrativas, ou mesmo de gestão, compartilha-se a responsabilidade pela captação de recursos para a Instituição, que como vimos no quadro acima, possibilitam a aquisição de equipamentos, insumos e custeios de bolsas.

Esta preocupação da Instituição quanto a captação de recursos é vista no Relatório Anual de Atividades da UEAP do ano de 2020 quando no documento registra-se o desejo da IES em “minimizar a dependência da UEAP de infraestrutura externas a IES para execução de projetos de pesquisas por seus docentes e manutenção da infraestrutura dos laboratórios e grupos de pesquisa” a fim de se criar “uma base sólida para acesso dos docentes aos editais de fomento externos e financiadores de pesquisa e inovação” (UEAP, 2020, p. 69).

Esta prática que conduz os docentes a investirem tempo e trabalho na escrita de projetos para captação de recursos é um retrato do alinhamento do cotidiano acadêmico com a racionalidade capitalista, e se faz possível à medida que os próprios partícipes da comunidade acadêmica se sentem responsáveis pela preservação da vida da Instituição, o que atravessa a seara do financiamento.

Sobre este assunto, Chaves (2009, p. 321) salienta que “a busca pela ampliação da receita da universidade para manutenção e investimento” acaba levando gestores a defenderem “a necessidade de utilização das potencialidades existentes na instituição como forma de geração de renda”, fortalecendo uma “nova mentalidade produtivista e pragmática” que ganha força inclusive entre os docentes, que passam então a “empreender dinâmicas próprias de captação de recursos”.

Chaves (2009), com sua análise faz um alerta sobre este avanço do processo “privatização do bem público”, voltando seu olhar para as IFES, e aqui, aproveitamos para problematizar este processo que também vem acontecendo nas IEES, tratando em especial da UEAP. Esta nova mentalidade ilustrada pela autora:

gera uma nova cultura, que ganha força, paulatinamente, no âmbito interno da instituição universitária pública. Novos hábitos e novas práticas passam a fazer parte do cotidiano institucional. Dentro dessa lógica, todas as atividades de ensino, pesquisa e extensão, desenvolvidas pela universidade, podem ser caracterizadas como prestação de serviços (CHAVES, 2009, p. 321).

Se de um lado, o interesse da captação de recursos pela universidade se justifica na manutenção de atividades básicas das Instituições Universitárias Públicas, qual seria então o interesse do mercado para com as Universidades? Chaves (2009, p. 322) aborda essa questão, sinalizando que:

Os interesses do mercado em relação à prestação de serviços, especialmente nas áreas tecnológicas e/ou relacionadas ao setor produtivo, dão-se, principalmente, porque é vantajoso para uma empresa firmar convênio/contrato com a universidade, por não ter que arcar com despesas de pessoal, além de poder contar com uma infraestrutura já instalada, o que, certamente, contribuirá para aumentar seu lucro.

Para além da prestação de serviços, outras categorias compõem os recursos próprios da Instituição. Na tabela a seguir, apresentaremos um panorama das receitas arrecadadas pela Instituição entre 2011 e 2020 por categoria econômica. Os anos anteriores, 2007 a 2010, não serão incluídos em função da ausência de dados repassados pela Instituição no quesito arrecadação de recursos próprios.

Tabela 21 – Receitas próprias arrecadadas pela UEAP (2011-2020). Valores atualizados a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

Ano	Receita Arrecadada				Total
	Outras receitas correntes	Transferências correntes	Receita de serviços	Receita Patrimonial	
2011	400,18	880.390,01	487.055,45	274.874,27	1.642.719,91
2012	387.010,84	0,00	45.919,85	191.788,31	624.719,00
2013	12.368,69	0,00	18.784,40	131.738,88	162.891,97
2014	325.023,09	1.500.467,67	23.658,83	276.488,47	2.125.638,05
2015	8.285,09	0,00	12.091,70	167.821,33	188.198,12
2016	7.588,85	272.943,38	18.892,96	131.998,57	431.423,76
2017	14.535,50	0,00	20.080,00	93.574,54	128.190,04
2018	26.466,00	0,00	14.800,00	18.717,24	59.983,24
2019	543.698,12	667.600,00	15.070,00	18.511,72	1.244.879,84
2020	2.556.190,57	800.000,00	1.050,00	9.127,16	3.366.367,73

Fonte: Divisão de Administração e Finanças (DAF) – UEAP (2021).

As informações apresentadas na Tabela 21, evidenciam que de 2011 para 2020 houve um aumento de aproximadamente 100% do volume de recursos arrecadados pela UEAP, o que reforça a tese de que a redução de recursos advindos do Estado conduz a IES a diversificação de suas fontes de financiamento, sendo este um processo que não é linear, mas que tende a crescer, ou seja, fazer com que a Instituição cada vez mais busque a captação de recursos de diversas formas, na mesma proporção que o Estado deixa de investir recursos na Educação Superior.

Os anos de 2011, 2014, 2019 e 2020 são os que em mais se percebe intensificação da captação de recursos, especialmente nas categorias de “Outras Receitas Correntes” e

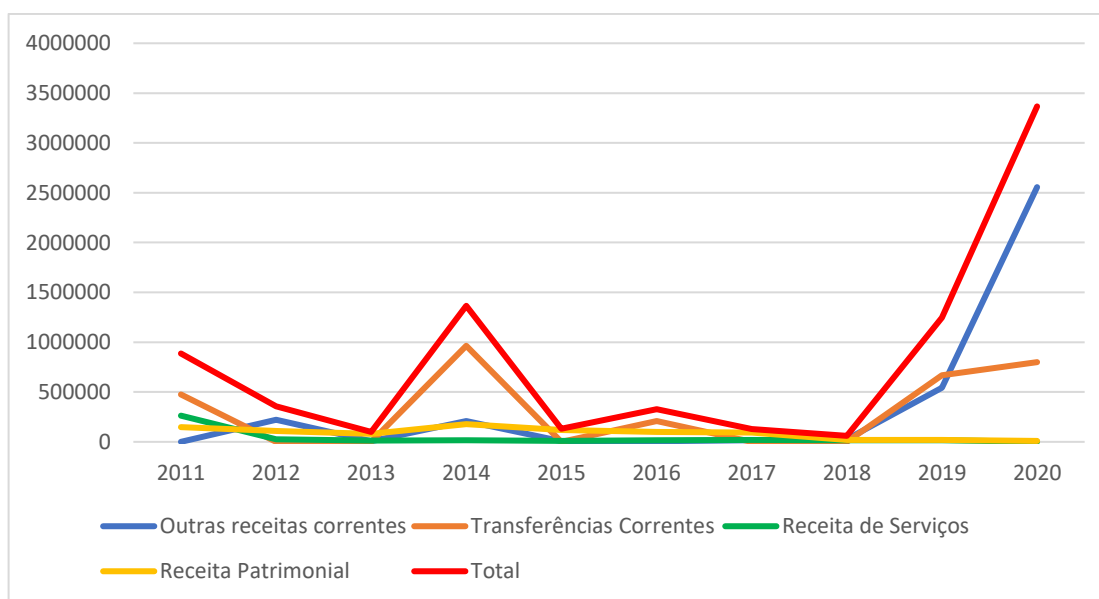
“Transferências Correntes”. Já na categoria “Receita de Serviços” e “Receita Patrimonial”, é perceptível o decréscimo da arrecadação de recursos de 2011 para 2020.

As informações levantadas nos quadros 09 e 10 demonstram que os convênios realizados com a união, com instituições privadas, e captação de recursos via projetos (quadro 11) são as principais fontes de arrecadação de recursos próprios da UEAP.

