



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JONAS MENEZES BEZERRA

**POLÍTICA E FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS
CEARENSES (2003–2018) NO CONTEXTO DO AJUSTE FISCAL E DA
DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO**

FORTALEZA

2022

JONAS MENEZES BEZERRA

POLÍTICA E FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS CEARENSES
(2003-2018) NO CONTEXTO DO AJUSTE FISCAL E DA
DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação. Linha: Trabalho e Educação. Eixo: Capitalismo Contemporâneo e Política Educacional

Orientadora: Prof^a. Dra. Antônia Rozimar Machado e Rocha

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B469p Bezerra, Jonas Menezes.

Política e Financiamento das Universidades Estaduais Cearenses (2003-2018) no Contexto do Ajuste Fiscal e da Desresponsabilização do Estado / Jonas Menezes Bezerra. – 2022.

308 f.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Antônia Rozimar Machado e Rocha.

1. Financiamento da Educação Superior. 2. Universidades Estaduais do Ceará. 3. Desresponsabilização do Estado. 4. Ajuste Fiscal. I. Título.

CDD 370

JONAS MENEZES BEZERRA

POLÍTICA E FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS CEARENSES
(2003-2018) NO CONTEXTO DO AJUSTE FISCAL E DA
DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação. Linha: Trabalho e Educação. Eixo: Capitalismo Contemporâneo e Política Educacional

Aprovada em: 14/03/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Antônia Rozimar Machado e Rocha
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dra. Clarice Zientarski
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dra. Kátia Regina Rodrigues Lima
Universidade Regional do Cariri (URCA)

Prof.^a Dra. Raquel Dias Araújo
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof.^a Dra. Erlênia Sobral do Vale
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer aos meus pais e minhas irmãs, por toda a dedicação, o cuidado e a formação que me proporcionaram desde sempre. A minha trajetória acadêmica não seria possível sem a existência e a dedicação deles. Gratidão eterna.

Agradeço aos meus amigos e amigas dos diversos lugares que a vida trouxe. Os diálogos, desabafos, encontros foram essenciais para a persistência e a confiança necessárias para a realização deste trabalho.

Agradeço imensamente e com muito afeto a minha orientadora, professora Rozimar Machado, pelo acolhimento, pela sensibilidade, pela paciência e pelo auxílio na execução desta pesquisa.

Deixo meus sinceros agradecimentos às professoras Clarice Zientarski, Raquel Dias, Kátia Lima e Erlênia Sobral por todas as reflexões, críticas e ensinamentos anteriores e ao longo deste processo.

Gostaria de agradecer também à Universidade Federal do Ceará (UFC), por ser mais do que a escola que me proporcionou a formação superior e a oportunidade de expandir meus horizontes, mas também por ser um lar, no sentido pleno, por quase dez anos. E homenageando-a, estendo o meu agradecimento, especialmente, ao corpo docente e servidores técnico-administrativos da Faculdade de Educação.

Há todo um velho mundo ainda por destruir e todo um novo mundo a construir. Mas nós conseguiremos, jovens amigos, não é verdade? (LUXEMBURGO, 1918, p. 434).

E é tão bonito quando a gente entende que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá
É tão bonito quando a gente sente
que nunca está sozinho por mais que pense estar. (GONZAGUINHA, 1982).

RESUMO

Esta pesquisa se propõe a discutir a política de financiamento das universidades públicas estaduais do Ceará (UECE, URCA e UVA) no período compreendido entre 2003–2018, correspondente as gestões de Lúcio Alcântara (2003–2006), Cid Gomes (2007–2014) e Camilo Santana (2015–2018). As três universidades, ao longo de suas trajetórias, tem sobrevivido em condições precárias decorrentes da falta de um financiamento adequado. No período destacado neste trabalho, a despeito das particularidades de cada governo, subjaz um projeto político comum que perpetua, em larga medida, as diretrizes políticas do Governo das Mudanças que chamaremos de “Mudancismo”. Em que pese o discurso de modernização política e de desenvolvimento econômico, as universidades estaduais não se inserem como parte relevante do projeto destes governos o que repercute diretamente na continuidade do subfinanciamento histórico e, conseqüentemente, na precarização e na obstrução do crescimento quantitativo e qualitativo das instituições. O argumento apresentado da insuficiência de recursos é questionável tendo em vista a prioridade estabelecida no orçamento estadual para o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, bem como também na prática de isenções fiscais e construção de grandes obras, por exemplo. No percurso metodológico desenvolvido para a realização desta investigação tomamos como alicerce teórico-metodológico o materialismo histórico-dialético por possibilitar a investigação do objeto na sua totalidade e existência concreta. Como procedimentos técnicos foram realizados: o levantamento e análise bibliográfica acerca da temática; a análise documental dos planos dos governos citados e entrevistas semiestruturadas com atores políticos relevantes das universidades e da educação superior pública estadual. Pretendemos demonstrar neste trabalho que as universidades são prescindíveis no projeto político dos governos mudancistas, sendo tratadas como um ônus político e econômico para o Estado. Deste modo a precarização e contenção das instituições estaduais é uma opção política deliberada que favorece diretamente a expansão do setor privado possibilitando-o responder a vasta demanda pelo acesso ao ensino superior.

Palavras-chave: financiamento da educação superior; universidade estaduais do Ceará; desresponsabilização do Estado; ajuste fiscal.

ABSTRACT

This research aims to discuss the financing of state public universities in Ceará (UECE, URCA and UVA) in the period between 2003–2018, corresponding to the administrations of Lúcio Alcântara (2003–2006), Cid Gomes (2007–2014) and Camilo Santana (2015–2018). The three universities, throughout their trajectories, have survived in precarious conditions resulting from the lack of adequate funding. In the period highlighted in this work, despite the particularities of each government, there is a common political project that perpetuates, to a large extent, the political guidelines of the Government of Changes, which we will call “Mudancismo”. Despite the discourse of political modernization and economic development, state universities are not a relevant part of the project of these governments, which has direct repercussions on the continuity of historical underfunding and, consequently, on the precariousness and obstruction of quantitative and qualitative growth of institutions. The argument presented of insufficient resources is questionable in view of the priority established in the state budget for the payment of interest and amortization of the public debt, as well as in the practice of tax exemptions and construction of large works, for example. In the methodological course developed to carry out this investigation, the historical-dialectical materialism is taken as a theoretical-methodological foundation, as it allows the investigation of the object in its totality and concrete existence. As technical procedures, the following were carried out: a survey and bibliographic analysis on the subject; document analysis of the aforementioned government plans and semi-structured interviews with relevant political actors from universities and state public higher education. We intend to demonstrate in this work that universities are dispensable in the political project of changing governments, being treated as a political and economic burden for the State. In this way, the precariousness and contention of state institutions is deliberate political option that directly favors the expansion of the private sector, enabling it to respond to the vast demand for access to higher education.

Keywords: higher education funding; state universities of Ceará; disclaimer of the State; fiscal adjustment.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (1995–1998)	83
Tabela 2 –	Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (1995–1998)	83
Tabela 3 –	Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo a dependência administrativa - Brasil (1995–1998)	84
Tabela 4 –	Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo a dependência administrativa - Ceará (1995–1998)	84
Tabela 5 –	Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (1995–1998)	85
Tabela 6 –	Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (1995–1998)	85
Tabela 7 –	Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (1999–2006)	86
Tabela 8 –	Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (1999–2006)	87
Tabela 9 –	Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (1999–2006)	88
Tabela 10 –	Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (1999–2006)	88
Tabela 11 –	Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (1999–2006)	89

Tabela 12 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (1999–2006)	90
Tabela 13 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2007–2013)	103
Tabela 14 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2007–2013)	103
Tabela 15 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2007–2013)	104
Tabela 16 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2007–2013)	105
Tabela 17 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2007–2013)	105
Tabela 18 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2007–2013)	106
Tabela 19 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2014–2018)	110
Tabela 20 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2014–2018)	111
Tabela 21 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2014–2018)	111
Tabela 22 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2014–2018)	112
Tabela 23 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2014–2018)	113

