

A EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS CEARENSES:

a precarização como *modus operandi*

Jonas Menezes Bezerra

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

<https://orcid.org/0009-0008-5793-672X>

RESUMO:

Este trabalho tem como objetivo analisar as condições de financiamento das universidades estaduais cearenses no seu percurso histórico. O estudo investiga como o processo de expansão dessas instituições foi marcado por um subfinanciamento estrutural, transformando a precarização em seu *modus operandi* cotidiano. Justifica-se a relevância deste estudo em razão da escassez de trabalhos que abordam o financiamento do ensino superior, bem como as universidades estaduais brasileiras, de forma geral, e as cearenses, em particular. Na perspectiva metodológica, recorre-se aos estudos de Sousa (1970), Soares (2000), Alves (2007) a respeito da histórica e expansão das instituições cearenses e das pesquisas de Venâncio (2014) e Rocha (2018) em relação ao financiamento destas universidades, bem como dos trabalhos de Fialho (2013) e Carvalho e Amaral (2020, 2021) para situá-las em comparação com outras universidades estaduais brasileiras. Conclui-se que a crise financeira e a normalização da precariedade limitam a democratização qualitativa do ensino e o pleno aproveitamento das potencialidades acadêmicas, exigindo uma reestruturação nas políticas de financiamento público.

PALAVRAS-CHAVE: Universidades estaduais. Precarização. Financiamento da educação. Expansão universitária. Interiorização

THE EXPANSION OF CEARÁ STATE UNIVERSITIES: precariousness as a *modus operandi*

ABSTRACT:

This work aims to analyze the financing conditions of Ceará state universities throughout their historical path. The study investigates how the expansion process of these institutions was marked by structural underfunding, turning precariousness into their daily *modus operandi*. The relevance of this study is justified by the scarcity of works addressing the financing of higher education, as well as Brazilian state universities in general, and those from Ceará in particular. From a methodological perspective, it resorts to studies by Sousa (1970), Soares (2000), and Alves (2007) regarding the history and expansion of Ceará institutions, and research by Venâncio (2014) and Rocha (2018) concerning the financing of these universities, as well as works by Fialho (2013) and Carvalho and Amaral (2020, 2021) to situate them in comparison with other Brazilian state universities. It concludes that the financial crisis and the normalization of precariousness limit the qualitative democratization of education and the full utilization of academic potential, requiring a restructuring of public financing policies.

Keywords: State universities. Precariousness. Education financing. University expansion. Internalization

LA EXPANSIÓN DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES CEARENSES: la precarización como *modus operandi*

RESUMEN:

Este trabajo tiene como objetivo analizar las condiciones de financiación de las universidades estatales cearenses en su recorrido histórico. El estudio investiga cómo el proceso de expansión de estas instituciones estuvo marcado por un subfinanciamiento estructural, transformando la precarización en su *modus operandi* cotidiano. La relevancia de este estudio se justifica por la escasez de trabajos que abordan la financiación de la educación superior, así como las universidades estatales brasileñas en general y las cearenses en particular. Desde la perspectiva metodológica, se recurre a los estudios de Sousa (1970), Soares (2000) y Alves (2007) respecto a la historia y expansión de las instituciones cearenses y a las investigaciones de Venâncio (2014) y Rocha (2018) en relación con el financiamiento de estas universidades, así como a los trabajos de Fialho (2013) y Carvalho y Amaral (2020, 2021) para situarlas en comparación con otras universidades estatales brasileñas. Se concluye que la crisis financiera y la normalización de la precariedad limitan la democratización cualitativa de la enseñanza y el pleno aprovechamiento de las potencialidades académicas, exigiendo una reestructuración de las políticas de financiación pública.

PALABRAS-CLAVE: Universidades estatales. Precarización. Financiación de la educación. Expansión universitaria. Interiorización

1 INTRODUÇÃO

A distribuição dos recursos financeiros se constitui num dos principais indicadores para avaliar as prioridades estabelecidas por qualquer órgão ou instituição, seja de natureza pública ou privada. No âmbito público, especificamente, a definição acerca da repartição do fundo público entre os diversos setores sociais e econômicos de atuação direta ou indireta do Estado não é uma decisão meramente técnica ou imparcial, como se costuma proclamar os expoentes de um ideário tecnocrático. Ao contrário, trata-se de uma opção, sobretudo, política, atravessada por disputas permanentes entre diversos atores sociais e que evidencia as prioridades estabelecidas, subjacentes aos projeto político-ideológico de cada gestão governamental que ocupa os espaços de poder num determinado período.

Em vista disso, este trabalho visa analisar as condições de financiamento das universidades estaduais cearenses, a saber: a Universidade Estadual do Ceará (UECE), a Universidade Regional do Cariri (URCA) e a Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA), ao longo de suas trajetórias. Compreende-se que, neste percurso, as instituições vivenciaram um quadro de precarização que resulta de um processo de subfinanciamiento estrutural – e não conjuntural - das universidades, levando a uma normalização da precariedade no cotidiano das instituições.