Contudo, os dados contidos na tabela 21 explicitam também que a Instituição não pode ficar dependente destes recursos, em função da inexistência de garantia de quem em todo exercício eles serão acessados, considerando que em anos como 2012, 2013, 2015, 2017 e 2018, a UEAP alcançou um total de R\$0,00 em transferências correntes.

Assim como em relação ao repasse financeiro de recursos do GEA para a UEAP, também na seara dos recursos próprios da IES vemos como característica marcante a irregularidade na arrecadação destas receitas a cada exercício financeiro, como veremos no gráfico a seguir.

Gráfico 5 — Movimento de arrecadação de recursos próprios da UEAP (2011-2020).



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados fornecidos pela DAF/UEAP (2021).

Com o gráfico 5 comprovamos a irregularidade quanto a arrecadação de receitas para além do tesouro estadual, porém observamos que a partir de 2018 há uma dinâmica de ascensão de arrecadação de recursos próprios considerando o montante total captado em cada exercício financeiro. Cabe lembrar que nos anos de 2018, 2019 e 2020 houve anulação de pelo menos 40% da dotação orçamentária autorizada pela LOA, o que seria uma possível explicação para intensificação de captação de recursos externos.

Em função de seus objetivos, esta pesquisa também se dedicou a analisar a relevância dos recursos captados de outras fontes na receita da UEAP. Assim, apresentamos na tabela a seguir a relação percentual entre os recursos arrecadados e os repasses realizados pelo GEA para a UEAP nos anos de 2011 a 2020.

Tabela 22 – Relação entre recursos arrecadados pela UEAP e repasses financeiros realizados pelo GEA para a Instituição

ANO	REPASSES FINANCEIROS DO GEA PARA A UEAP (A)	ARRECAÇÃO PRÓPRIA (B)	B/A
2011	9.014.571,32	1.642.719,91	18,22%
2012	6.439.546,77	624.719,00	9,70%
2013	6.964.194,39	162.891,97	2,33%
2014	12.340.448,83	2.125.638,05	17,22%
2015	6.702.349,11	188.198,12	2,80%
2016	4.135.505,81	431.423,76	10,43%
2017	7.760.836,00	162.688,59	2,09%
2018	7.149.639,34	73.434,68	1,02%
2019	7.412.768,71	1.469.203,26	19,81%
2020	8.312.735,74	3.849.346,34	46,30%

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados fornecidos pela DAF/UEAP (2021).

Na tabela acima observamos que os recursos arrecadados pela UEAP por outras fontes representaram entre 1,02% (2018) e 46,30% (2020) dos montantes financeiros enviados pelo GEA em cada exercício financeiro. Em alguns anos, do ponto de vista quantitativo, os recursos arrecadados foram escassos se relacionarmos aos valores advindos do tesouro estadual, uma vez que os valores arrecadados pela UEAP representaram entre 1,02% e 10,43% da receita enviada pelo Estado. Em outros anos – 2011, 2014, 2019 e 2020 – os valores arrecadados pela própria Instituição representaram entre 17,22% e 46,30% em relação aos montantes enviados pelo GEA, demonstrando certa relevância desses recursos para a IES, especialmente no ano de 2020.

Na perspectiva da destinação dos valores arrecadados pela UEAP, consideramos que esses recursos foram de extrema relevância em cada exercício financeiro, pois foram destinados a atividades básicas de manutenção da IES, aquisição de materiais permanentes e investimentos em obras e instalações, objetos aos quais a receita do Poder Executivo vem deixando lacunas.

Seria interessante problematizar se e/ou como a diversificação das fontes de arrecadação de recursos poderia estar influenciando ou subordinando o desenvolvimento do ensino, das pesquisas e da extensão no âmbito da UEAP, contudo, esta questão esbarraria diretamente nos limites desta pesquisa, uma vez que exigiria a aplicação de entrevistas com membros da gestão, professores pesquisadores e até mesmo estudantes, a fim de identificar e mensurar tais influências, sendo porém, uma metodologia que não foi abarcada por este estudo.

Diante dos dados evidenciados ao longo da pesquisa, fica evidente que a estratégia de diversificação das fontes de financiamento para a qual a UEAP foi encaminhada nos dá pistas, ainda que muito veladas, de outro processo neoliberal presente na IES, a Privatização do público. No último relatório anual de atividades da UEAP, referente ao ano de 2020, por exemplo, no tocante a Pós-Graduação Lato Sensu, é apresentado que a UEAP ofertou 6 cursos de especializações no ano de 2020, divididos entre cursos “autofinanciados, conveniados e gratuitos”, discriminados no quadro a seguir:

Quadro 12 – Quantitativo de cursos Lato sensu por modalidade da UEAP entre 2018 – 2020.

MODALIDADE	2018	2019	2020
Autofinanciado	-	4	4
Conveniado	-	1	1
Gratuito	2	2	1
TOTAL	2	7	6

Fonte: Divisão de Pós-Graduação – UEAP (2020).

Além de apresentar o quantitativo de cursos de especialização ofertados na IES, o relatório fez a seguinte definição em relação a modalidade dos cursos:

Entende-se por cursos autofinanciados aqueles que possuem receita própria oriunda de pagamento de matrículas e/ou mensalidades. Os cursos conveniados são aqueles que possuem uma Instituição que custeia as despesas dos cursos. Cursos gratuitos são aqueles que não geram pagamento de hora-aula e portanto, a carga horária é contabilizada no Plano de Trabalho dos docentes vinculados ao curso (UEAP, 2020, p. 48).

O único curso conveniado foi o Curso de Gestão Pública que teve como público de interesse, servidores estaduais vinculados a diversos órgãos do governo estadual, tendo como parceira a Escola de Administração Pública do Amapá (EAP). Já os cursos autofinanciados se originaram da parceria entre UEAP, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Escola Superior de Advocacia (ESA), resultando nos seguintes cursos: Especialização em Direito Público, Especialização em Direito Previdenciário, Especialização em Advocacia Criminal e Especialização em Direito Processual (RELATÓRIO DE ATIVIDADES DE GESTÃO /UEAP, 2019).

A presença da oferta de cursos autofinanciados que resultaram na cobrança de matrículas e/ou mensalidades e a prática de convênios com Instituição que custeia as despesas, são estratégias que delimitam o público que pode acessar esses cursos, afetando dois princípios da Educação Nacional exarados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sendo eles, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

Além disso, partindo do princípio de que esta pesquisa se alia aos estudos que enxergam o Estado como “garantidor de Direitos Humanos”, concordamos com Croso e Magalhães (2016, p.18) quando afirmam que “o reconhecimento do Estado como responsável pelo direito à educação implica na garantia da universalização, na obrigatoriedade e na gratuidade da educação, sendo o não cumprimento dessa tríade uma violação do direito”. Assim, consideramos que a oferta de cursos conveniados e autofinanciados em uma Universidade Pública consiste em uma violação do direito à educação pública.

Neste sentido, podemos verificar que as configurações da política de financiamento da UEAP, e especialmente o fato de não ser exclusivamente mantida pelo tesouro do Estado, a colocam no dilema que enfrentam as Universidades públicas, o fato de que ainda que sejam Estatais, mantidas ou não exclusivamente pelo Estado, não há a garantia de que possam ser definidas como bem público (SGUISSARDI, 2009, p. 183).

Citando Sader (2003), Sguissardi (2009, p. 184) nos faz compreender esse processo ao problematizar que “a essência do público é a universalização dos direitos, ao passo que a do mercado é a mercantilização do acesso ao que deveriam ser direitos: educação, saúde, habitação, saneamento básico, lazer, cultura”.