Tabela 24 –	Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2014–2018)	113
Tabela 25 –	Quantidade de matrículas de graduação presencial, docentes (temporários e efetivos) e servidores técnico-administrativos da UECE (2007–2018)	133
Tabela 26 –	Quantidade de matrículas de graduação presencial, docentes (temporários e efetivos) e servidores técnico-administrativos da URCA (2010–2018)	134
Tabela 27 –	Quantidade de matrículas de graduação presencial, docentes (temporários e efetivos) e servidores técnico-administrativos da UVA (2006–2018)	136
Tabela 28 –	Despesas com as universidades estaduais, por ano, e percentual sobre a receita líquida de impostos do Estado do Ceará	184
Tabela 29 –	Despesas com as universidades estaduais e outras instituições, por ano, e percentual sobre a receita líquida de impostos do Estado do Ceará	185
Tabela 30 –	Aplicação de percentual constitucional estadual obrigatório do Estado do Ceará, por ano, com as universidades estaduais	187
Tabela 31 –	Composição do PIB do Ceará e gastos com a educação e educação superior (2003–2006)	190
Tabela 32 –	Composição do PIB do Ceará e gastos com a educação e educação superior (2007–2012)	191
Tabela 33 –	Execução Orçamentária do Estado do Ceará (2012–2017), valores em reais.	193
Tabela 34 –	PIB do Estado do Ceará e do Brasil e crescimento percentual (2012–2017)	193
Tabela 35 –	Reajuste dos servidores do Estado do Ceará x Inflação (IPCA) x PIB x Pagamento de Juros (2012–2017)	194
Tabela 36 –	Percentual de despesas executadas com as universidades e com o pagamento de juros e amortização da dívida sobre	

	o orçamento do Estado do Ceará (2012–2017)	
	196
Tabela 37 –	Evolução do total das despesas realizadas pelas universidades estaduais, por estados do Nordeste, como percentuais do PIB estadual e a média do período – 2012 a 2015	204
Tabela 38 –	Custo médio do aluno das universidades estaduais brasileiras, por estado da federação – 2012 a 2016 (Valores em R\$ a preços de janeiro de 2017 corrigidos pelo IPCA) ...	205

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRUEM	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ADUSP	Associação de Docentes da Universidade de São Paulo
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CENTEC	Centro de Ensino Tecnológico
CF	Constituição Federal
CIC	Centro Industrial Cearense
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CVT	Centro Vocacional Tecnológico
EAD	Educação à Distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ESP	Escola sem Partido
FIEC	Federação das Indústrias do Ceará
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNCAP	Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FUNCEME	Fundação de Meteorologia e Recursos Hídricos
FUNDETEC	Fundação de Desenvolvimento Tecnológico do Cariri
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEPRO	Instituto de Estudos e Projetos
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITEC	Instituto Tecnológico do Cariri
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MARE	Ministério da Administração. Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NUTEC	Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial do Ceará
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OS	Organizações Sociais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCCV	Plano de Cargos e Carreiras e Vencimentos
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNAEST	Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SECITECE	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste
TIC	Tecnologia da Informação Comunicação
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNIFOR	Universidade de Fortaleza

UNILAB	Universidade Luso Afro Brasileira
UNITINS	Universidade do Tocantins
URCA	Universidade Regional do Cariri
USP	Universidade de São Paulo
UVA	Universidade Estadual Vale do Acaraú

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	Trajetória acadêmica e profissional do pesquisador	20
1.2	Percurso teórico-metodológico	21
1.3	Estrutura de exposição da pesquisa	26
2	FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA E A INSERÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO MUNDIAL	29
2.1	Mundialização financeira e hegemonia neoliberal pós-crise dos anos 1970	29
2.2	A política econômica no Brasil pós-anos 1990 e a inserção no cenário mundial.....	41
2.3	O ciclo mudancista no Ceará: laboratório do neoliberalismo brasileiro	53
3	A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (1995 – 2018): EXPANSÃO, DIVERSIFICAÇÃO, PRIVATIZAÇÃO E REGULAÇÃO	67
3.1	A influência dos organismos internacionais sobre a reforma do ensino superior no Brasil: uma síntese das principais diretrizes.....	71
3.2	A construção do arcabouço jurídico da reforma (1995–1999)	79
3.3	A expansão do setor privado-mercantil e a privatização do setor público (1999–2006)	86
3.4	A massificação do ensino superior (2007–2013)	98
3.5	A estagnação do ensino superior e avanço do conservadorismo (2014–2018)	107
3.6	Expansão, privatização, diversificação e regulação: os pilares da reforma da Educação Superior no Brasil	116
4	AS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO CEARÁ: A CRISE COMO MODUS OPERANDI	129
4.1	As origens e a função das universidades estaduais do Ceará	129

4.2	O projeto dos governos estaduais (2003–2018) e as universidades estaduais: que lugar ocupam?	148
4.2.1	<i>“Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social” (2003–2006)</i>	149
4.2.2	<i>“Ceará vota para crescer” (2007–2010)</i>	153
4.2.3	<i>“Por um Ceará melhor pra todos” (2011–2014)</i>	155
4.2.4	<i>“Os 7 Cearás” (2015–2018)</i>	157
4.3	Síntese dos Planos de Governo: ausência de projeto e a resistência da comunidade acadêmica	161
5	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA: A REALIDADE NACIONAL E DO ESTADO DO CEARÁ	172
5.1	O financiamento das IES estaduais do Ceará: uma trajetória de crise	179
5.2	Financiamento das universidades estaduais brasileiras: algumas notas comparativas	200
6	CONCEPÇÕES DOS SUJEITOS SOBRE O FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO CEARÁ: PONTOS E CONTRAPONTO	212
6.1	Infraestrutura e Assistência Estudantil	214
6.2	Mercantilização da educação e privatização das universidades.	238
6.3	Financiamento público e desresponsabilização do Estado	260
6.4	Qual o projeto para as universidades?	272
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	283
	REFERÊNCIAS	289
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	303
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE QUESTÕES PARA AS ENTREVISTAS COM OS DOCENTES DAS UNIVERSIDADES	304
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE QUESTÕES PARA AS ENTREVISTAS COM OS REITORES DAS UNIVERSIDADES	306
	APÊNDICE D – ROTEIRO DE QUESTÕES PARA AS ENTREVISTAS COM OS SECRETÁRIOS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO SUPERIOR	308

1 INTRODUÇÃO

A distribuição dos recursos financeiros configura-se em um dos principais indicadores para avaliar as prioridades estabelecidas por qualquer órgão ou instituição, seja de natureza pública ou privada. Quando se refere ao 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 se constitui uma decisão meramente técnica ou imparcial, como costumam 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 naquele determinado período.

Nesta pesquisa assumimos o pressuposto de que a definição das políticas públicas em geral relaciona-se com a estrutura da sociedade no âmbito econômico e ideológico. Em outros termos, as mudanças referentes à política de financiamento da educação de um modo geral e da educação superior em particular, se inserem no processo de reestruturação da economia capitalista e da reconfiguração do papel do Estado.

Dessa forma, buscamos compreender os impactos das transformações político-econômicas mundiais a partir da emergência da chamada “mundialização financeira”, uma nova forma de acumulação do capital caracterizada pela predominância da acumulação na esfera financeira (CHESNAIS, 2005). Em consonância com estas mudanças, os governos adotaram um conjunto de medidas político-econômicas conforme as diretrizes da teoria neoliberal. Os trabalhos de Reginaldo Moraes (2001) e David Harvey (2013), principalmente, nos auxiliam a compreender as características dos Estados neoliberais e suas implicações para as políticas sociais (LAURELL, 1997).

Em relação ao cenário brasileiro, utilizamos os aportes teóricos de Elaine Behring (2008), para compreender as medidas neoliberais tomadas a partir dos anos 1990, que converteram o País, segundo Leda Paulani (2008) e Reinaldo Gonçalves (2013) numa plataforma de valorização financeira demonstrando a hegemonia do setor financeiro sobre os demais segmentos. Para compreender a política econômica ao longo deste período, fundamentamos esta pesquisa nos estudos de Laura

Carvalho (2018), Rodrigo Castelo (2013) e Rodrigo Teixeira e Eduardo Pinto (2012). A respeito do quadro político-econômico local, discutimos a emergência de um novo ciclo político ao final dos anos 1980, que se manteve hegemônico desde então e se tornou um laboratório de medidas de cunho neoliberal (NOBRE; COSTILLA, 2011; FARIAS, 2015; MONTE, 2017).

Ao debruçarmos o olhar sobre o ensino superior, procuramos evidenciar os principais aspectos (diversificação institucional, flexibilização da oferta e privatização, por exemplo) que conformaram a reforma no País a partir da segunda metade da década de 1990. No âmbito das universidades públicas intensificou-se a mercantilização das instituições mediante a adoção de medidas que alteram a lógica de funcionamento num sentido empresarial e o desenvolvimento e disseminação de uma racionalidade mercantil (LIMA, 2007; MANCEBO, 1998; SILVA JR.; SCHUGURENSKY, 2016; MINTO, 2006; SGUISSARDI, 2009).