Tal objeto, constitui-se de mediações construídas a partir de uma estrutura de políticas sociais determinadas pelas condições e escolhas que conformam a atuação do Estado brasileiro, inserido no bojo do desenvolvimento capitalista mundial, em que, a conformação e financiamento de políticas públicas, como a educação, são respostas aos interesses de expansão e acumulação do sistema. Portanto, parte-se do pressuposto que o processo de subfinanciamento estrutural das universidades estaduais, é parte do processo de subfinanciamento estrutural das políticas sociais no Brasil (Behring, 2008)

Destaca-se que este estudo é parte de uma pesquisa de doutoramento no campo da educação, concluído em 2022. Esta investigação foi motivada, por um lado, pela experiência profissional do autor como docente em duas das universidades estaduais cearenses, o que possibilitou uma compreensão mais orgânica e aprofundada das características e desafios destas instituições. E, por outro lado, pela escassez de pesquisas na produção acadêmica brasileira no âmbito do financiamento da educação, de forma geral, e do ensino superior, em particular.

De forma geral, trata-se de uma temática considerada por muitos como complexa e de difícil entendimento, o que leva ao distanciamento de muitos pesquisadores. Além do mais, **ressalte-se a carência** de trabalhos que tratam da expansão e financiamento das universidades estaduais no País – a exceção de alguns poucos estados. No caso do estado do Ceará, é um dado surpreendente, uma vez que esta unidade federativa assumiu, nas últimas décadas, um notório protagonismo no cenário político nacional e uma relevância no âmbito educacional. **O Ceará é um dos poucos** que possuem três ou mais universidades sob a sua competência, além do fato de contar com outras instituições de ensino superior federais e particulares com significativo peso social.

Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa básica, de caráter exploratório, que utilizou como procedimentos a análise bibliográfica a partir de um levantamento realizado na base de dados Scielo e Google Acadêmico dos estudos que abordassem sobre o surgimento, a expansão e o desenvolvimento das três universidades estaduais cearenses, bem como do perfil do financiamento das

universidades estaduais, no geral. Foram utilizados como descritores este levantamento, os termos: “universidades estaduais”, “universidades públicas estaduais”, “instituições de ensino superior estaduais”, “financiamento das universidades estaduais”, “financiamento das instituições de ensino superior estaduais”, “UECE”, “URCA”, “UVA”.

Em relação às UECE, URCA e UVA, foram analisados os trabalhos de Sousa (1970), Morais (2000), Soares (2000), Lima (2003), Alves (2007), Pierre (2010) e Campani e Holanda (2020), tendo como objetivo estruturar a trajetória das instituições, buscando semelhanças e particularidades. Quanto ao financiamento público das universidades estaduais no Brasil, destacam-se os estudos de Fialho (2013) e Carvalho e Amaral (2020; 2021), que possibilitaram situar e comparar com as instituições cearenses. Por fim, com o intuito de evidenciar o subfinanciamento das instituições, buscou-se analisar os indicadores relativos aos gastos públicos com as universidades estaduais e a proporção em relação às receitas existentes do orçamento público e do PIB estadual, utilizou-se as pesquisas desenvolvidas por Vênancio (2014) e Rocha (2018).

Para fins expositivos, o presente artigo organiza-se em três partes, além da Introdução e das Considerações Finais. Na primeira seção, delinea-se alguns aspectos norteadores do surgimento das instituições, assinalando os percalços e motivações para a criação, que impactaram na organização e na função que foram atribuídas as instituições no processo histórico e resultam no cenário atual. Em seguida, traça-se um panorama das instituições universitárias estaduais do País, destacando-se as particularidades e semelhanças, bem como comparando alguns indicadores de financiamento e situando as universidades cearenses no cenário nacional. Finalmente, discute-se a problemática financeira das três instituições, destacando a escassez de recursos ao longo da trajetória das instituições, bem como analisando alguns indicadores econômicos que evidenciam o subfinanciamento estrutural das universidades estaduais.

2 As universidades estaduais cearenses: as origens e o papel no desenvolvimento regional

O nascimento das instituições universitárias estaduais cearenses remonta à atuação da Igreja Católica que, nas décadas de 1940, 1950 e 1960, em decorrência de seus propósitos educacionais, fundou e desenvolveu faculdades de filosofia, ciências e letras em algumas das cidades mais importantes do estado, como: Fortaleza, Sobral, Crato e Limoeiro do Norte.

O primeiro diretor da Faculdade de Filosofia do Crato, José Newton Alves de Sousa, destacava que a criação da Faculdade almejava romper com o esquecimento e as injustiças do interior nordestino, e que seria o núcleo de uma futura instituição universitária na região, servindo também como um embrião para o surgimento de outras instituições regionais, como de fato ocorreu. (Sousa, 1970)

A conversão das Faculdades em universidades ocorreu em conformidade com a transferência da responsabilidade destas para o governo estadual, uma vez que a Igreja não dispunha de condições econômicas para suprir as necessidades das instituições em contínua expansão, em meio ao processo de industrialização e crescimento econômico do País. Estas faculdades recém-criadas vieram a dar origem às respectivas universidades, incorporando outras unidades acadêmicas já existentes (Soares, 2000).

A Universidade Estadual do Ceará (UECE) foi criada oficialmente em 1975, a partir da incorporação de diversas unidades de ensino superior já existentes existentes no Estado na época em Fortaleza, além da Faculdade de Filosofia de Limoeiro do Norte. Em 1986, foi a vez da Faculdade de Filosofia do Crato dar origem à Universidade Regional do Cariri (URCA), agregando-se cursos que integravam até então à UECE. A Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), surgida inicialmente como uma instituição municipal, em 1968, sob a direção da Arquidiocese de Sobral, foi integrada por cinco faculdades e quatro institutos. Em 1984, sob a forma jurídica de autarquia, tornou-se uma instituição estadual vinculada à Secretaria Estadual de

Educação. No entanto, somente dez anos depois, foi reconhecida pelo Conselho de Educação do Ceará e pelo Ministério da Educação e Desporto.