Os dados analisados referentes a captação de recursos complementares aos recursos advindos do tesouro estadual, indicam que esta estratégia é ligeiramente recente, principalmente àquelas em que há parceria entre a UEAP e instituições privadas. Contudo, considerando que os recursos anuais sofrem cortes e contingenciamento, e que há irregularidade quanto ao repasse, é possível inferir que a Instituição tenderá a intensificar sua ida ao mercado. Sobre isso, verificamos inclusive que a UEAP vivencia processo de discussão de Estatuinte, com previsão de uma Assessoria Específica para Projetos e Captação de Recursos, informação esta que aponta para que direção a Instituição pretende seguir.

É importante dizermos que a adoção dessa medida de ampliação das fontes de financiamento a qual a UEAP se lança, assim como muitas outras IEES e IFES, é uma alternativa que garante a sobrevivência da Instituição, que se apresenta como possibilidade perversa de alcançar recursos para aquisição de materiais permanentes e investimentos na IES, necessidades estas que não são supridas pelo Governo Estadual.

Ainda com o propósito de revelar indícios da aproximação entre a UEAP e o território privado-mercantil, destacamos no ano de 2020 a aprovação da Resolução nº 470/2020 – CONSU/UEAP que estabelece normas financeiras e administrativas para projetos e programas de pesquisa e extensão que envolvam doações e/ou patrocínio no âmbito da UEAP.

O documento define como doação, o “contrato por meio do qual uma pessoa doadora, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para outro sem contrapartida da instituição donatária”, e patrocínio como um “apoio financeiro concedido como estratégia de marketing, por uma organização a determinado projeto ou programa de pesquisa e/ou extensão de caráter artístico, cultural, científico, comunitário, educacional, esportivo ou promocional”.

A referida resolução dispõe que a UEAP poderá receber doações e/ou patrocínios nas formas de bens móveis, imóveis, doações em espécie e cessões de direitos sobre projetos ou programas de pesquisa e/ou extensão e outras formas de propriedade intelectual. A normativa estabelece ainda que a UEAP dará publicidade quanto aos recebimentos de doações e patrocínio, exceto nos casos em que se exigir anonimato.

Destaca-se na análise do documento que os recursos advindos de doações ou patrocínios significam para a Instituição “a descentralização das atividades financeiras da pesquisa, extensão, tecnologia e inovação”, assim como, “a promoção da cooperação e interação entre os entes públicos entre os setores públicos e privados e entre empresas”.

Percebe-se que os documentos normativos da UEAP incorporam termos e processos próprios do mercado, além de naturalizarem a relação entre universidade e setor privado para a realização de atividades de pesquisas e extensão, o que aumenta a distância entre o Estado e a execução de uma política financiamento para a UEAP que sustente integralmente o tripé ensino, pesquisa e extensão.

Tornando cada vez mais estreita essa relação entre a Universidade e o mercado, em 2022 a UEAP tornou público o Edital nº 002/2022 – PROPESP/UEAP, consistindo em “Chamada Pública, para fins de credenciamento de entidades privadas visando o estabelecimento de termo de parceria interinstitucional, em regime de mútua cooperação” a fim de “estimular a integração e o fortalecimento da instituição com o setor privado”.

Quanto à questão financeira, o referido Edital estabelece que a “Chamada Pública é destinada prioritariamente à atração de termos de cooperação técnica com entidades privadas, sem transferência de recursos financeiros entre os cooperados”, porém que, “admitir-se-á a atração de convênios, exclusivamente com transferência de recursos financeiros da entidade privada para a UEAP” (UEAP, 2022, p. 1).

Chamou-nos a atenção neste Edital o fato de que “a instituição interessada em realizar a parceria com a UEAP deverá formalizar sua intenção”, explicitando “o tipo de ação a ser conveniada, bem como **suas** condições, duração e os serviços que serão abrangidos” (UEAP, 2022, p. 5, **Grifo Nosso**). Isto porque, considerando que o Edital em questão é oriundo da Pró-

Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESP), questionamo-nos até que ponto a Instituição estaria disposta a subordinar a agenda institucional da pesquisa e da pós-graduação em troca de recursos financeiros e/ou outros tipos de recursos expostos no Edital.

Destaca-se também que tanto na Resolução nº 470/2020 – CONSU/UEAP como no Edital nº 002/2022 – PROPESP/UEAP abre-se a prerrogativa para pagamento de adicional de remuneração, efetuados em formas de bolsas a docentes e técnicos envolvidos nas atividades oriundas das doações, patrocínios, ou ações conveniadas com instituições privadas. Sobre este assunto, ainda que se referindo as universidades públicas federais, Chaves (2009, p. 323) afirma que “as parcerias público-privadas estabelecidas por meio da prestação de serviços vêm transformando as atividades-fim de ensino, pesquisa e extensão em fonte de renda para grupo de docentes e técnicos-administrativos que aderiram à ‘racionalidade modernizadora’ do capital”.

Em síntese, esta última subseção demonstrou que a desresponsabilização do GEA em relação ao financiamento integral da UEAP fez com que a Instituição lançasse mão da estratégia de diversificação das suas fontes de financiamento via parcerias público-privado, captação de emendas parlamentares, estabelecimento de convênios e prestação de serviços.

No âmbito das parcerias público-privado, de modo sutil, verificamos que a pesquisa, a pós-graduação e a extensão tem sido as portas de entrada da mercantilização do ensino na IES. Podemos inferir que este movimento de arrecadação de recursos próprios foi o mecanismo escolhido pela Instituição para enfrentar o constante quadro de insegurança financeira decorrente de cortes, contingenciamento e ausência de repasses de recursos do Tesouro Estatal.

Sem dúvidas, serão necessárias outras pesquisas para avaliar os reflexos dessas práticas no cotidiano acadêmico, nas concepções adotadas por discentes e docentes acerca da função da universidade, da formação humana, da educação como direito público, do papel do Estado em relação a Universidade, entre outras pautas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao momento de levantar então os elementos marcantes revelados na Política de Financiamento da UEAP nos anos de 2007 a 2020, delinear possíveis caminhos que nos conduzam à continuidade do aprofundamento de estudos na seara da política de financiamento das universidades estaduais, especialmente das localizadas na região norte do país onde verificamos verdadeira carência de estudos, ainda que sofram com dilemas semelhantes aos das universidades construídas no centro do país, além de dilemas outros, específicos de seu próprio contexto de criação, das legislações que as norteiam, da região em que estão alocadas, dos atores sociais que por ela atravessam e são atravessados.

Na presente investigação, procuramos analisar a política de financiamento da Universidade do Estado do Amapá no período de 2007 a 2020, estabelecendo conexões com o contexto de contrarreforma do Estado Brasileiro e reconfiguração da educação superior brasileira após a década de 1990.

Para isto, investigamos os repasses do governo estadual para a UEAP, observando as principais características presentes nesse processo e fazendo relações com a política econômica adotada no Brasil, as orientações internacionais de organismos multilaterais para a educação superior, sem deixar de captar as particularidades da política de financiamento da UEAP. Feito isto, dedicamos seguidamente energia para identificar e analisar o movimento de captação de outras fontes de recursos no qual a instituição está imersa, reservando especial atenção para discutir sobre a relevância desses recursos para a política de financiamento desta IEES.

Com a leitura do trabalho, fica claro que orientamos a análise da política de financiamento da UEAP em duas dimensões. A primeira analisa o financiamento na perspectiva da relação desta com seu mantenedor, o governo do estado. A segunda investiga as movimentações da UEAP no sentido de arrecadar recursos próprios por meio de prestação de serviços, captação de emendas parlamentares, e estabelecimento de convênios, parcerias, no setor público e no privado. É nesta direção que também seguiremos este texto conclusivo.

No contexto ampliado, vimos que o financiamento das Universidades Estaduais é de ordem da responsabilidade dos Estados. Estes, por sua vez, não são obrigados pela Constituição Federal a realizar a oferta de Educação Superior. Porém, quando optam por fazê-la assumem a responsabilidade tanto pela manutenção quanto pela regulação destas IEES, cabendo a União um papel secundário de colaboração, ou seja, pode atuar com recursos complementares para estas Instituições.