No Estado do Ceará, as três instituições estaduais¹ têm vivenciado, desde o início dos anos 2000, uma situação de crise financeira que se reflete, por exemplo, no sucateamento da infraestrutura física; na carência de professores e servidores técnico-administrativos efetivos, bem como nas precárias condições de trabalho; e na ausência de uma política de assistência estudantil. Não por acaso este período foi marcado por um acirramento das lutas políticas empenhadas por docentes, servidores e estudantes e suas respectivas entidades representativas. As demandas e reivindicações apresentadas estão relacionadas diretamente com a insuficiência de recursos financeiros disponibilizados para assegurar as condições necessárias para uma instituição universitária pública, gratuita e de qualidade.

Este cenário suscitou algumas indagações que motivaram a elaboração e realização desta pesquisa. Qual a situação financeira das instituições no cenário atual? Em que medida as diferentes gestões governamentais têm priorizado o investimento no ensino superior? Qual o lugar das universidades estaduais no projeto político dos governos? De que modo as universidades têm operado para suprir as dificuldades financeiras?

Na tentativa de responder esses questionamentos e contribuir com a discussão acerca do financiamento do ensino superior público no Brasil, temos como objetivo principal neste trabalho analisar as condições de financiamento das universidades

1 Universidade Regional do Cariri (URCA); Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA).

públicas do Estado do Ceará, no contexto recente de fortes restrições orçamentárias e o impacto destas restrições impostas sobre o cotidiano das instituições.

De forma mais específica, pretendemos: I) apresentar os elementos contextuais do capitalismo contemporâneo pós 1970, mormente seu processo de financeirização e de adoção do modelo neoliberal no Brasil e no mundo; II) avaliar e comparar os recursos destinados às universidades estaduais do Ceará com os demais gastos do orçamento público estadual; III) analisar e discutir as prioridades estabelecidas pelos governos estaduais nos seus projetos de gestão; IV) analisar as transformações e a situação das instituições estaduais, a partir da percepção dos atores sociais e políticos relevantes no âmbito do ensino superior público estadual.

Para fins de análise da pesquisa, selecionamos como recorte temporal as últimas quatro gestões governamentais, a saber: Lúcio Alcântara (2003–2006), Cid Gomes (2007–2014) e Camilo Santana (2015–2018), em virtude da intensificação dos conflitos entre os governos e a comunidade acadêmica, refletindo a crise financeira sofrida pelas instituições.

No contexto atual, a despeito dos avanços verificados nas universidades estaduais do Estado do Ceará, conquistados a partir de intensos processos de mobilização política; as principais dificuldades estão longe de serem resolvidas e o quadro de precarização se tornou o *modus operandi* das instituições. Este cenário de subfinanciamento das universidades expressa o descompromisso do Estado com a educação superior pública estadual. A consequência deste processo é o abandono das instituições, induzindo-as a buscarem fontes alternativas de financiamento, como forma de suprir a limitação de recursos públicos, através da cobrança de taxas e mensalidades por meio de cursos pagos ou através do estabelecimento de convênios com o setor privado no desenvolvimento de atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Esta problemática financeira das universidades estaduais é, na realidade, uma crise estrutural que afeta as instituições desde as suas fundações. Além da desconfiança sobre a necessidade de se criar instituições universitárias sob a competência do ente estadual, a carência de um orçamento adequado e as precárias condições se tornaram uma marca das universidades estaduais do Ceará (SOUSA, 1970; MORAIS, 2000; PIERRE, 2010).

Advogamos neste trabalho que no projeto político dos diferentes governos estaduais, em consonância em maior ou menor grau com as políticas

socioeconômicas a nível federal nesse mesmo período, as universidades estaduais são prescindíveis, consideradas um ônus a ser mantido, de modo que não se configuram numa prioridade na repartição dos recursos públicos do orçamento estadual. Em detrimento do investimento na educação pública, verifica-se a prevalência de investimentos em outros setores e no ajuste das contas públicas necessários ao pagamento da dívida externa.

1.1 Trajetória acadêmica e profissional do pesquisador

As análises propostas nesta pesquisa convergem com a minha trajetória pessoal, acadêmica e profissional. Durante a graduação, no curso de Ciências Sociais da UFC, concluída em 2011, atuei no movimento estudantil do curso e da universidade, tendo ocupado a diretoria do Centro Acadêmico e do Diretório Central dos Estudantes. Naqueles anos, diversas políticas educacionais para o ensino superior e ciência e tecnologia foram aprovadas, como: o Programa de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), a Lei de Inovação Tecnológica, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), dentre outros, que me instigaram a pesquisar e discutir a respeito destas políticas junto ao movimento estudantil, docente e à comunidade acadêmica, de um modo geral.

Devido a esta militância, escolhi como tema de pesquisa da monografia a produção do conhecimento na UFC, com o intuito de compreender o impacto da chamada Lei de Inovação Tecnológica, Lei nº 10.973/04, sobre a pesquisa na universidade, tendo como recorte analítico o curso de Engenharia de Teleinformática, selecionado após um levantamento de todos os cursos do Centro de Tecnologia, por ser aquele com o maior número de projetos de pesquisa em parceria com o segmento empresarial.

No mestrado, permaneci tendo como objeto o ensino superior público e a pesquisa universitária. Concluí no ano de 2016, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP), a pesquisa que teve como objetivo analisar o impacto da política de ciência e tecnologia no Brasil sobre as pesquisas desenvolvidas pelos docentes da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, tendo em vista a ênfase na promoção da inovação tecnológica através do incentivo à intensificação das parcerias das universidades com o setor empresarial.

Estes trabalhos, além de proporcionarem uma experiência teórica com os estudos no campo das políticas educacionais para a educação superior, fortaleceram o compromisso com a universidade pública e gratuita e com a defesa de uma educação socialmente referenciada e como instrumento de transformação social e emancipação política.

Do ponto de vista profissional, vale destacar a minha atuação como docente durante três anos no curso de Pedagogia da URCA e, mais recentemente, no ano de 2021, também no curso de Pedagogia da UECE, no campus de Itapipoca/CE. A vivência nestas instituições possibilitou um maior conhecimento da realidade e aproximação com os sujeitos que realizam o fazer diário das instituições.

Após a conclusão do mestrado, decidi voltar o olhar para a situação das universidades estaduais do Ceará e percebi uma lacuna nos estudos referentes ao financiamento destas instituições. Apesar de existirem trabalhos relevantes sobre a situação de algumas universidades estaduais no Brasil e mesmo a respeito da realidade da UECE (MORAIS, 2000; VALE, 2012; ALVES, 2018) compreendo que o recorte de tempo em destaque carece de uma investigação acerca das condições de financiamento das três instituições como um todo, considerando, especialmente, o papel atribuído às universidades no projeto político dos governos.

A tese que desenvolvemos neste trabalho integra o eixo “Capitalismo Contemporâneo e Política Educacional” da linha de pesquisa “Trabalho e Educação”, pertencente ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC), sob a orientação da professora Antônia Rozimar Machado e Rocha.

Há que considerar também que as recentes ofensivas ao ensino superior público no Brasil, nos últimos anos, reforçam a centralidade desta temática e a relevância desta discussão na perspectiva estratégica do projeto de sociedade e de país que estão em construção e em disputa para os próximos anos.

1.2 Percorso teórico-metodológico

Para o exame de nosso objeto, consideramos que a construção de um percurso metodológico deve partir da compreensão de que não há um receituário de procedimentos a ser aplicado como requisito para o êxito de um trabalho científico. A prática de pesquisa envolve uma série de aspectos, como: a proposição de problemas; a elaboração de hipóteses; a formulação de conceitos e a delimitação dos

instrumentos de análise, nos quais há que se valorizar as habilidades do pesquisador e o próprio exercício do saber. Nesse sentido, o método científico não é algo exterior à prática, ao contrário, é precisamente a maneira como tal prática é exercida (AZANHA, 2011).

O método é parte de um corpo teórico integrado, no qual envolve as técnicas de pesquisa. Portanto, a escolha dos procedimentos e técnicas de coleta de dados num trabalho investigativo está condicionada ao caminho que se pretende percorrer, isto é, ao método de investigação e aos pressupostos adotados pelo pesquisador e que dá sentido aos procedimentos.