No caso da URCA, vale frisar que havia discordâncias a respeito da criação de mais uma instituição sob a responsabilidade do Governo Estadual, pois argumentava-se que esta deveria se limitar apenas aos níveis de primeiro e segundo graus.

O então subsecretário da Ensino de Segundo Grau/MEC, Célio da Cunha, em texto publicado em 1987, ratificava a importância de uma nova instituição no processo de desenvolvimento social do Estado. Em seguida, enfatizava a inexistência de universidades federais nos “pontos nevrálgicos do desenvolvimento nacional”, como a região do semiárido do Nordeste, reforçando a necessidade premente de instituições universitárias capazes de suprir as necessidades e contribuir com a resolução dos problemas da região (Pierre, 2010).

De fato, as instituições estaduais surgiram também na tentativa de responder ao desafio da interiorização do ensino superior, uma vez que, diferentemente do que ocorreu em vários estados do Nordeste, a Universidade Federal do Ceará concentrou suas atividades acadêmicas na capital.

Desde as suas fundações, a URCA e a UVA – situadas no interior do Estado -, assumiram explicitamente o compromisso com o desenvolvimento local, reconhecendo-se como agentes fundamentais deste processo. A existência de uma universidade era considerada como uma condição indispensável para o desenvolvimento

O lema “Universal pelo regional”, inicialmente, proposto por Martins Filho para a pioneira Universidade do Ceará (atual Universidade Federal do Ceará), foi assumido pela URCA como sua vocação enquanto instituição, **visando** proporcionar e fomentar a nível local/regional o conjunto de conhecimentos e saberes acumulados e desenvolvimentos no âmbito universitário, contribuindo, por conseguinte, com o próprio desenvolvimento local.

A regionalidade é, portanto, um aspecto marcante da identidade destas universidades. As instituições carregam o desafio de serem universais sem perder os elementos que as constituem e definem a sua essência, que é a regionalidade. Uma

identidade que engloba estar no Nordeste, no estado do Ceará e no interior do Estado (Pierre, 2010; Sousa, 1970).

Em que pese assumirem o desafio da interiorização, a construção dos campi e a criação dos cursos no interior do Estado **ocorreu sem planejamento**, em geral sob a direção de grupos políticos locais que influenciavam a opinião pública a crer que a mera existência de escolas superiores seria a solução para os problemas locais e para o desenvolvimento socioeconômico. **Como exemplo disso, cita-se a criação de unidades acadêmicas da UECE em algumas cidades como: Redenção, Cedro, Ubajara e Ipu, devido à influência de parlamentares e setores políticos influentes, mas que sucumbiram em razão da falta de condições sociais, estruturais e acadêmicas (Alves, 2007).**

A chamada “interiorização” do ensino superior não representa a mera expansão da instituição para as cidades do interior do estado. Como aponta Campani e Holanda (2020, p. 8),

A expansão pode limitar-se à formação dos “territórios alienados”, como fazem as empresas que aportam nos espaços pobres para desfrutar das políticas de atração de investimentos criadas pelo poder público. A interiorização, por sua vez, tem como ponto de partida a intenção do fortalecimento dos territórios para transformação social e, como processo, desenvolver uma educação integral nas dimensões pessoal, técnica, profissional, ética e humana. O fenômeno da interiorização traz, para além da possibilidade de acesso, contribuições expressivas para o desenvolvimento regional onde estão inseridas essas unidades acadêmicas, uma vez que, juntamente com o ensino, desenvolvem-se a pesquisa e a extensão.

O processo de interiorização implica em proporcionar um ambiente que possibilite a vivência universitária, do qual depende de uma infraestrutura adequada, que não se limite apenas às salas de aula, senão também laboratórios, bibliotecas, recursos didáticos, pesquisa, extensão, **além de medidas** de assistência aos estudantes. Além da integração e do estabelecimento de vínculos com a comunidade local, e a preocupação e o desenvolvimento das atividades acadêmicas voltados ao desenvolvimento local (Campani; Holanda, 2020).

Na década de 1990, discutiu-se a implementação de transformações nas universidades estaduais. Considerava-se que as universidades teriam um papel estratégico no processo de desenvolvimento socioeconômico, de modo que se almejava integrá-las na política de ciência e tecnologia do Estado do Ceará, a fim de alcançar uma maior aproximação delas com o segmento empresarial.

Especialmente para a UECE, o propósito era modernizar a instituição, engendrando um novo modelo institucional com “[...] uma administração leve, enxuta e flexível para transformá-la em um agente dinamizador do desenvolvimento.” (Morais, 2000, p. 136).

Destaca-se, nesse contexto, o Projeto “Nova UECE”, elaborado em 1991 pelo professor Paulo de Melo Jorge Filho, na condição de candidato a reitor da UECE e entregue ao então governador do Estado. Este projeto deveria ser viabilizado no prazo de dez anos e visava transformar a UECE na “Unicamp do Nordeste”, o que significava converter a instituição num agente de produção de conhecimentos científicos e tecnológicos que contribuísse com o sistema produtivo regional, em troca de recursos financeiros que possibilitassem o investimento no ensino e na pesquisa não apenas no campo tecnológico, mas também na área das Ciências Humanas (Morais, 2000).