Vimos também que os Estados têm a obrigação de reservar 25% da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que, parte destes recursos devem ser reservados para a manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica e a remuneração dos profissionais que nela atuam.

Sobre isto, estudos como os de Carvalho (2016) e Novais, Conceição e Santos (2021) demonstram que em alguns estados houve a destinação de recursos para além do mínimo de 25% para MDE, inclusive com subvinculação de recursos para a Educação Superior. Contudo, as pesquisas demonstram que a maioria esmagadora dos estados aplica o mínimo de 25% e não subvinculam recursos para a Educação Superior.

Sobre a subvinculação de recursos para a Educação Superior, o cenário também é bastante heterogêneo nos Estados. Novais, Conceição e Santos (2021) apontaram que “no Brasil há três formas utilizadas, uma delas destina um percentual de recurso do MDE, outra vincula um percentual do ICMS do estado e há ainda a subvinculação de um percentual da RLI”.

Diante destes fatos, e com o estudo realizado podemos afirmar que o financiamento de grande parte das UE's é submetido ao nível da decisão política dos governos estaduais, que decidem em cada exercício financeiro qual será a receita destinada às IEES, decisão esta que sofre influência da ordem de priorização do governante da vez, e ainda está sujeita a anulações, remanejamentos de recursos para outros órgãos, contingenciamento do repasse de recursos, entre outras estratégias que no final das contas acabam por precarizar a Universidade Pública.

Com a pesquisa, verificamos que o Amapá está na lista de estados que ampliam de 25% para 28% o volume de destinação de impostos para MDE. Apesar de tal ampliação não há o estabelecimento de subvinculação de recursos para a Educação Superior Pública, sendo a UEAP, a única IEES mantida pelo Governo Estadual.

Criada em 2006, a UEAP teve suas fontes de financiamento definida na Lei Estadual nº 0996/2006 e, a composição desta receita se faz por: 1) Dotação Anualmente Consignada no Orçamento do Poder Executivo; 2) Contribuições, doações, convênios, entre outros ajustes com instituições públicas e privadas; 3) Remuneração por prestação de serviços; e 4) 2% da arrecadação do ICMS do Estado em cada exercício financeiro.

Um aspecto de grande relevância para uma Instituição Universitária e que influencia no cumprimento de suas demandas institucionais diz respeito às suas condições estruturais. A este respeito, ressaltamos que desde o princípio, não houve um planejamento do Poder Executivo em relação a infraestrutura própria da Instituição que iniciou suas atividades com um único espaço de funcionamento próprio cedido pelo Estado, sendo este o Campus Sede. Ocorre que a estrutura da Instituição não sofreu alteração com o passar dos anos, ainda em 2022 a UEAP

depende da infraestrutura de prédios alugados e ocupação de espaços compartilhados com Escolas Profissionalizantes e de Ensino Fundamental.

Característica também desta falta de planejamento sustenta-se no fato de que a UEAP iniciou suas atividades em 2006 sem um quadro de servidores efetivos (professores e técnicos administrativos), dependendo inicialmente da cessão de servidores do Poder Executivo e da contratação de funcionários temporários.

Até mesmo a Gestão da Universidade era conduzida por personalidades indicadas pelo Poder Executivo Estadual, situação que só teve fim em 2014 com a realização da primeira consulta a comunidade acadêmica que culminou na formação de lista tríplice de candidatos aptos a assumirem o cargo, ocasião em que o governador a época escolheu a segunda chapa escolhida pela comunidade universitária para assumir a gestão da UEAP. Mais uma evidência da fragilidade da autonomia da UEAP, demonstrando uma vulnerabilidade que vai da autonomia administrativa até a autonomia de gestão financeira.

Saindo da parte de contextualização do objeto de pesquisa e adentrando na leitura do objeto construído podemos sintetizar que, a política de financiamento da UEAP entre 2007 e 2020, analisada a partir dos repasses de recursos oriundos do Governo Estadual foi marcada por um movimento oscilatório da dotação anualmente consignada no orçamento do Poder Executivo Estadual, que ficou demonstrado com a ausência de uma progressão na fixação da receita da Instituição ano a ano. Verificamos também que em todos os exercícios financeiros analisados houve anulação de parte do orçamento da Instituição em percentuais que variaram entre 1,5% e 40%.

Outra característica marcante reside no fato de que em todo o período analisado, as despesas liquidadas pela UEAP foram menores do que a dotação atualizada e autorizada pelo GEA. Esta situação ocorre porque a Instituição só realiza a execução de despesas quando os repasses financeiros de fato acontecem, movimento que também é problemático na relação entre GEA e UEAP, ao consideramos que não há uma estabilidade e segurança em relação aos repasses de recursos mensais para a Instituição.

De modo contraditório aos constantes cortes no orçamento da UEAP, verificamos que, no período analisado, a receita do governo do estado sempre operou em Superávit de Execução Orçamentária, além disso, na maior parte destes anos, a receita arrecadada pelo GEA foi superior a dotação inicialmente consignada na LOA do Amapá.

Neste sentido, verificamos que as estratégias recomendadas por organismos internacionais na forma de reformas no Estado e na Educação Superior afetam diretamente a política de financiamento da UEAP que está imersa em um contexto de ajuste fiscal. Prova

disso é a constatação de que a Universidade do Estado não se situa como prioridade no orçamento do Governo Estadual, considerando as comparações realizadas com o financiamento de órgãos vinculados à Secretaria Especial de Governadoria, Coordenação Política e Institucional que experimentaram uma dinâmica orçamentária diferente da praticada na UEAP, contando por exemplo com alterações orçamentárias positivas que, em alguns anos, fizeram com que a dotação atualizada desses órgãos fosse maior do que a dotação inicialmente consignada na LOA, fato este nunca vivenciado pela UEAP.

Merece destaque também entre as prioridades de destinação de recursos públicos do Estado do Amapá, o pagamento de dívida pública. Vimos que, enquanto a destinação de recursos para a UEAP representou entre 0,1% e 0,3% da RCL do Estado, os recursos direcionados ao pagamento de dívida pública representaram entre 0,9% e 10% da mesma RCL. Claramente, uma evidência de que o Estado segue a tendência neoliberal de priorização de acumulação de riqueza para o capital financeiro em detrimento do financiamento de políticas sociais.

Para além das problemáticas envolvendo a dotação anualmente consignada no orçamento do Poder Executivo para a UEAP, outra fonte de recurso relacionada ao governo do estado teve nossa atenção: a receita correspondente a 2% do ICMS arrecadado pelo estado do Amapá em cada exercício financeiro.

Sobre este ponto, nossas análises evidenciaram que, provavelmente, o Estado não tem realizado o repasse destes recursos, isso porque notamos que tão somente os valores referentes ao cálculo de 2% do ICMS do Estado, em cada ano do período de 2007 a 2020, seriam muitos superiores aos recursos que de fato foram repassados pelo Estado a UEAP e, que em tese, deveriam ser a soma da dotação consignada no orçamento do Estado daquele ano e o percentual de arrecadação de ICMS pertinente e a UEAP.

Diante destes dados é possível afirmamos que o GEA vem descumprindo a Lei Estadual nº 0996/2006 no que corresponde a sua responsabilidade pelo financiamento da UEAP. Ademais, tanto a política de repasses de recursos do GEA para a UEAP quanto à forma aparentemente não planejada em que a Instituição iniciou suas atividades fornecem indícios de que a Instituição tem sido atravessada pela ingerência estatal. Estas influências dos governos estaduais na UEAP se fazem notar principalmente no plano do financiamento que, como vimos, sofre uma série de variações que são reflexos da decisão dos governantes a cada exercício financeiro, criando uma política de financiamento instável, que implica diretamente na autonomia de gestão financeira desta IEES.