Neste estudo, adotamos como pressuposto teórico-metodológico o materialismo histórico e dialético, por compreender que a investigação teórica almeja o conhecimento da estrutura e dinâmica de um determinado objeto na sua totalidade e na sua existência real, independente dos desejos e anseios do pesquisador. Não obstante, o pesquisador é essencialmente ativo no processo de apreensão do movimento real do objeto, isto é, a dinâmica, as relações, as formas de desenvolvimento e as conexões que se estabelecem no objeto de pesquisa.

Esta concepção visa superar tanto o subjetivismo, que reduz a realidade e os processos sociais às vontades, representações e atos dos sujeitos, quanto do objetivismo, que reduz, por outra perspectiva, a realidade à determinação mecânica dos processos estruturais independentes da ação humana.

Ao falarmos em “movimento real do objeto”, estamos considerando que não se pode conceber a realidade como um conjunto acabado, mas como um processo dinâmico, em permanente movimento. Nesse sentido, apreender a essência de um objeto implica também compreendê-lo como um produto histórico do fazer cotidiano dos sujeitos. Portanto, conhecer o real pressupõe conhecê-lo na sua historicidade e não somente na sua forma meramente presente.

A totalidade é outra categoria central, uma vez que a realidade não é tomada como o somatório isolado das partes, mas com um conjunto imbricado de totalidades concretas de menor complexidade. Daí a necessidade, na concepção marxiana, de desvelar a realidade a partir das contradições e mediações existentes.

O objeto de pesquisa neste trabalho investigativo é atravessado por múltiplas relações e determinações que ultrapassam a esfera educacional. A universidade enquanto instituição social exprime de modo determinado a sociedade de que faz parte. Por isso a importância de perscrutar os determinantes sociais, políticos e

econômicos da ordem capitalista. Ao mesmo tempo e, em contrapartida, entendemos que a universidade, neste processo contraditório e dinâmico, se configura num espaço de disputa de projetos de sociedade opostos e inconciliáveis.

Esta pesquisa coloca-se no polo oposto ao projeto de sociedade capitalista neoliberal. Logo, assume, portanto, uma perspectiva crítica acerca do papel que as universidades têm cumprido no processo de reprodução da ordem burguesa.

Do ponto de vista dos procedimentos metodológicos adotados, a investigação se processou, além do levantamento e análise bibliográfica da literatura acadêmica referente ao ensino superior, através da utilização da pesquisa documental e da realização de entrevistas.

Com relação à pesquisa documental, tomamos como base para compreensão dos projetos governamentais os seguintes documentos: I) “Plano Plurianual Compartilhado (2004–2007) – Crescimento com Inclusão Social”, elaborado no primeiro ano de governo de Lúcio Alcântara; II) “Diretrizes para o Plano de Governo da Coligação Ceará vota para crescer”, da candidatura de Cid Gomes para as eleições de 2006; III) “Diretrizes para o Plano de Governo da Coligação Por um Ceará melhor para Todos”, da candidatura de Cid Gomes para as eleições de 2010; e IV) “Os 7 Cearás – Síntese do Processo de Planejamento Participativo para elaboração do Plano de Governo”, formulado pela candidatura de Camilo Santana para as eleições de 2014. O propósito era identificar as diretrizes postas para o ensino superior, no geral, e para as universidades estaduais, em particular, buscando situar o papel atribuído a estas instituições no projeto político em cada governo.

Recorremos também aos dados referentes a evolução de matrículas, cursos e instituições no Brasil e no Ceará recolhidos do Censo da Educação Superior publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Estes indicadores possibilitam observar de forma comparativa as transformações no ensino superior nacional e local e identificar os impactos das políticas educacionais implementadas ao longo do período destacado.

Utilizamos ainda os dados publicados pelas próprias instituições estaduais referentes à evolução da quantidade de matrículas de graduação, servidores técnico-administrativos e docentes em cada instituição, o que permitiu evidenciar o quadro de cada universidade. Além disso, analisamos alguns indicadores referentes ao financiamento das instituições extraídos dos trabalhos de Venâncio (2014) e Rocha (2018).

A utilização das entrevistas foi uma escolha assumida neste trabalho por se constituir num instrumento que permite ao pesquisador identificar e confrontar as diferentes concepções, expectativas, pretensões e conhecimentos dos sujeitos, bem como obter informações sobre as explicações ou razões a respeito das questões, fatos e processos investigados. Além disso, trata-se de uma técnica flexível, que favorece a adaptação e que possibilita a obtenção de dados suscetíveis de categorização e com um grau de profundidade maior do que outras técnicas.

Foram entrevistados um conjunto de atores políticos escolhidos levando-se em consideração a relevância destes sujeitos no cenário local no que concerne ao ensino superior e, em especial, às três universidades públicas do estado do Ceará no período destacado nesta pesquisa (2003–2018).

No total, dezoito pessoas foram selecionadas e entrevistadas, tomando-se como critério que estes sujeitos sociopolíticos tivessem ocupado algum cargo político, tanto no âmbito estadual, como secretários de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, ou diretamente relacionado às universidades estaduais, seja como gestores (reitores ou vice-reitores) ou nas entidades sindicais dos professores. O propósito era verificar as percepções destes sujeitos considerando o seu lugar de atuação e a função política exercida. Inegavelmente, estas variáveis condicionam o olhar sobre a situação das instituições, suas condições de financiamento, bem como suas demandas, avanços e desafios.

Estes critérios resultaram na seguinte seleção: I) os três secretários da pasta de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, que ocuparam o cargo em cada um dos governos durante o período da pesquisa; II) dois ex-reitores de cada uma das instituições (URCA, UVA e UECE) que ocuparam o cargo no período de recorte desta pesquisa (2003 – 2018), totalizando seis dirigentes universitários²; e III) nove docentes das instituições (três de cada universidade), que tenham ocupado, preferencialmente, o cargo de presidente do sindicato da categoria docente na sua instituição, ou outro cargo na direção da entidade.

Cada participante entrevistado assinou um termo de consentimento ratificando a disposição em colaborar com a pesquisa de forma espontânea, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus; bem como autorizando a gravação das entrevistas e o uso das informações para fins exclusivamente acadêmicos. Tendo

2 Um dos dirigentes universitários ocupou o cargo de vice-reitor, e não de reitor, durante o período em destaque. Apesar disso, utilizaremos a denominação “Reitor” para se referir ao entrevistado.

em vista assegurar o anonimato dos entrevistados, foi estabelecido em comum acordo que estes não terão a sua identidade revelada, de modo que utilizaremos ao longo do texto os seguintes códigos: Secretário 1, Secretário 2, Secretário 3; Reitor 1, Reitor 2, Reitor 3, Reitor 4, Reitor 5, Reitor 6; Docente 1, Docente 2, Docente 3, Docente 4, Docente 5, Docente 6, Docente 7, Docente 8, Docente 9.

As entrevistas foram desenvolvidas a partir de um roteiro de questões abertas previamente estabelecidas, mas com flexibilidade para alteração na ordem e na redação das perguntas. Neste roteiro, constavam questões que buscavam obter informações a respeito da trajetória do entrevistado e sua relação com a universidade ou com o ensino superior; sobre a situação das universidades; no que se refere às condições de trabalho, à infraestrutura e à assistência estudantil; com relação à situação financeira da instituição e a respeito de algumas questões correlatas, como a aplicação da determinação constitucional, da proposta de federalização das instituições, da alternativa de cobrança de mensalidades e do financiamento via parcerias com o setor privado; e finalmente, a respeito dos desafios e dificuldades das instituições estaduais, bem como sobre qual o projeto dos governos estaduais para elas. Algumas questões foram inseridas ou retiradas, conforme as especificidades de cada categoria. Os roteiros encontram-se nos apêndices (B, C e D) deste trabalho.

Analisamos os dados coletados nas entrevistas ao longo do texto, na medida em que as falas dos sujeitos remetiam às questões discutidas nos capítulos. Entretanto, concentramos a maior parte delas no capítulo seis, como descreveremos ao final desta introdução. Dedicado especialmente às análises das entrevistas, o capítulo seis apresenta um diálogo de falas entre sujeitos, mediadas por nossas análises que se apoiaram em autores estudados.

Na exploração e interpretação dos conteúdos das entrevistas, referendamo-nos no método de análise de conteúdo, compreendido como um conjunto de técnicas de análise aplicáveis a qualquer forma de comunicação. Por meio de procedimentos objetivos e sistemáticos de descrição dos conteúdos das mensagens e de indicadores quantitativos e qualitativos, possibilita-se a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destas mensagens (BARDIN, 2016).