Esta mesma perspectiva foi reforçada no documento “Proposta para o Sistema Universitário Estadual” elaborado pelo Centro Industrial Cearense (CIC) em 1996, para o qual a pesquisa deveria servir como instrumento para o desenvolvimento e solução das demandas tecnológicas regionais consideradas prioritárias (Morais, 2000).

Como consequência deste projeto de aproximação das universidades com o segmento empresarial, destaca-se a criação, na década de 1990, da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (SECITECE) que assumiu, dentre as suas responsabilidades, gerir as universidades estaduais, retirando a competência que cabia à Secretaria de Educação do Estado.

Na prática, contudo, não se estabeleceu efetivamente um projeto para as universidades estaduais. A proposta de transformação da UECE na “Unicamp do NE”, por exemplo, foi mais uma estratégia eleitoral do grupo político que pleiteava assumir

a administração superior da UECE. A menção à Universidade Estadual de Campinas era **uma** tentativa de buscar um respaldo público a partir de uma experiência com amplo reconhecimento nacional.

Foi possível evidenciar que as universidades estaduais cearenses se expandiram e consolidaram num cenário de incertezas e dificuldades. Em que pese a falta de recursos e de um projeto estruturado de longo prazo, estas foram assumindo uma função social relevante no desenvolvimento social do Estado, ocupando um vazio não preenchido pela universidade federal. **Como veremos a seguir**, esta realidade não difere da maior parte das instituições universitárias estaduais brasileiras.

3 As universidades estaduais brasileiras: algumas notas comparativas

No âmbito do diversificado conjunto de instituições de ensino superior brasileiro, as universidades mantidas pelos estados se constituem num segmento bastante heterogêneo. Neste universo, **estão** tanto instituições de pequeno porte em que inexistem, praticamente, atividades de pesquisa; quanto universidades consideradas de “excelência”, com uma relevante e vasta produção científica em diversas áreas do conhecimento e que contam com um significativo volume de recursos financeiros.

Esta heterogeneidade decorre, sobretudo, da realidade de cada unidade federativa e suas próprias regulamentações, **já que** compete a cada Estado autorizar, reconhecer, credenciar e avaliar as instituições de ensino superior públicas sob a sua responsabilidade. Ademais, é através do financiamento público proveniente dos estados que as universidades têm assegurado a sua sobrevivência, a despeito das variadas e instáveis formas alternativas que as instituições têm buscado.

Fialho (2013) **aponta** que há um hiato na organização da educação superior brasileira relativamente às universidades estaduais. **Apesar da Constituição Federal fixar** o regime de colaboração entre os diferentes níveis de governo na organização dos sistemas de ensino, não faz referência às universidades estaduais nem menciona a competência dos entes federados com a oferta da educação superior.

Esta evidente lacuna expressa uma desconsideração em relação às universidades estaduais, como se estas não fossem também responsabilidades do ente federal. A consequência deste processo recai não apenas sobre as próprias instituições, mas também sobre a democratização da educação superior no País (Fialho, 2013).

Observa-se a presença de universidades estaduais em todas as regiões do País, distribuídas de forma razoavelmente equilibrada em relação às universidades federais. A maior parte das instituições só foi reconhecida como universidade a partir de meados da década de 1970 e 1980. Tal como ocorreu com as instituições cearenses, antes do reconhecimento, eram estabelecimentos isolados, federações de escolas ou escolas integradas e que, através dos processos de fusão e incorporação de outras instituições, ampliaram a sua estrutura física e acadêmica.

Em relação ao financiamento das instituições estaduais, é necessário destacar que a Constituição Federal (CF) assegura o financiamento público da educação: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências [...]”. (Brasil, 1988, cap. III, art. 212).

A maioria dos estados do País aplica o percentual mínimo de 25%, à exceção de nove unidades federativas que regulamentaram a ampliação do percentual, variando entre 28% e 35%. Alguns destes (Piauí, Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Sul), inclusive, estabeleceram a destinação de recursos específicos para a educação superior estadual ou para as universidades estaduais. Em outros estados, como o Ceará, apesar de estabelecerem constitucionalmente recursos específicos para a educação superior estadual, na prática, ocorre a concorrência de recursos entre a educação superior e a educação básica, tendo em vista que o percentual de recursos para a educação foi o mínimo previsto na CF (Carvalho; Amaral, 2020).

Além da previsão constitucional, os estados têm competência para regulamentar o financiamento do seu sistema de educação superior através de outros dispositivos legais, como fizeram os estados do Amapá e de São Paulo, com a

destinação de um percentual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Os estudos de Carvalho e Amaral (2020; 2021) apresentam um quadro do financiamento público das universidades estaduais no País.

No primeiro trabalho, Carvalho e Amaral (2020) retratam o percentual das despesas realizadas pelas universidades estaduais em relação ao PIB estadual, entre os anos de 2012 a 2015. Os dados indicam que as despesas das universidades estaduais do Ceará representaram, em média, 0,34% do PIB neste período. Apesar de possuir um PIB superior ao da maioria dos estados do Nordeste, esse valor é superior somente ao de Pernambuco (0,33%) e de Alagoas (0,27%) (Sergipe não possui universidade estadual). Além disso, frisa-se as despesas se destinam a três universidades, ao passo que em outros estados, como Pernambuco, por exemplo, existe apenas uma única instituição.