A análise dos demonstrativos de execução orçamentária contidos no BGO do Estado dos anos de 2007 a 2020 demonstrou que, em relação a distribuição da receita da UEAP por grupo de natureza de despesas, a maior parte da receita da UEAP é destinada para despesas correntes, contra poucos recursos previstos para despesas de capital.

Além disso, verificamos que no âmbito das receitas de capital, a maior parcela de recursos é prevista para despesas com aquisição de materiais permanentes, enquanto a previsão de receita para investimento em obras e instalações têm sido irrelevante na estrutura orçamentária estatal, chegando a ser ausente nos períodos de 2008 a 2013 e 2017 a 2018. Apenas nos anos de 2019 e 2020 é que se pode observar reserva de receita para esta finalidade, muito embora a Instituição tenha se expandido em número de cursos e campus durante o recorte temporal da pesquisa.

Observamos que esta lacuna de recursos para despesas de capital tem sido suprida com o acesso a recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio da captação de emendas parlamentares, além do estabelecimento de parcerias e convênios com instituições públicas e privadas e captação de recursos pela via de projetos financiados.

Como consequência da falta de planejamento de uma estrutura física que antecederesse a instituição da UEAP somada a ausência de recursos para investir em sua infraestrutura, a UEAP tem sido dependente da locação de prédios e ocupação de instalações compartilhadas com escolas da rede estadual para funcionamento de parte considerável de sua estrutura acadêmica e administrativa, contexto este que revela como se materializa a precarização de uma IEES pela via do financiamento.

Os relatórios de prestação de conta próprios da Instituição revelaram que para além das anulações constantes aplicadas pelo Governo Estadual nas dotações orçamentárias anuais da UEAP consignadas na LOA, os repasses financeiros realizados pelo Estado são quase sempre inferiores a dotação atualizada da Instituição. A observação detalhada do movimento de repasses financeiros para a UEAP demonstrou que há meses em que o Estado sequer realiza repasses de recursos para a Instituição, aplicando uma medida de contingenciamento do repasse de recursos que dificulta a execução do orçamento em sua totalidade.

Praticamente, em cada exercício, a UEAP tem visto seu orçamento ser reduzido duas vezes, a primeira quando o Estado anula valores da dotação que estava prevista em LOA e, a segunda, acontece de forma mais velada, quando o estado vai deixando de repassar valores ao longo do ano, até chegar ao ponto em que termina o exercício financeiro, mas os repasses ficam aquém da dotação atualizada. Seria isto um acaso trágico ou uma estratégia calculada para

manter o Estado atuando em regime de economia orçamentária as custas de contenções financeiras em instituições como a UEAP?

Concluimos ser surpreendente como a UEAP vem resistindo a esse processo de precarização materializado pela sua política de financiamento na relação GEA *versus* UEAP. Sabemos, porém, que essa resistência se sustenta em parte pelos próprios atores sociais que integram a UEAP e que apesar das adversidades continuam se propondo a desenvolver ensino, pesquisa e extensão, mas também é fruto de uma política de arrecadação de recursos próprios da IES.

Neste cenário em que impera uma política de financiamento instável, visualizamos que a UEAP tem aderido à estratégias que são oriundas de organismos internacionais no sentido de diversificação das suas fontes de financiamento, acessando no mercado a complementação necessária para o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, que diferentemente da autonomia de gestão financeira, a conduzem para o caminho da heteronomia financeira, ampliando a margem de desresponsabilização do GEA em relação ao seu financiamento integral, que pode ano a ano, aumentar o volume de cortes no orçamento da Instituição sob o pretexto de que a UEAP tem conseguido se manter com a complementar arrecadação de recursos próprios, deixando a UEAP à mercê do mercado.

Focalizando a arrecadação de recursos próprios, a pesquisa verificou que a UEAP tem se empenhado na realização de convênios e parcerias com instituições públicas e privadas, captação de emendas parlamentares, no fomento a produção de projetos para captação de financiamento externo, na prestação de serviços geradores de receitas e até mesmo na oferta de cursos autofinanciados.

Em resumo, a análise dos convênios firmados com órgãos federais vem demonstrando que esses recursos têm sido direcionados para o investimento em despesas de capital, categoria que menos vem sendo contemplada com recursos oriundos do governo do Estado, demonstrando que a UEAP tem tomado a responsabilidade de autossustentação financeira, captando recursos para aplicação em despesas que não estão sendo cobertas pelo financiamento estatal, fortalecendo a tática de descentralização financeira que vem se enraizando em Estado Neoliberais.

Nessa mesma linha de arrecadação de recursos, os projetos com financiamento externo executados em 2020 tinham também como objeto a aquisição de materiais de consumos, materiais permanentes e custeio de bolsas. Situações como essa demonstram o estímulo a uma mentalidade produtivista e pragmática na Universidade, revelam o compartilhamento da

responsabilidade de manutenção das atividades da IES com os docentes e a tendência de subordinação das práticas de pesquisa universitárias ao Estado e ao Mercado.

A pesquisa evidenciou que assim como o repasse de recursos do GEA, a captação de outras fontes de receita segue uma linha de oscilações, havendo exercícios, por exemplo, em que não houve captação de recursos na categoria de transferências correntes.

Este fato sinaliza que a dependência de recursos externos é arriscada e mais do que isso, fragiliza ainda mais a política de financiamento da UEAP, pois embora a arrecadação de recursos esteja no campo das incertezas, passa uma mensagem ao Estado de que a Instituição desfruta de autonomia financeira.

Nesta discussão, quando o assunto é política de financiamento das universidades, vemos que é inversamente proporcional a relação entre “Universidade/Mercado” e “Universidade/Estado”, considerando que quanto mais a Universidade se volta para o mercado, descentralizando o financiamento, mais o Estado se afasta desta responsabilidade, e nessa linha, mais ainda o processo de diversificação das fontes de financiamento precisa ser intensificado, recaindo sobre a própria IES a responsabilidade pela sua sustentabilidade financeira. No caso da UEAP, vemos a Instituição passando de um estado de ausência de autonomia de gestão financeira para uma posição de heteronomia financeira, na qual as ações da Universidade ficam subordinadas tanto ao Estado quanto ao Mercado.

É alarmante observarmos que o processo de privatização do público tenha se instalado em uma universidade tão jovem como a UEAP. A oferta de cursos autofinanciados, conveniados, as parcerias público-privadas têm sido prova material da ofensiva neoliberal sobre as universidades públicas, ferindo o reconhecimento do Estado como responsável pelo direito a educação e violando princípios de universalização do acesso à educação e gratuidade do ensino público.

No tocante aos limites desta investigação, considerando os objetivos e a metodologia abarcada por este estudo assim como o tempo para execução da pesquisa e defesa do trabalho dissertativo que se deu em meio a um cenário pandêmico, alguns aspectos da política de financiamento da UEAP não foram problematizados, tais como:

- O fato de que não fica evidente nos documentos de prestação de conta próprios da UEAP os valores arrecadados por meio da validação de diplomas, uma das formas de captação de recursos via prestação de serviços utilizada pela UEAP, sendo, portanto, uma lacuna de análise. Sobre isso, inclusive, a Polícia Civil do Estado do Amapá deflagrou em 2021 a operação “Graduatio” que investiga um suposto esquema de fraudes de registro de diplomas na Instituição. Em matéria publicada no Portal G1 Amapá, a Polícia Civil

informou, conforme apuração, que “servidores da UEAP estavam recebendo, cobrando indevidamente para fazer esse registro. O serviço é legítimo, mas estava sendo feito com aferição de vantagens”, neste sentido, “o valor normal da taxa cobrada por cada registro era de R\$70 e por esse apressamento eles cobravam um valor a mais. Dessa forma foram registrados 62 mil diplomas”, sendo que “ao todo, o grupo teria faturado mais de R\$15 milhões em sete anos da prática criminosa”. Nesse aspecto, poderíamos problematizar além da mercantilização da educação, os riscos que representam estas práticas gerenciais nas Instituições Universitárias, uma vez que por vezes permitem que a estrutura pública seja utilizada para benefício privado.