Portanto, para as pesquisas em educação, a análise de conteúdo é um recurso metodológico de grande valor por possibilitar a interpretação seja por entrevistas, questionários, discursos, documentos oficiais, textos literários, dentre outros. Isto é,

tudo que possa ser transformado em texto é passível de ser analisado mediante a aplicação deste método.

Como afirma Bardin (2016), este método de investigação se adequa aos objetivos pretendidos, ao tipo de fala a que se dedica e ao tipo de interpretação que se realiza, de modo que não existem regras prontas e rígidas, devendo ser reinventadas a cada momento e em cada trabalho investigativo.

Desta maneira, após a realização das entrevistas e transcrição dos áudios de cada uma, o processo de investigação se iniciou com a leitura flutuante dos arquivos, seguido de uma leitura minuciosa e aprofundada que propiciou uma apropriação e decifração do material. A análise de cada entrevista possibilitou a transformação dos dados brutos em unidades temáticas, resultantes da verificação de repetições, omissões, confluências e divergências entre si.

As temáticas extraídas a partir deste processo de decodificação foram: I) condições de trabalho; II) infraestrutura; III) assistência estudantil; IV) mercantilização; V) fundações privadas; VI) federalização; VII) financiamento público e VIII) projeto para as universidades. Estas temáticas foram agrupadas para fins de exposição em quatro categorias: 1) Infraestrutura e Assistência Estudantil; 2) Mercantilização da educação e privatização das universidades; 3) Financiamento Público e desresponsabilização do Estado e 4) Qual o projeto para as universidades estaduais?

1.3 Estrutura de exposição da pesquisa

Para exposição desta pesquisa, estruturamos este trabalho em seis partes. Na Introdução, buscamos apresentar a trajetória do pesquisador, as motivações, os objetivos da pesquisa, os referenciais teóricos e a estrutura do trabalho. Delineamos no segundo capítulo as principais transformações no cenário mundial a partir dos anos 1970, em decorrência do processo de financeirização da economia e da ascensão e hegemonia da doutrina neoliberal como modos operandi de funcionamento e organização do Estado e das instituições sociais e políticas a partir de então.

Enfatizamos o processo de inserção do Brasil nesta nova fase de acumulação do capital, desde meados dos anos 1990 e mais precisamente a partir da década seguinte, identificamos as características gerais da política macroeconômica de cada governo e as consequências das opções políticas adotadas. Em seguida, discutimos como o Estado do Ceará se configurou num laboratório do neoliberalismo brasileiro,

especialmente, com a ascensão de um novo ciclo político, o “Mudancismo”. Esta tendência, inaugurada no final dos anos 1980, perpetuou-se no poder ao longo das três décadas como projeto político hegemônico.

No terceiro capítulo, traçamos um panorama das transformações na educação superior no Brasil, no período compreendido entre 1995 e 2018, buscando as particularidades de cada etapa estabelecida, bem como as características similares. Destacamos como aspectos comuns: a diferenciação institucional e o crescimento do setor privado, a intensificação dos processos de avaliação/regulação, o aumento das parcerias entre universidades públicas e o segmento empresarial. Em cada uma das etapas procuramos comparar o cenário local com o quadro nacional utilizando-se de dados quantitativos referentes aos indicadores de: cursos, matrículas e instituições, no âmbito público (estadual e federal) e particular.

No capítulo quatro, buscamos examinar os propósitos e condicionantes que motivaram o surgimento das instituições, trazendo elementos históricos para melhor compreensão de como nasceram e como foram internalizadas na sociedade cearense. Em seguida, a partir da análise dos documentos norteadores de cada um dos governos, evidenciamos as similaridades e prioridades verificadas entre os projetos políticos e o papel destinado às universidades estaduais na política de desenvolvimento destes governos. Neste capítulo trazemos preliminarmente, algumas entrevistas que dialogam com as questões discutidas.

No quinto capítulo, procuramos discutir mais diretamente a questão do financiamento, evidenciando as dificuldades financeiras das universidades estaduais cearenses desde o seu surgimento e as consequências disto, em especial, em relação a autonomia das instituições. Utilizamos de uma gama de dados quantitativos que ilustram este quadro.

No sexto capítulo, analisamos com mais profundidade as entrevistas realizadas nesta pesquisa procurando discutir, a partir da perspectiva dos participantes, as condições atuais das universidades, a realidade financeira das instituições e os mecanismos de captação de recursos e a função ocupada pelas universidades no projeto de desenvolvimento do Estado.

Ao final, teceremos algumas considerações acerca das questões suscitadas ao longo desta investigação, refletindo sobre as premissas inicialmente estabelecidas e indicando os desafios atuais e futuros das instituições, considerando os impactos

socioeconômicos da grave crise sanitária, política e econômica provocada pela Pandemia da Covid-19³ ainda em vigência.

3 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Folha informativa – COVID-19** (doença causada pelo novo coronavírus). 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=comcontent&view=article&id=6101:co>. Acesso em: 03 nov. 2021.

2 FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA E A INSERÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO MUNDIAL

No presente capítulo pretendemos examinar os elementos contextuais do capitalismo contemporâneo pós 1970, mormente seu processo de financeirização e de adoção do modelo neoliberal no Brasil e no mundo. Compreender a forma de desenvolvimento de acumulação do capital e seu ajustamento às suas crises nas últimas décadas nos permite visualizar, de forma contextualizada, as necessidades prementes postas à educação, à ciência e às instituições universitárias para se adequarem a essas demandas.

Inicialmente, destacamos, a partir de meados da década de 1970, o desencadeamento do processo de financeirização da economia, propiciado pela ascensão e hegemonia das teses neoliberais, observando como a refuncionalização do aparelho de Estado favoreceu esta transformação da dinâmica capitalista.

Na segunda parte buscamos apontar as transformações ocorridas no Brasil nesta nova fase de acumulação do capital, tomando como marco temporal os anos 1990, delineando os principais aspectos da política macroeconômica de cada governo a partir de então até os dias atuais. Ao final abordamos a transição da hegemonia política no Estado do Ceará com a ascensão do “Governo das Mudanças” e consolidação como novo paradigma de projeto político e modelo de gestão.

2.1 Mundialização financeira e hegemonia neoliberal pós-crise dos anos 1970

Há um risco para qualquer pesquisador em delimitar marcos temporais de análise, como se a história pudesse ser organizada e classificada com uma precisão minuciosa. Não obstante, entende-se que, por volta do final dos anos 1960 e início da década de 1970, o modo capitalista de produção adentrou num novo regime de acumulação com predomínio da valorização financeira, ao qual François Chesnais (2005) denominou de “mundialização financeira”.

Esta nova fase caracteriza-se pelo predomínio da acumulação na esfera financeira em ritmos superiores àqueles verificados nas atividades diretamente relacionadas à produção. Esta acumulação financeira refere-se, segundo Chesnais (2005), à aplicação e valorização dos lucros industriais não reinvestidos e das rendas não consumidas – como planos de previdência privada e poupanças principalmente –, em ativos financeiros (divisas, ações e obrigações), fora das atividades de produção de bens e serviços.

Há, hoje, um enorme, complexo e intrincado volume de transações, configurando longas cadeias de operações de créditos e débitos, envolvendo bancos, fundos de pensão, fundos mútuos e instituições especializadas. Essas operações têm uma autonomia relativa em relação à esfera produtiva e envolvem ativos maiores do que os PIB dos países da OCDE somados. Há efetivas transferências de riqueza – punção sobre os lucros industriais e serviços da dívida pública (punção de impostos) – para a esfera financeira, mas há também ativos cujo “valor” é largamente fictício e que se nutrem das transferências realizadas anteriormente (ou previsões arriscadas de transferências futuras). O fato é que existe uma hipertrofia das operações financeiras, cujos fluxos são quatro vezes maiores que os do comércio exterior e cerca de três vezes maiores que os IED (Investimentos Externos Diretos). O lucro dos banqueiros é uma retenção sobre a mais-valia, assegurada pelas taxas de juros, processo que ganhou uma dimensão muito maior no contexto da mundialização. (BEHRING, 2008, p. 49-50).

Ao contrário do termo “globalização”, extremamente difundido pelas escolas de economia norte-americanas e que sugere um processo benéfico e irreversível de integração sociocultural entre os povos (BEHRING, 2008), o termo “mundialização” remete à formação de mercados financeiros integrados entre si no âmbito nacional e interconectados internacionalmente, sem barreiras, sem órgãos de controle e fiscalização (CHESNAIS, 2005).