Em relação ao custo médio por aluno de graduação das universidades estaduais, entre os anos de 2012 e 2016, constatou-se o valor de R\$15.281,93. Mas, com uma perspectiva de redução ao longo do período de R\$16.092,6, no ano de 2012; chegando a R\$13.485,4, em 2016 (Carvalho; Amaral, 2021).

No caso do Ceará, entre 2012 e 2016, o custo médio do aluno foi de R\$ 7.316,14, o que equivale a menos da metade da média nacional. A título de comparação, dos 22 estados da federação que possuem universidades estaduais, o estado do Ceará está à frente de apenas de 2 estados: Amapá e Tocantins, cujo valor médio gasto por aluno foi de R\$ 6.518,31 e R\$ 3.732,23, respectivamente (Carvalho; Amaral, 2021).

A despeito das evidentes desigualdades entre as UEs, por regiões da federação, uma vez que os mais baixos valores do custo médio-aluno são dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e os mais altos, das regiões Sudeste e Sul, pode-se averiguar que o Ceará não se encontra numa posição compatível com as suas potencialidades. Mesmo com a elevação dos recursos para as instituições, o gasto por aluno ainda é bastante inferior aos dos demais estados do País.

Há que se salientar que as universidades estaduais têm sido ainda sistematicamente excluídas de diversos programas de financiamento, mediante a indicação das instituições federais como segmento-alvo. Fialho (2013, p. 84) destaca que a última expansão da educação superior no País, inclusive a sua interiorização, ocorreu

[...] por via da criação de novas instituições federais ou de novos campi universitários federais ou ampliação dos (as) existentes, sem alinhamento com a oferta da educação superior realizada por universidades estaduais. Isto implica, pelo menos, duplicidade na aplicação de recursos públicos, inexistência de planejamento e de articulação entre a União e os Estados. (FIALHO, 2013, p. 84)

Fialho (2013) discute a importância da efetivação do regime de colaboração entre União, estados, municípios e Distrito Federal na perspectiva de construção do sistema nacional da educação superior no País. O que representa, na prática, uma maior participação da União no financiamento das universidades estaduais.

A Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM) publicou, em 2013, um documento que propunha assegurar a alocação planejada, contínua e permanente de recursos da União para as universidades estaduais e municipais. A participação da União no financiamento das universidades estaduais, via de regra, tem se limitado a projetos específicos, mediante convênios ou emendas orçamentárias decorrentes da atuação de membros do parlamento (ABRUEM, 2013).

A proposta apresentada prevê a destinação anual – inclusa no orçamento geral da União – do equivalente a R\$ 2.000 (dois mil reais) por aluno regularmente matriculado nas instituições estaduais e municipais de ensino superior, a serem aplicados para a manutenção e desenvolvimento de ensino (ABRUEM, 2013).

O impacto seria significativo para o orçamento das instituições, uma que garantiria uma maior estabilidade financeira para o desenvolvimento das atividades. Além disso, fortaleceria o regime colaborativo, responsabilizando a União pelo compromisso com o ensino superior estadual, sem descaracterizar as universidades, que manteriam a sua identidade como instituições estaduais voltadas ao

desenvolvimento socioeconômico **local e regional**. **Ressalta-se** também que afirmaria o caráter público da educação ao priorizar o investimento em instituições públicas e não no segmento privado, como tem ocorrido nas últimas décadas.

Em suma, verifica-se, por um lado, a urgência de reformular o padrão de financiamento das universidades estaduais brasileiras através, principalmente, de uma maior participação da União. Mas, por outro lado, **nota-se** também que as instituições cearenses são subfinanciadas pelo poder público estadual em comparação ao quadro em outros estados. **Adiante, veremos que** este não é meramente um cenário atual, senão resultante de um processo de precarização histórico.

Antes, contudo, cabe uma reflexão necessária. Com frequência, a UECE especialmente, é citada com destaque nos rankings nacionais e internacionais de ensino e pesquisa entre as melhores universidades, em que pese os diversos problemas crônicos da instituição. Este cenário coincide com a denominação de “universidade inacabada”, de Silva Jr. (2025). Na sua obra, o autor observa que nas universidades públicas brasileiras convive-se paradoxalmente e simultaneamente com a excelência acadêmica e a precariedade institucional. Isto é, as instituições perseguem os mais altos padrões de qualidade científica “operando sob limitações de um legado de subfinanciamento e desigualdades estruturais”. A precarização, portanto, não é acidental ou circunstancial, mas constitutiva e normalizada no cotidiano das instituições.

4 O financiamento das IES estaduais do Ceará: uma trajetória de crise

Ao longo de suas trajetórias, as IES estaduais do Ceará sobreviveram com dificuldades financeiras bastante evidentes, que se manifestaram **por exemplo**: na carência professores e servidores, **na** ausência de uma política de assistência estudantil e **nas** condições infraestruturais deficitárias, que tem se perpetuado desde o surgimento das universidades.

Antecessora da URCA, a Faculdade de Filosofia do Crato enfrentou, desde a sua fundação, graves dificuldades econômicas em decorrência dos constantes cortes e restrições orçamentárias por parte da União. **Conforme aponta o relatório da Faculdade de Filosofia do Crato de 1967,**

[...] as grandes dificuldades advieram da diminuição dos recursos financeiros previstos, a qual se deveu às seguintes principais causas: a) atraso no pagamento das anuidades; b) contenção percentual da verba oriunda do Orçamento da UFC; c) atraso no pagamento dessa verba e congelamento de três duodécimos da mesma (Sousa, 1970, p. 207).