- A fragilidade dos documentos de prestação de contas próprios da UEAP que em vários aspectos da pesquisa não apresentaram dados suficientes para análise, especialmente nos anos anteriores a 2018.
- O impacto da pandemia de COVID-19 na Política de Financiamento da Instituição que foi afetada no sentido de readequação da oferta de ensino para o modo remoto, exigindo despesas não previstas com acessibilidade digital e auxílio conectividade para os estudantes. Ao mesmo tempo, outras despesas foram inviabilizadas, uma vez que com o cenário de crise sanitária mundial e probabilidade de colapso dos sistemas de saúde, várias emendas parlamentares captadas pela Instituição foram remanejadas para áreas prioritárias em 2020.

Nesta pesquisa, a todo momento buscamos o equilíbrio entre o dever de sermos fiéis ao retrato do objeto de pesquisa em seu contexto material – retomando o pressuposto epistemológico de que “o objeto da pesquisa [...] tem existência objetiva; não depende do sujeito, do pesquisador para existir” – e ao mesmo tempo, nos posicionarmos criticamente diante do objeto analisado, uma vez que não acreditamos na ideia de neutralidade científica e partimos do princípio de que a construção do conhecimento é influenciada pela nossa visão de mundo, o projeto de sociedade que almejamos, de universidade, enfim, requer um posicionamento no embate entre classes.

Na condição de servidora da Instituição, convivemos diariamente com os efeitos dos cortes, contingenciamentos, instabilidade de repasses de recursos, observando com bastante preocupação o avanço de processos privatistas na Instituição. Compreendemos que há uma grande contradição entre a histórica desresponsabilização do Estado pelo financiamento da UEAP, a abertura mercadológica a qual a IEES tem se lançado, que tende a aumentar a margem de desresponsabilização estatal pelo financiamento, e a ampliação de ações de pesquisa – com

a criação de diversos programas como o Programa de Bolsas de Pós-Doutorado (PIPD), o Programa de Auxílio para Participação em Eventos de Natureza Técnico-Científica (PROAPE) ambos criados em 2020 –, de extensão – com a criação do Programa de Incentivo ao Esporte (PROI-ESPORTE) em 2021 que brevê a concessão de bolsas para estudantes e do Programa Institucional de Monitoria (PROMONITORIA) criado em 2019 – e de ensino – com a criação do Campus Território dos Lagos em 2018 e aprovação do curso de Bacharelado em Direito em 2022.

No campo da aparência a ampliação de programas, cursos de graduação e especialização, campus – especialmente a partir de 2018 – poderia significar a expansão da UEAP mesmo com todas as dificuldades impostas por uma política de financiamento instável, mas avaliamos que na essência este cenário produz um falseamento das condições reais de existência da Instituição, que de modo imprudente tem se expandido em ações que afetam diretamente o seu financiamento, e que dependeriam da ampliação de receita da IEES, o que de fato não acontece.

Sem uma ampliação da dotação orçamentária consignada no orçamento do Poder Executivo Estadual, ou pelo menos, o repasse integral da dotação adicionada aos 2% do ICMS, ou seja, sem uma segurança financeira promovida pelo Estado, o crescimento destas ações significa a continuidade e o fortalecimento dos processos de mercantilização e privatização que a IES tem acessado para dar conta de tais demandas.

Como exemplo desta mercantilização da educação como saída para ampliação das ações da Instituição identificamos a Resolução N° 537/2020 – CONSU/UEAP que estabeleceu normas financeiras e administrativas para criação e manutenção de periódicos de pesquisa e/ou extensão e projetos ou programas a estes vinculados, que a princípio representam o fortalecimento da pesquisa e da extensão na Instituição com o intuito, segundo Art. 6° deste documento de, “democratizar o acesso aos resultados das pesquisas científicas e/ou extensionistas, de modo livre e gratuito, bem como contribuir para a criação e qualificação dos periódicos da Universidade do Estado do Amapá”.

Acontece que, se por um lado a Instituição focaliza a democratização do acesso ao conhecimento científico, por outro, submete a manutenção destes periódicos ao nível da “liberdade” para captação de financiamento externo, baseados no argumento de descentralização das atividades financeiras de pesquisa, extensão, tecnologia e inovação da IES, com a previsão de arrecadação de recursos advindos de taxas de submissão e/ou publicação para a manutenção destas atividades. Com esta previsão de taxas de submissão e/ou publicação, a narrativa de democratização de divulgação e acesso conhecimento científico perde a sua

essência, considerando que ao nosso ver, a democratização do acesso deve significar em palavras claras a possibilidade de que todos de fato possam acessar este mecanismo, e não apenas aqueles que têm condições de pagar por isto.

Diante das opções que a UEAP vem fazendo, mediadas pela fragilidade da sua política de financiamento, compreendemos que a Instituição tem se afastado do projeto de Universidade pública, gratuita, autônoma e democrática que referenciamos na epígrafe e defendemos neste trabalho, e se aproximado do modelo de Universidade Heterônoma, flexionada as prescrições do mercado e do Estado.

Ao fim, estamos certas de que o financiamento das universidades estaduais continua representando um solo fértil para estudos na área da política educacional onde se pode verificar tendências atuais no campo da educação superior, como por exemplo, os movimentos de privatização da educação pública, as parcerias público-privadas nas universidades.

O estudo aqui realizado se alinha a um fio de estudos que continuarão a investigar o financiamento das universidades estaduais, a diversificação das fontes de financiamento e a desresponsabilização do Estado em relação ao financiamento, a autonomia e a descentralização como elementos de tensão e disputa nessa conjuntura, a relação entre o financiamento, a expansão e a precarização das IEES.

Identificamos com a pesquisa a necessidade de outros estudos que se proponham a investigar as concepções docentes e de gestão acerca das políticas de financiamento das IEES, especialmente no tocante a adoção de práticas neoliberais na educação superior, com o intuito de identificarmos até que ponto as Instituições estão aderindo a estas estratégias mercantis “forçadas” pela retração do Estado em relação ao seu financiamento e, em que medida há o consentimento e a adesão dos integrantes da comunidade acadêmica em relação a transposição destas práticas neoliberais na Educação Superior.

À guisa de últimas considerações, analisamos que a política de financiamento da UEAP nos últimos 14 anos, caracterizada por cortes, anulações, insegurança orçamentária, contingenciamento do repasse de recursos por parte do GEA tem fragilizado a sustentação do tripé ensino-pesquisa-extensão e conduzido a Instituição para a adoção de estratégias de diversificação de fontes de financiamento, afetando sua autonomia de gestão financeira. Esta diversificação promove/contribui para a desresponsabilização do Estado para com a manutenção integral desta Instituição, tornando a Universidade suscetível à mercantilização da educação.