Este processo decorreu de três movimentos contínuos: a desregulamentação do setor financeiro, que possibilitou uma ampla liberdade e espaço de atuação e movimentação dos atores econômicos e a criação de inovações financeiras, como novos produtos; a desintermediação, que permitiu a atuação de outras instituições financeiras, além dos bancos, nos mercados como emprestadores e a descompartmentalização, que abriu o mercado doméstico de títulos públicos aos operadores estrangeiros e as Bolsas de Valores às empresas estrangeiras, bem como unificou num único mercado, todos os mercados (de crédito de curto prazo, de crédito de longo prazo, de

câmbio, dentre outros) que antes operavam separadamente e sob regulamentações específicas (CHESNAIS, 2005).

No centro deste processo de acumulação está o chamado capital portador de juros, que se caracteriza pela sua exterioridade em relação ao capital produtivo. Neste cenário, emergiram instituições financeiras bancárias e não-bancárias (fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, por exemplo), responsáveis por gerar acumulação de capital sem sair da esfera financeira sob a forma de juros de empréstimos, dividendos, títulos de ações e outras formas de lucro especulativos (CHESNAIS, 2005).

Estas instituições tornam-se, por meio dos mercados financeiros, proprietárias dos grupos empresariais mais importantes em nível global e impõem à própria acumulação de capital produtivo uma dinâmica orientada para a maximização do “valor acionário”. Em outros termos, os grandes conglomerados empresariais passaram a direcionar suas ações, como o reinvestimento dos seus ativos nos mercados financeiros e não mais nas suas atividades produtivas, em função da elevação das ações e dos dividendos distribuídos aos acionistas e não mais na busca do crescimento das suas taxas de lucro (CHESNAIS, 2005)

Desse modo, apesar da distinção entre capital industrial e capital financeiro, observa-se uma crescente interpenetração entre estas duas esferas que se manifesta nas aquisições e fusões entre grupos industriais; na negociação de títulos dos grandes conglomerados nos mercados financeiros e na expansão das operações financeiras dos segmentos industriais, que canalizam uma parcela das riquezas geradas na produção.

Contudo, o papel das finanças no cenário contemporâneo vai além do redirecionamento da riqueza efetivamente produzida para a geração de lucros fictícios. Outra característica deste regime financeirizado é a geração de capital fictício, isto é, que não representa e nem representará um capital real. Isto se dá pela comercialização nas bolsas de ativos como: títulos de propriedade sobre direitos, direitos de valorização futura no caso das ações, de renda de juros a partir de valorização futura de títulos de dívida privados, recursos provenientes de tributação futura, que embora sua valorização dependa efetivamente de

processos de valorização produtiva, passam a se valorizar pelo simples jogo especulativo. São riquezas fictícias que se valorizam de modo fictício e deslocadas do processo produtivo real (CHESNAIS, 2005).

Vê-se, portanto, que essa estrutura financeira é extremamente frágil, dependente da acumulação de ativos duvidosos e ganhos precários. Por conseguinte, a economia se torna mais vulnerável e propensa a crises. Essa fragilidade sistêmica e as crises financeiras têm sua origem no:

[...] volume extremamente elevado dos créditos sobre a produção futura que os possuidores de ativos financeiros consideram poder pretender, assim como na corrida por resultados que os administradores dos fundos de pensão e de aplicação financeira devem praticar. (CHESNAIS; 2005, p. 62).

Uma das principais engrenagens que alimenta e aumenta o poder do setor financeiro é o chamado “sistema da dívida pública”. Esse conceito designa, de acordo com Fattorelli (2013), o modo de funcionamento do endividamento público dos países que tem servido como um mecanismo de transferência de recursos do setor público para o setor financeiro privado.

A conversão da dívida pública em títulos e o aumento das taxas de juros sobre esses títulos fazem destes ativos um investimento muito atraente, em virtude das garantias oferecidas pelos governos e de sua rápida capacidade de transformação em capital monetário. O resultado foi o aumento exponencial do peso da dívida pública sobre os orçamentos, levando à adoção de medidas em favor da privatização das propriedades estatais e da crescente diminuição dos recursos destinados às políticas sociais.

Convém ressaltar que a dívida é um instrumento que pode ser utilizado como forma de complementar o orçamento estatal ou os investimentos públicos, quando não puderem ser subsidiados com os recursos estatais (arrecadação tributária e rendas patrimoniais, por exemplo). Na prática, contudo, o endividamento não tem servido para melhorar as condições de vida das maiorias sociais (FATTORELLI, 2013).

Os governos transformaram a dívida em títulos possibilitando a negociação e especulação desses no mercado financeiro. O título dá ao credor o direito sobre a receita dos impostos, possibilitando a apropriação sobre a

riqueza produtiva de um País. Os principais credores dos Estados são os segmentos do capital financeiro: bancos, fundos de pensão, seguradoras e fundos de investimentos.

Ao contrário do que costuma propagar, a elevação da dívida pública não decorre de excessos nos gastos sociais, mas de um conjunto de mecanismos que alimentam o serviço da dívida, como: as ofertas exorbitantes de crédito e financiamentos de megaprojetos; as recorrentes trocas, renovações, refinanciamentos e conversões de dívidas já contraídas; as conversões de dívidas privadas em dívidas públicas; os salvamentos de bancos, com a admissão dos passivos bancários pelo Estado; taxas de juros sobre juros e atualização monetária e cumulativa (FATTORELLI, 2013).

A explosão da dívida pública em muitos países latinos, dentre eles o Brasil, se deu a partir dos anos 1970. Com a justificativa de impulsionar o processo de desenvolvimento, um volume exorbitante de crédito do sistema bancário foi concedido. O Fundo Monetário Internacional (FMI) cumpriu um papel singular neste processo ao estabelecer, como contrapartida dos créditos concedidos a estes países, rigorosos planos de ajuste fiscal, isto é: contração dos gastos sociais e dos investimentos públicos; execução de reformas nos sistemas tributário, trabalhista, comercial, previdenciário; privatizações e estatização de dívidas privadas; capitalização de instituições financeiras e aumento do preço das tarifas. Estas exigências foram adotadas à risca no Brasil, como veremos adiante, a partir dos anos 1990, através da adoção de uma série de medidas de desregulamentação financeira, abertura comercial, elevação da taxa de juros e reforma do aparelho de Estado.

Nas décadas seguintes, novos empréstimos foram tomados pela incapacidade de pagar as amortizações e os juros incidentes sobre a dívida. Em outros termos, houve um processo de autogeração, em que novas dívidas foram contraídas para pagar as velhas dívidas (FATTORELLI, 2013).

O pagamento da dívida tem servido para justificar uma série de medidas tomadas pelos Estados nacionais como: as privatizações do patrimônio público e as reformas em diversos setores (previdenciária, administrativa e educacional, por exemplo). Dessa maneira, a prioridade do pagamento da dívida pública

penaliza duplamente os diversos setores da classe trabalhadora. Por um lado, em razão da redução dos recursos destinados às políticas sociais em detrimento do redirecionamento do orçamento para o pagamento dos juros e encargos da dívida pública. E, por outro lado, devido ao caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, pois a maioria dos impostos – continuamente em crescimento – destinados a arcar com a dívida incidem sobre bens e serviços, pesando de modo mais significativo sobre o orçamento das famílias com os níveis mais baixos de renda (FATTORELLI, 2013).

No Brasil, sob o argumento de controlar a inflação, adotou-se uma política baseada na elevação da taxa de juros e na desvalorização da moeda, que não apenas fracassou no seu intento como provocou um aumento da dívida do País, afetando negativamente as finanças, mas beneficiando os setores financeiros. Mesmo nos governos petistas, a despeito do crescimento dos investimentos públicos e da significativa ampliação dos recursos com políticas sociais, as despesas com a dívida pública superaram o conjunto das despesas com Educação, Saúde, Assistência e Previdência Social. Dessa forma, pode-se inferir que a manutenção do “Sistema da Dívida” tem transcendido as orientações políticas de um governo específico e se convertido em modelos de funcionamento dos Estados nacionais (FATTORELLI, 2013).

Este processo acentuou a polarização internacional, aprofundando a desigualdade existente entre os países situados no topo do oligopólio mundial e os países periféricos, de modo que estes

[...] não são apenas subordinados, servindo como reservas de matéria-prima, sofrendo os efeitos conjuntos da dominação política e do intercâmbio desigual, como na época clássica do imperialismo. São países que praticamente não mais apresentam interesses nem econômicos, nem estratégicos para os países e companhias que estão no centro do oligopólio. Não são mais países destinados ao “desenvolvimento” e sim áreas de “pobreza”, cujos emigrantes ameaçam os “países democráticos”. (CHESNAIS, 2005, p.37-38).