Tal situação permaneceu no ano seguinte,

Não se podendo ter libertado do débito anterior, a Faculdade de Filosofia do Crato atravessou o ano de 1968 onerada de muitas dívidas, o que foi agravado com o não recebimento, no tempo aprazado, das anuidades escolares e de verbas federais oriundas diretamente do MEC (Sousa, 1970, p. 213).

As consequências deste **cenário impactavam** diretamente no funcionamento da universidade. No início de 1968, o pagamento dos docentes e do pessoal administrativo estava em atraso há cerca de sete meses. **As anuidades cobradas eram extremamente** baixas, sendo insuficientes para assegurar o funcionamento da instituição. Em 1967, **advertia-se** que a grave crise financeira vivida no País e as já acumuladas e elevadas dívidas do corpo discente desaconselhavam um aumento acima de 10% das anuidades. (Sousa, 1970)

As dificuldades financeiras permaneceram **nas** décadas seguintes. Referindo-se ao ano de 1995, Soares (2000, p. 35) comparava a desproporção dos recursos financeiros entre as três universidades estaduais e a Universidade Federal do Ceará.

[...] o aluno da UFC custa anualmente US\$ 16.259; da UECE, US\$ 2.499; da UVA US\$ 1.854 e da URCA apenas US\$ 1.402. Estes números demonstram quão diferentes são as universidades estaduais ('primas pobres') da Universidade Federal do Ceará e de como são discriminadas as duas do interior (URCA e UVA) com relação à própria UECE.

Esta comparação evidencia o abismo existente entre instituições **localizadas no mesmo estado**, mas distintas em relação à sua vinculação administrativa. Esta imensa desigualdade tem sido, ao longo do tempo, tratada como um fato normal como se as instituições a nível estadual estivessem pelo seu próprio destino relegadas à penúria.

Ao final da década de 1990, **segundo** Lima (2003), o cenário da UECE era de incerteza financeira, uma vez que apesar da elevação das receitas correntes do Estado e do crescimento das atividades na instituição, o repasse financeiro do Governo registrou uma queda real em torno de 25%. Além do mais, do total das receitas orçamentárias da instituição, “[...] somente 1,44% em 1999 e 1,89% em 2000 foram aplicados em despesas de capital, isto é, em obras e instalações e equipamentos e material permanente.” (Lima, 2003, p. 179), **comprometendo o funcionamento** da instituição.

É importante mencionar que a Constituição Estadual do Ceará, de 1989, estabeleceu uma relevante vinculação financeira no orçamento público para as universidades estaduais e que se constituiu num importante instrumento da disputa política pela comunidade universitária: “[...] 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.” (Ceará, 1989, **Cap. III**, Art. 224).

Em oposição, este dispositivo constitucional foi alvo de críticas na época, pois compreendia-se que a problemática financeira **decorria** da inoperância administrativa, da falta de um planejamento consistente e estratégico e das práticas clientelistas e corporativistas que **imperavam** nas instituições levando ao desperdício e à subutilização dos recursos públicos disponíveis (Morais, 2000).

Esta crítica é ainda recorrentemente proferida por aqueles que se opõe ao aumento dos investimentos na educação pública. A necessidade de uma maior eficiência na alocação de recursos não nega o fato de que, historicamente, a educação pública é subfinanciada e padece de graves problemas decorrentes disso. Daí a importância do cumprimento destes percentuais. Contudo, o que se tem verificado **na prática** é que este princípio constitucional não tem sido respeitado.

Venâncio (2014) analisa a aplicação orçamentária do artigo 224 da Constituição Estadual referente ao período de 2008 a 2012. Na Tabela 1, tendo como base as despesas empenhadas com as três universidades estaduais e, para as receitas, os impostos exigidos pelo artigo 212 da Constituição Federal. O objetivo é identificar qual o percentual dos gastos com as instituições em relação ao total de receitas do Estado em cada ano.

Tabela 1 - Despesas com as universidades estaduais, por ano, e percentual sobre a receita líquida de impostos do Estado do Ceará

ANO	URCA	UVA	UECE	IV - Total dos Gastos (I+II+III)	V – Receita Líquida de Impostos	Total dos Gastos sobre a receita líquida de impostos (IV/V) %
2008	R\$ 31.037.759,26	R\$ 24.699.464,65	R\$ 98.336.012,09	R\$ 154.073.236,00	R\$ 7.494.849.604,54	2,06%
2009	R\$ 38.009.749,72	R\$ 31.320.275,94	R\$ 107.160.015,05	R\$ 176.490.040,71	R\$ 7.714.449.309,52	2,29%
2010	R\$ 50.157.637,95	R\$ 39.575.780,98	R\$ 154.749.000,98	R\$ 244.482.419,91	R\$ 8.863.217.475,43	2,76%
2011	R\$ 55.863.603,49	R\$ 48.373.929,05	R\$ 158.121.838,05	R\$ 262.359.370,59	R\$ 10.306.732.952,51	2,55%
2012	R\$ 61.857.790,74	R\$ 49.474.063,98	R\$ 162.479.638,82	R\$ 273.811.493,54	R\$ 11.242.657.588,47	2,44%

Fonte: Venâncio (2014)

Os dados revelam que, de fato, houve uma elevação significativa das despesas em cada instituição. Nos anos destacados, a URCA praticamente duplicou o seu orçamento, passando de cerca de R\$ 31 milhões para quase R\$ 62 milhões; na UVA, os gastos cresceram quase R\$ 25 milhões, e na UECE houve um aumento de aproximadamente R\$ 64 milhões. No total, os gastos com as três instituições

cresceram em torno de 78%. **Apesar disso**, o percentual de recursos totais aplicados jamais alcançou 3%, bem distante do mínimo estabelecido **constitucionalmente**. O maior patamar foi alcançado em 2010 (2,76%), reduzindo-se nos dois anos seguintes.