REFERÊNCIAS

A UEAP comunica que não há previsão de repasse financeiro para a Universidade este mês, devido a diminuição de arrecadação por parte do Governo do Estado do Amapá. **UEAP**, Macapá, 18 de jun. de 2019. Disponível em : < <http://www2.ueap.edu.br/postagem/554-a-ueap-anuncia-a-contencao-de-gastos-por-causa-da-falta-de-repasse-de-verbas-do-governo-estadual-para-a-universidade..html>>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

ALBERTO JUNIOR, Carlos. Servidores e alunos em greve da Ueap cobram reajuste e melhorias. **G1 AMAPÁ**, 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/03/servidores-e-alunos-em-greve-da-ueap-cobram-reajuste-e-melhorias.html>>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

ALTOÉ, Neusa. **As universidades estaduais do Paraná: os caminhos da heteronomia**. Tese (Doutorado) – Universidade Metodista de Piracicaba, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Piracicaba, 2007.

ALVES, Jéssica. Reitor diz que Ueap não recebe recurso financeiro há meses. **G1 AMAPÁ**, 2015. Disponível em: < <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/03/reitor-diz-que-ueap-nao-recebe-recurso-financeiro-ha-4-meses.html>>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

ALVES, Jéssica. Ueap diz ter dívida de R\$ 4 milhões com redução no repasse do ICMS. **G1 AMAPÁ**, 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/04/ueap-diz-ter-divida-de-r-4-milhoes-com-reducao-no-repasse-do-icms.html>>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

AMAPÁ. **Lei nº 0969, de 31 de março de 2006**. Autoriza o Poder Executivo a criar 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%20Lei_n%C2%BA_0969_de_31_de_mar%C3%A7o_de_2006.pdf. Acesso em: 18 out. 2020.

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%20Lei%20n%200996-31-maio-2006-institui_UEAP.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil. Brasília: Liber Livro, 2012.

AMARAL, Nelson Cardoso. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais**. RBPAE, vol. 32, nº 3, p. 653 – 673, set/dez, 2016.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A Educação como Política Pública**. 3. Ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

Bancada Federal do Amapá destina emenda para construção e ampliação da UEAP. **UEAP**, Macapá, 29 de out. de 2019. Disponível em : < <http://www2.ueap.edu.br/postagem/724-bancada-federal-do-amapa-destina-emenda-para-construcao-e-ampliacao-da-ueap.html>>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

BANCO MUNDIAL. La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia (El Desarrollo em la práctica). Washington, D.C.: BIRD, Banco Mundial, 1994.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, Valdemar. **Da universidade à commodity**: ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Nacional Constituinte. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de Novembro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 4.958, DE 14 DE NOVEMBRO DE 1942**. Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASÍLIA, **Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado**. Câmara de Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelhos do Estado. Brasília, DF, Presidência da República: Câmara de Reforma do Estado, 1995.

BRITO, Ana Rosa Peixoto de. LDB: da “conciliação” possível à lei “proclamada”. Belém: Graphitte, 1977.

Campus II da UEAP: Aula debaixo d’água. **SELESNAFES**, 2015. Disponível em: <https://selesnafes.com/2015/03/campus-ii-da-ueap-aula-debaixo-dagua/>. Acesso em: 16 de mar. de 2021.

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*: VALE, Andréa Araújo do; TAVARES, Andrezza Maria Batista do Nascimento (Orgs). **Políticas para educação superior e profissional no Brasil: cenários e desafios**. Natal: IFRN, 2016.

CARVALHO, João Wilson Savino. **Instituto de Educação do Amapá: uma história de educação pelo exemplo**. 2012. 218f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; AMARAL, Nelson Cardoso. O financiamento das universidades estaduais brasileiras no contexto dos dispositivos legais e os seus desafios perante as metas do Plano Nacional da Educação – PNE (2014 - 2024) para a educação superior. *In*: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. **Políticas de Financiamento da Educação Superior num contexto de crise**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; AMARAL, Nelson Cardoso. Universidades Estaduais Brasileiras: Diversidade Acadêmica, Classificações Institucionais e Normativas. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista – Bahia – Brasil, v. 16, n. 41, p. 147-166, Edição Especial, 2020.

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

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Parceria público-privada na gestão da Universidade Pública Brasileira. **Cadernos de Educação**. Pelotas, p. 311-324, maio-agosto, 2009. DOI: [HTTPS://DOI.ORG/10.15210/CADUC.V0I33.1663](https://doi.org/10.15210/CADUC.V0I33.1663). Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/view/1663/0>. Acesso em: 12 dez. 2021.

CONCEIÇÃO, F. C. M; NOVAIS, V. S. M; CASTRO, A. S. O financiamento das universidades estaduais brasileiras: um revisão da produção acadêmica no período de 2000 a 2018. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 11, p. 87490-87508, nov. 2020. DOI: 10.34117/bjdv6n11-245. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/19772>. Acesso em: 12 nov 2020.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO AMAPÁ. **Relatório de Avaliação Institucional Externa**. Macapá, AP: 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. A Época Neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? **Novos Rumos**, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, Jan.-Jun., 2012. DOI: <https://doi.org/10.36311/0102-5864.2012.v49n1.2383>. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/2383/1943>. Acesso em: 10 dez 2020.

Deputados fazem Audiência Pública para viabilizar autonomia da Ueap. **DIÁRIO**, Macapá, 10 de abr. de 2016. Disponível em : <https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/politica/deputados-fazem-audiencia-publica-para-viabilizar-autonomia-da-ueap/>>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

DINIZ, Diego. Ueap: turmas do Graziela são transferidas para o Campus I. **PORTAL GOVERNO DO AMAPÁ**, 2017. Disponível em: https://www.amapa.gov.br/ler_noticia.php?slug=0802/ueap-turmas-do-graziela-sao-transferidas-para-o-campus-i. Acesso em: 16 de mar. de 2021.

FERRARO, Alceu Ravanello. Quantidade e qualidade na pesquisa em educação, na perspectiva da dialética marxista. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n.1 (67), p. 129-146, jan./abr., 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pp/v23n1/09.pdf>. Acesso em: 12 nov 2020.

FERREIRA, Giovana Carneiro Pires. **Crise do financiamento do Ensino Superior**: o caso da Universidade Estadual da Paraíba na vigência da Lei nº 7.643/2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2018.

FIGUEIREDO, Fabiana. Professores e alunos paralisam atividades em campus da Ueap. **G1 AMAPÁ**, 2015. Disponível em: < <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/03/professores-e-alunos-paralisam-atividades-em-campus-da-ueap.html>>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultura, Coleção Os Economistas, 1982.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. As novas e velhas faces da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **Teoria e educação no labirinto do Capital**. 4 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2016.
frigotto

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. RJ: Vozes, 1998

GUIMARÃES, A. R. **Trabalho docente universitário**: participação dos professores na materialização da contrarreforma da educação superior na UFPA. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2014.

GUIMARÃES, A. R; CHAVES, V. L. J. A intensificação do trabalho docente universitário: aceitações e resistências. **RBPAAE**, v. 31, n. 3, p. 567-586, set./dez., 2015. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol31n32015.59914>. Disponível em: <file:///C:/Users/USER/Downloads/59914-261753-1-PB.pdf>.

GUIMARÃES, A. R; CHAVES, V. L. J.; NOVAIS, V. S. M. Financiamento das Universidades Públicas no Brasil no contexto do ajuste fiscal. *In*: CASTRO, Alda; NETO,

Antônio Cabral; CABRITO, Belmiro; CERDEIRA, Luísa; CHAVES, Vera Jacob (Orgs.). **Educação Superior em Países e Regiões de Língua Portuguesa: desafios em tempo de crise**. Lisboa: Educa, 2018.

GUIMARÃES, A. R.; MELO, A. L. **Expansão e financiamento da Universidade do Estado do Amapá (2009 - 2013)**. In: Seminário Nacional UNIVERSITAS, BR, 24., 2016, Maringá. Anais do XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS, BR. Maringá, 2016. p. 111 – 124.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopses Estatísticas da Educação Superior 1995-2020. Brasília: Inep, 1995-2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em 18 jan. 2022.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal/Lógica Dialética**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A, 1975.