Estas nações centrais afirmam a sua dominação e impõem, via agências multilaterais (Banco Mundial, FMI), ajustes estruturais desregulamentadores nas economias dos países mais fracos, como condicionante para se inserir no mercado mundial. Além disso, a permanente ameaça de crises financeiras atinge

diferenciadamente os países, segundo as características de sua inserção mundial.

A dominância da esfera financeira foi possível somente devido ao processo de desregulamentação e liberalização dos sistemas financeiros realizados pelos Estados nacionais. Esta rápida expansão do capital financeiro não teria sido possível sem a intervenção ativa dos governos, através da adoção de políticas de privatização, desregulamentação e liberalização comercial e financeira que,

Puseram fim ao controle do movimento de capitais com o estrangeiro, abrindo assim os sistemas financeiros nacionais ao exterior. Isso levou à emergência de um espaço financeiro mundial fortemente hierarquizado, sem suprimir os sistemas financeiros nacionais, que se integram de maneira “imperfeita” ou “incompleta”. O sistema financeiro estadunidense domina os outros em razão tanto da posição do dólar, quanto da dimensão dos mercados norte-americanos de obrigações e de ações. Não há instâncias de supervisão e controle, cujas decisões são tomadas pelos operadores financeiros. (CHESNAIS, 2005, p. 35).

Os Estados nacionais foram reconfigurados e passaram a cumprir um novo papel no processo de acumulação do capital, recriando um ambiente favorável após a crise dos anos 1970. Estes passaram a agir para garantir a livre circulação do capital entre os setores, regiões e países, através da abertura dos mercados e da remoção de todas as barreiras existentes (como tarifas compensatórias, sobretaxas, planejamento, controles ambientais) (HARVEY, 2013).

Esta reconfiguração se deu sob os ditames das teses neoliberais, que ganharam uma proeminência com o esgotamento do modelo de Estado keynesiano. Um modelo de Estado ativo, central no planejamento econômico e na ação política, regulador dos processos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços, defendido pelas teses keynesianas, possibilitou a retomada do crescimento econômico e garantiu as condições essenciais à reprodução do capital durante quase três décadas após a Segunda Guerra Mundial.

As políticas de Estado buscavam combinar um crescimento econômico regulado com um sistema de proteção social eficaz para os seus cidadãos, legitimando-se como intermediador do compromisso estabelecido entre capital e trabalho. Por um lado, investiu-se massivamente em setores como o transporte

e infraestrutura – vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa, bem como garantiam um aumento de um emprego relativamente estável. Ao mesmo tempo em que, por outro lado, buscava-se complementar o salário com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação e outros (HARVEY, 2013).

Este “pacto” foi possível e durou enquanto as taxas de crescimento mantiveram-se elevadas. Com a queda das taxas de lucro, o aumento do desemprego e da inflação, o chamado Estado de Bem-Estar Social sinalizava o seu esgotamento. Simultaneamente, a ascensão de movimentos sociais progressistas e partidos de esquerda na Europa ameaçava a hegemonia das classes altas, que adotaram uma “saída pelo alto”, com adoção das teses neoliberais para reestruturação do Estado (MORAES, 2001).

Apesar do primeiro experimento neoliberal ter ocorrido no Chile, nos anos 1970, com o governo do general Augusto Pinochet, que executou um conjunto de medidas orientadas por economistas neoliberais, formados na tradicional Escola de Chicago, o neoliberalismo se consolidou como a nova ortodoxia política e econômica do capitalismo avançado nos anos 1980, com os governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

Os governos neoliberais disseminaram a ideia de que a crise econômica dos anos 1970 tinha sua origem na intervenção direta dos Estados no âmbito da economia, através da concessão de uma gama de direitos trabalhistas e na adoção de políticas de seguridade social, características do regime keynesiano. Segundo Laurell (1997, p. 162), o intervencionismo estatal

[...] é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar uma crise fiscal do Estado e uma revolta dos contribuintes, mas sobretudo porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Além disso, é ineficaz e ineficiente: ineficaz porque tende ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; e ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piorá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade. E, para completar, imobilizou os pobres tornando-os dependentes do paternalismo estatal. Em resumo, é uma violação à liberdade econômica, moral e política, que o capitalismo liberal pode garantir.

O Estado intervencionista, segundo os neoliberais, não seria funcional ao desenvolvimento capitalista, tendo servido como um instrumento de pressão de grupos específicos para firmar seus privilégios através das políticas sociais que, por sua vez, elevam os gastos públicos e, conseqüentemente, aumentam o endividamento, a inflação e deseducam os indivíduos a buscarem garantir a sua própria sobrevivência (MORAES, 2001).

Promoveu-se um ataque deliberado a todas as formas de organização dos trabalhadores e as conquistas alcançadas durante “Os Anos Dourados” do regime capitalista. A reestruturação econômica e política, a partir dos anos 1970, desencadeou novas formas organizativas relativas à produção econômica e às relações de trabalho, culminando num regime produtivo marcado pela flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo.

Os efeitos desse processo são nefastos para o conjunto da classe trabalhadora. Esta reestruturação promoveu um processo de heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora, de acordo com Antunes (2011). De um lado, verificou-se uma diminuição da classe operária industrial tradicional ao passo que, paralelamente, há uma expressiva ampliação do trabalho assalariado, sobretudo no setor de serviços através da crescente incorporação do contingente feminino no mundo operário. No entanto, esta expansão é marcada pelo crescimento de múltiplas modalidades de contratação, num processo de subproletarização, em virtude do crescimento do trabalho parcial, temporário, subcontratado e terceirizado.

Essas transformações na forma de ser da classe trabalhadora impactaram diretamente os mecanismos de organização. Atualmente, verifica-se uma queda das taxas de sindicalização, ao passo que se nota uma crescente individualização das relações de trabalho, no qual os organismos sindicais perdem sua legitimidade perante os trabalhadores⁴, dificultando a formação e a

4 A atualização deste debate é urgente e necessária. A Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/17) empreendida no Governo de Temer, promoveu expressivo enfraquecimento dos sindicatos, na medida em que tornou facultativa a contribuição sindical. É uma manobra ardil com o fito de minar a ação combativa dos sindicatos que, sem o aporte financeiro necessário para subsidiar suas tarefas políticas, diminui seu raio de ação, permitindo avançar os interesses empresariais sobre os direitos da classe trabalhadora.

consolidação de uma consciência de classe, minando a solidariedade entre si e reduzindo a resistência aos ataques aos direitos sociais (ANTUNES, 2011).

Ao contrário da teoria do Estado de Bem-Estar Social, para a doutrina neoliberal, não se admite a noção de “direitos sociais”, isto é, a obrigatoriedade do Estado de garantir o acesso e o gozo de bens e serviços pelo simples fato de ser membro de comunidade politicamente organizada. O usufruto de um benefício deve ocorrer como contrapartida do mérito individual ou mediante o pagamento (LAURELL, 1997).

Ao Estado caberia oferecer assistência social apenas àqueles comprovadamente indigentes. Os governos latino-americanos, especialmente, em consonância com as diretrizes dos organismos financeiros internacionais adotam políticas focalizadas, benefícios com alvos bem precisos e delimitados. Como aponta Moraes (2001, p. 66), estas políticas são vantajosas:

Em primeiro lugar, os benefícios focalizados reduzem custos; os setores no extremo da pobreza são conquistáveis com recursos limitados. Afinal, pobre custa pouco, muito pouco. Em segundo lugar, racionalizam a velha política de clientela. Benefícios dirigidos e particularizados não correm o risco político de serem confundidos com medidas que criam direitos universais ou bens públicos, sempre submetidos, estes últimos, a demandas de extensão e generalização. Permitem também a distribuição mais discricionária dos recursos. Além de seletivos (e por causa disso), têm mais chances de impor condições à concessão, dando forma mais clara às manifestações de gratidão dos beneficiados.

Em decorrência, os próprios serviços sociais anteriormente ofertados, geridos e regulados pelo Estado são repassados à iniciativa privada, passando a ser percebidos como mercadorias, submetidos à lógica do mercado e tornando-se um novo espaço para valorização do capital. Entende-se que a privatização e a desregulação combinadas com a competição, estimulam a inovação, melhoram a qualidade, aumentam a eficiência e produtividade e reduzem os custos (MORAES, 2001).