Numa outra possibilidade de cálculo (Tabela 2), incluindo-se além das três universidades, as despesas executadas da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação (SECITECE), a Fundação de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME), a Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial do Ceará (NUTEC) e a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), ainda assim não se atinge o mínimo exigido pela Constituição Estadual.

Tabela 2 - Despesas com as universidades estaduais e outras instituições, por ano, e percentual sobre a receita líquida de impostos do Estado do Ceará

	2008	2009	2010	2011	2012
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
I - URCA	31.037.759,26	38.009.749,72	50.157.637,95	55.863.603,49	61.857.790,74
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
II - UVA	24.699.464,65	31.320.275,94	39.575.780,98	48.373.929,05	49.474.063,98
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
III - UECE	98.336.012,09	107.160.015,05	154.749.000,98	158.121.838,05	162.479.638,82
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
IV - FUNCAP	35.195.270,22	44.326.767,89	40.305.102,63	28.243.584,63	38.000.164,84
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
V - NUTEC	9.637.441,79	10.995.158,66	11.495.583,40	11.423.493,73	12.357.647,28
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
VI - FUNCEME	10.728.656,97	11.890.847,71	8.539.006,15	12.520.383,68	11.600.549,72
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
VIII - SECITECE	51.263.839,97	48.191.435,45	88.949.114,58	41.938.169,01	71.630.772,51
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
VIII - Total de	260.898.44	291.894.25	393.771.226	356.485.001	407.400.627,

Gastos (I+II+III+IV+V+VI+VII)	4,95	0,42	,67	,64	89
IX – Receita Líquida de Impostos	R\$ 7.494.849,60	R\$ 7.714.449,52	R\$ 8.863.217,43	R\$ 10.306.732,51	R\$ 11.242.657,58
Total dos Gastos (VIII) sobre a receita líquida de impostos (%)	3,48%	3,78%	4,44%	3,45%	3,62%

Fonte: Venâncio (2014)

Como visto, o máximo percentual atingido neste período foi de 4,44% em 2010. Ainda assim, esta segunda forma de cálculo é questionada pelas entidades representativas da categoria docente, uma vez que nem todos os gastos das secretarias e fundações elencados acima são destinados realmente ao Ensino Superior.

No período compreendido entre os anos de 2012 e 2017, o quadro não foi modificado, como apresenta Rocha (2018). Segundo a Tabela 3, somando-se os valores gastos com as três universidades, em nenhum destes anos, sequer foi alcançado a metade do percentual previsto (5%).

Tabela 3 - Aplicação de percentual constitucional estadual obrigatório do Estado do Ceará, por ano, com as universidades estaduais

ANO	I - Receita Líquida de Impostos e Transferências	II - Despesas com as Universidades	% Despesas com as Universidades
-----	--	------------------------------------	---------------------------------

2012	R\$ 11.243.112.324,00	R\$ 273.811.494,00	2,44%
2013	R\$ 12.528.224.130,00	R\$ 294.471.250,00	2,35%
2014	R\$ 13.637.173.597,00	R\$ 323.375.045,00	2,37%
2015	R\$ 14.404.574.171,00	R\$ 341.911.529,00	2,37%
2016	R\$ 16.268.947.551,00	R\$ 349.106.560,00	2,15%
2017	R\$ 16.318.324.309,00	R\$ 377.696.714,00	2,31%

Fonte: Rocha (2018)

Não obstante o crescimento da economia do Estado, o subfinanciamento estrutural das universidades não foi modificado. Conforme apontado anteriormente, trata-se de uma escolha política deliberada – e não uma decisão de ordem técnica – que se insere no âmbito do subfinanciamento das políticas sociais no Brasil, como compromisso dos governos com os interesses das elites com a continuidade e expansão do capital (Behring, 2008).

O descumprimento desse dispositivo constitucional confirma a desvalorização histórica das universidades estaduais pelos sucessivos governos. O prejuízo para as instituições é bastante significativo, visto que deixaram de receber vultuosas quantias financeiras ao longo do tempo, aviltando a autonomia das universidades e também impedindo uma efetiva democratização da educação superior.

Historicamente, sabe-se que são as camadas mais baixas da sociedade que ingressam nas universidades estaduais cearenses e, conseqüentemente, que sofrem com as precárias condições das instituições. Como afirma Dias Sobrinho (2023), uma efetiva democratização da educação superior não se resume apenas à ampliação quantitativa das matrículas e a expansão das condições de oferta; é necessário a garantia de uma educação de qualidade pública e social.

Se é verdade que o acesso a educação superior é preferível à falta de acesso, também é preciso ratificar que a oferta de uma educação de baixa qualidade contribui para a manutenção e até mesmo para o aumento do desequilíbrio social entre os diferentes segmentos sociais (Dias Sobrinho, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro de precarização que marca a trajetória das universidades estaduais cearenses não é um fato inédito ou uma exclusividade local. No geral, as universidades públicas têm sofrido das consequências da limitação estrutural dos recursos públicos recebidos, levando a uma defasagem e precariedade crônicas que foram se agravando e acumulando ao longo do tempo.