LEHER, Roberto. Reforma do Estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde** [online], vol. 1, n. 2, p. 203-228, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1981-77462003000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/tes/v1n2/03.pdf>. Acesso em: 18 dez 2020.

LIMA, Antonio Bosco (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

MANCEBO, D.; MAUÉS, O.; CHAVES, V. L. J. Crise e reforma do Estado e da Universidade Brasileira: implicações para o trabalho docente. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 37-53, 2006. Editora UFPR. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602006000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n28/a04n28.pdf>. Acesso em: 15 nov 2020.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã (Feuerbach)**. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1977.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MELO, Adriana Almeida Sales. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otavio; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 24. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MINTO, Lalo Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão**. Campinas, SP: Autores Associados, 2006..

NOVAIS, Valéria Silva de Moraes. **Implicações do Plano de Ações Articuladas na gestão escolar do município de Belém**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2017.

NOVAIS, Valéria Silva de Moraes; CONCEIÇÃO, Flávia Caroline Maciel; RIBEIRO, Giselle dos Santos. 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. **REVELLI**, vol. 13, 2021.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PINTO, J. M. de R.; ADRIÃO, T. **Noções Gerais sobre o financiamento da educação no Brasil**. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23 – 46, jan./jun. 2006.

REIS, Luiz Fernando. Dívida Pública, Política Econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma. *In*: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. **Políticas de Financiamento da Educação Superior num contexto de crise**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.

Reitoria conquista mais de 8 milhões de reais em recursos para investimentos na UEAP. **UEAP**, Macapá, 01 de abr. de 2019. Disponível em: < http://www2.ueap.edu.br/postagem/473reitoria_conquista_mais_de_8_milhoes_de_reais_em_recursos_para_investimentos_na_ueap.html>. Acesso em: 29 de ago. de 2020.

Reunião entre Reitoria e Senador Randolfe Rodrigues, novos investimentos são garantidos para a UEAP. **UEAP**, Macapá, 17 de jan. de 2020. Disponível em: < http://www2.ueap.edu.br/postagem/522reuniao_entre_reitoria_e_senador_randolfe_rodrigues_para_assumir_novos_compromissos_de_investimentos_na_ueap.html>. Acesso em: 29 de ago. de 2020.

RIBEIRO, Giselle dos Santos. **Política de financiamento da Universidade do Estado do Pará no período de 1997-2015**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2017.

SAMPAIO, Helena; BALBACHESKY, Elisabeth; PEÑALOZA, Veronica. **Universidades Estaduais no Brasil: características institucionais**. São Paulo: NUPES/USP, 1998. 138p. Disponível em: < <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9804.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SANTIAGO, Abinoan. Ueap deixou de receber R\$ 30 milhões do governo em 2015, diz reitor. **G1 AMAPÁ**, 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/04/ueap-deixou-de-receber-r-30-milhoes-do-governo-em-2015-diz-reitor.html>>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

SANTIAGO, Abinoan. Governo do AP propõe R\$ 700 mil por mês para universidade estadual. **G1 AMAPÁ**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/05/governo-do-ap-propoe-r-700-mil-por-mes-para-universidade-estadual.html>>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

SANTIAGO, Abinoan. Governo tenta na Justiça ilegalidade da greve e reintegração da UEAP. **G1 AMAPÁ**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/05/governo-tenta-na-justica-ilegalidade-da-greve-e-reintegracao-da-ueap.html>>. Acesso em: 24 de ago. de 2020.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no Século XXI**. São Paulo: Cortez, 2009.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGESLISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; SANTOS, Fabiano Antonio dos. Slogans para a construção do consentimento ativo. *In*: EVANGESLISTA, Olinda (Org.). **O que revelam os slogans na política educacional**. 1. ed. Araraquara, SP: Junqueira&Marin, 2014.

SILVA, M. A. O Consenso de Washington e a privatização na Educação Brasileira. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 255-264, jul./dez., 2005. DOI: <https://doi.org/10.26512/lc.v11i21.3251>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/3251/2937>. Acesso em: 16 dez 2020.

TORRINHA, Rita. Barco doado para Universidade Estadual do AP é cedido para colônia de pescadores. **G1 AMAPÁ**, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/barco-doado-para-universidade-estadual-do-ap-e-cedido-para-colonia-de-pescadores.ghtml>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAPÁ. Conselho de Implantação. **Resolução nº 002, de 18 de setembro de 2006**. Aprova o Projeto Político Institucional e o Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade do Estado do Amapá – UEAP. Amapá: Conselho de Implantação, 2006. Disponível em: <http://www2.ueap.edu.br/Arquivos/Resolucoes/2006/61279325.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAPÁ. Conselho de Implantação. **Resolução nº 001, de 05 de janeiro de 2007**. Autoriza a realização de processo seletivo simplificado visando à contratação de professores temporários para a Universidade do Estado do Amapá. Amapá: Conselho de Implantação, 2007. Disponível em: <http://www2.ueap.edu.br/Arquivos/Resolucoes/2007/1015948496.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAPÁ. **Estatuto**: aprovado pela Resolução nº 003/2009 – CONSU/UEAP. Macapá, 2009.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAPÁ. Conselho Superior Universitário. **Resolução nº 121, de 31 de agosto de 2016**. Aprova *Ad Referendum* o Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2017 da Universidade do Estado do Amapá – UEAP. Amapá: Conselho

Superior Universitário, 2016. Disponível em:
<http://www2.ueap.edu.br/Arquivos/Resolucoes/2016/50397565.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAPÁ. Conselho Superior Universitário. **Resolução nº 261, de 31 de janeiro de 2018**. Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade do Estado do Amapá para o quinquênio 2018-2022. Amapá: Conselho Superior Universitário, 2018. Disponível em:
<http://www2.ueap.edu.br/Arquivos/Resolucoes/2018/394155453.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

UEAP inicia aulas no novo campus Graziela. **UEAP**, 2016. Disponível em:
http://www2.ueap.edu.br/postagem/3-ueap_inicia_aulas_no_novo_campus_graziela.html. Acesso em: 16 de mar. de 2021.

UEAP recebe novo ônibus durante comemoração ao dia do estudante. **UEAP**, Macapá, 13 de ago. de 2019. Disponível em : <
http://www2.ueap.edu.br/postagem/604ueap_recebe_novo_onibus_durante_comemoracao_ao_dia_do_estudante..html>. Acesso em: 29 de ago. de 2020.

UEAP recebe equipamentos de informática e confirma mais investimentos por Emenda Parlamentares. **UEAP**, Macapá, 26 de ago. de 2019. Disponível em : <
http://www2.ueap.edu.br/postagem/630ueap_recebe Equipamentos_de_informatica_e_confirma_mais_investimentos_por_emendas_parlamentares.%C2%A0.html>. Acesso em: 29 de ago. de 2020.

UEAP garante novos investimentos com Deputado Federal Acácio Favacho. **UEAP**, Macapá, 31 de jan. de 2020. Disponível em : <
http://www2.ueap.edu.br/postagem/819ueap_garante_novos_investimentos_com_deputado_federal_acacio_favacho..html>. Acesso em: 29 de ago. de 2020.

UEAP e Deputada Federal Leda Sadala consolidam novos investimentos para Universidade. **UEAP**, Macapá, 17 de jan. de 2020. Disponível em: <
http://www2.ueap.edu.br/postagem/808ueap_e_deputada_federal_leda_sadala_consolidam_novos_investimentos_para_universidade..html>. Acesso em: 29 de ago. de 2020.

VIEIRA, Marcos Antônio. **Autonomia Universitária e a UEMS**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba, Paranaíba, MS: UEMS, 2017.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. Descentralização e Desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público. *In*: LIMA, Antonio Bosco (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

Yin, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.