Com efeito, as problemáticas decorrentes do subfinanciamento se tornaram parte do modus operandi destas universidades. Para aqueles que não vivenciam o cotidiano das instituições pode parecer que estas funcionam em plenas condições, sem grandes problemas. Ao passo que, para a comunidade universitária, a continuidade e o desenvolvimento delas tem dependido de muito esforço e resistência.

Em meio à falta de convicção a respeito da criação das universidades estaduais, especialmente no interior do Estado, estas foram impelidas a assumir compromissos para justificar a sua existência. Compromissos estes que não dependem apenas de si próprias. A expectativa de que a mera criação de uma instituição de ensino superior proporcionasse um desejado desenvolvimento local parece exagerado e, sobretudo, colocou para as universidades e sua comunidade responsabilidades que ultrapassam as suas condições reais. Especialmente, por sobreviverem ao longo de suas histórias em condições precárias: sem medidas voltadas à assistência estudantil (bolsas, transportes, residências e restaurantes universitários); sem políticas institucionais de incentivo à pesquisa – as poucas que existiam eram realizadas de forma individual –; baixos salários e más condições de trabalho para os professores, etc. Todo este cenário ainda mais agravado nas unidades no interior do Estado.

Não restam dúvidas que as três instituições exercem um impacto direto e indireto a nível local e nacional do ponto de vista social, econômico e cultural. Em larga medida, as instituições têm conseguido responder aos desafios colocados. Porém, concebemos que as múltiplas potencialidades, decorrentes principalmente do seu corpo docente e discente, de que dispõem são sub-aproveitadas. Somado-se à

ausência de planejamento característica do funcionamento das instituições brasileiras, as universidades sobreviveram, cresceram e se transformaram num cenário de incertezas e dificuldades, de tal forma que, em alguma medida, apesar da permanente resistência da comunidade acadêmica, a crise se tornou parte do modus operandi de funcionamento das instituições.

REFERÊNCIAS

ABRUEM. Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais. *Proposta de participação do governo federal no financiamento das universidades estaduais e municipais*. Brasília: ABRUEM, 2013. 19p.

ALVES, Francisco A. P.. *O processo de interiorização da UECE no Sertão Central*. Fortaleza: EdUECE, 2007.

BEHRING, Elaine R. *Brasil em contra-reforma: a desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 abr. 2026.

CAMPANI, Adriana; HOLANDA, Virginia C. C. de. Os programas de formação de professores da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA): aportes para refletir sobre a interiorização do ensino superior. *Revista Uni-pluriversidad*, v. 20, n. 2, 2020. DOI: [10.17533/udea.unipluri.20.2.011](https://doi.org/10.17533/udea.unipluri.20.2.011). Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/339648/20805248>. Acesso em: 09 jan. 2026.

CARVALHO, Renata R. da S.; AMARAL, Nelson C. Universidades estaduais brasileiras: financiamento, desigualdades regionais e o PNE (2014-2024). *Revista Inter-Ação, Goiânia*, v. 45, n. 2, p. 240-259, 2020. DOI: [10.5216/ia.v45i2.62163](https://doi.org/10.5216/ia.v45i2.62163) Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/62163/35442>. Acesso em: 03 dez. 2025.

CEARÁ, *Constituição do Estado do Ceará*, 1989 [livro eletrônico]: Atualizada até a E C Nº 135/2025. Fortaleza: ALECE, INESP, 2025. 193 p. Disponível em:

<https://www.al.ce.gov.br/paginas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 21 abr. 2026.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: bem público, equidade e democratização. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 18, p. 107-126, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/8vyyv53ksSMWX7jhYsHLsXv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 abr. 2026.

FIALHO, Nádia H. Universidades estaduais no Brasil: pauta para a construção de um sistema nacional articulado de educação. *Revista da FAEEBA - Educação e Contemporaneidade*, Salvador, v. 21, n. 38, 2013. DOI: [10.21879/faeeba2358-0194.2012.v21.n38.p%p](https://doi.org/10.21879/faeeba2358-0194.2012.v21.n38.p%p). Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/faeeba/article/view/499/422>. Acesso em: 04 dez. 2025.

LIMA, João A. V. *Gestão e Autonomia Universitária: a experiência da UECE*. Fortaleza: UECE, 2003.

MORAIS, Elvira Sá de. *A UECE e a política estadual de ensino superior*. São Paulo: Annablume; Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2000.

PIERRE, João T. *URCA: do sonho ao reconhecimento – resgate histórico e documental*. Fortaleza: Premium, 2010.

ROCHA, Flávia R. F. *Análise do orçamento das Universidades Estaduais do Ceará*. Fortaleza: ANDES-SN, 2018.

SILVA JR., João dos R. *Universidade inacabada: razão e precariedade*. Campinas: Mercado das Letras, 2025.

SOARES, José T. *Educação Superior para o Povo*. Sobral: Edições UVA, 2000.

SOUSA, José N. A. de. *Cariri, Nordeste e Universidade*. Fortaleza: UFC, 1970.

VENÂNCIO, Anderson A. *O Financiamento das Universidades Estaduais*. Fortaleza: ANDES, 2014.