A liberdade individual, a propriedade privada, a liberdade de negócios e o livre funcionamento do mercado são direitos fundamentais e invioláveis. O Estado deve ser eliminado das funções de planejamento e condução enquanto agente econômico direto, através da privatização e da desregulamentação das atividades econômicas, contudo, deve ser forte para garantir um marco legal

adequado para se criarem as condições propícias à expansão do mercado (LAURELL, 1997).

O mercado, nesta visão, não segue uma ordem planejada e deliberada por um ator em particular, como o Estado. A ordem do mercado é produto da competição entre inumeráveis agentes econômicos que tomam decisões e ajustam seus processos produtivos numa dinâmica imprevisível, volátil e incerta. Graças a esse ambiente descentralizado e com ampla liberdade de agir, possibilita-se uma maior eficiência, flexibilidade, criatividade no processo de produção e de consumo.

Os empreendedores e as corporações são considerados peças-chave no desenvolvimento socioeconômico pois se acredita que o aumento da produtividade proporcionará uma elevação nos padrões de vida de toda a sociedade. Por essa razão, devem dispor de ampla liberdade de negociação e movimentação para operar no mercado.

A competição, que é um valor primordial no pensamento neoliberal, é também uma das suas principais contradições. Como aponta Harvey (2013), há uma tendência do livre mercado à formação de oligopólios ou monopólios, à medida que as empresas mais fortes adquirem ou expulsam as empresas mais fracas, de modo que, paulatinamente, se erigem barreiras à entrada de novos competidores.

Além disso, o mercado é um espaço marcado pela assimetria de poder, seja no acesso às informações, na capacidade econômico-financeira ou de influência política, que favorece os mais fortes e com maior acesso às informações. Logo,

[...] o pressuposto neoliberal de perfeito acesso às informações e de igualdade de condições na competição parece ser ou inocentemente utópico ou um escamoteamento deliberado de processos que vão levar à concentração de riqueza e, portanto, à restauração do poder de classe. (HARVEY, 2013, p. 79).

A economia capitalista, a nível nacional e internacional, sob o regime neoliberal foi direcionada em favor da acumulação e concentração de renda pelas camadas altas de renda e não para recuperar o crescimento econômico e muito menos para produzir o desenvolvimento social. Os Estados neoliberais

têm operado não apenas para facilitar a atuação das instituições financeiras por meio da desregulação, mas também garantir a integridade e a solvência de tais instituições durante as crises cada vez mais recorrentes (CHESNAIS, 2005; DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

Portanto, ao tratar sobre os resultados das medidas neoliberais, pode-se concluir como aponta Duménil e Lévy (2014, p. 56) que:

A considerar seus objetivos de classe, o neoliberalismo foi um sucesso indiscutível antes da crise atual. Houve importantes resistências sociais nos países do centro, por exemplo, para manter certo grau de proteção de bem-estar social, e também manifestações de resistência pelo mundo, como na América Latina, como reação à devastação causada, mas isso não mudou o fato de que em toda parte a renda e a riqueza dos segmentos mais ricos da população aumentaram enormemente.

Esta restauração do poder das classes altas não teria ocorrido sem resistência, se não fosse pela aceitação popular. Este consentimento foi possível pela massiva difusão dos ideais de liberdade individual, dignidade humana e igualdade como valores centrais da humanidade e que estariam, segundo o pensamento neoliberal, ameaçados não apenas pelas ditaduras fascistas e comunistas, mas também por toda e qualquer forma de intervenção do Estado, que restringisse as livres escolhas individuais (HARVEY, 2013).

Portanto, se do ponto de vista econômico, os governos neoliberais não conseguiram recuperar as altas taxas de crescimento antes da crise dos anos 1970, do ponto de vista político e social, obtiveram sucesso nas suas metas de reestabelecimento do seu poder de classe. No entanto, inegavelmente, a grande vitória, como aponta o historiador Perry Anderson (1995), se deu no âmbito ideológico, através da criação de um consenso em torno dos seus pressupostos e medidas, disseminando a ideia de que não há alternativas para os seus princípios. As experiências verificadas ao longo das décadas revelam que não apenas governos explicitamente de direita, mas também governos que se autointitulavam de esquerda, puseram em prática as políticas neoliberais (ANDERSON, 1995).

Como discutiremos a seguir, as transformações da realidade brasileira evidenciam que o neoliberalismo não se trata apenas de uma política econômica

com efeitos secundários e transitórios no campo social, mas de um projeto social global de reorganização e redefinição do poder das classes dominantes.

2.2 A política econômica no Brasil pós-anos 1990 e a inserção no cenário mundial

No Brasil, assim como nos demais países latinos, não chegou a se constituir um Estado de bem-estar social. Apesar do surgimento de algumas políticas de proteção social durante as décadas de 1930 e 1940, visando regulamentar especificamente os aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia, não logramos alcançar um universalismo e uma igualdade no acesso aos direitos sociais.

Chegamos à década de 1980 com graves problemas sociais: baixos salários, graves deficiências no atendimento de necessidades sociais básicas (habitação, alimentação, saneamento básico, saúde e educação), além de uma estrutura política débil, uma vez que o regime democrático havia sido uma exceção ao longo da nossa história e as maiorias sociais permaneciam excluídas dos processos políticos em detrimento de oligarquias rurais e urbanas.

Apesar disso, a efetivação e consolidação das políticas neoliberais no Brasil se deu tardiamente. Diferentemente do quadro político europeu, no cenário local, os anos 1980 foram marcados pela reorganização do movimento sindical e dos movimentos populares após um longo período de ditadura civil-militar. O processo de redemocratização política favoreceu o surgimento ou refundação de partidos, sindicatos e movimentos sociais que impulsionaram diversas ações (como greves e mobilizações) visando à melhoria das condições econômicas e sociais.

A aprovação da Constituição Federal (CF), em 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, estabeleceu um conjunto de direitos, pelo menos no nível legal e formal, historicamente reivindicados pelos segmentos populares, mas que pelas ações ou omissões dos governos na década seguinte jamais foram assegurados plenamente.

Ao mesmo tempo, os sucessivos fracassos dos planos de estabilização monetária, as altas taxas de inflação e as dificuldades de investimento do setor público propiciaram um solo fértil para a adoção de medidas de cunho neoliberal como resposta à crise econômica que assolava o País.

O governo de Fernando Collor implementou uma política econômica neoliberal ortodoxa: corte nos gastos públicos, privatizações, abertura comercial e financeira, que além de ter resultados catastróficos do ponto de vista econômico e social, isto é, aumento do desemprego, sucateamento da indústria nacional e retorno da inflação, não conseguiu a adesão das elites rentistas, insatisfeitas com as perdas patrimoniais geradas por algumas medidas adotadas (BEHRING, 2008).

Apesar do impeachment sofrido pelo então presidente, o programa neoliberal manteve o seu vigor. A retórica da modernização do Estado, através da retirada dos entraves corporativos e jurídicos para enxugamento e racionalização da máquina pública e a necessidade de integrar o País na economia globalizada levou a adoção de uma série de outras medidas: concessão de isenções tributárias a ganhos financeiros de não residentes, alterações legais para assegurar os rendimentos dos credores do Estado, além da elevação da taxa de juros, o rígido controle fiscal e a continuidade das privatizações.

A estabilização econômica produzida pelo Plano Real, no governo Itamar Franco, viabilizou para o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, por dois mandatos consecutivos, uma coalização política de centro-direita que deu sustentação ao programa de estabilização econômica do FMI e às reformas políticas preconizadas pelo Banco Mundial.

O Plano Real integrava o conjunto das recomendações apresentadas pela reunião em Washington e patrocinadas pelas instituições internacionais. Estas instituições exigiram dos países devedores um conjunto de medidas favoráveis à livre circulação dos capitais financeiros em troca dos empréstimos concedidos para pagamento das dívidas. A adoção de medidas, como a liberalização comercial e a sobrevalorização do câmbio, possibilitou a atração do capital especulativo. Com as altas das taxas de juros, foi possível assegurar a

manutenção do equilíbrio da balança comercial e o controle inflacionário, angariando amplo apoio popular para o governo (BEHRING, 2008).

Contudo, essa política acabou por gerar o aumento da concentração de renda, a alienação e desnacionalização do patrimônio público, a desproporção entre a acumulação especulativa e a base produtiva real, acarretando um aumento dos custos do Estado e conseqüentemente uma diminuição da capacidade de investimento público e uma compressão dos gastos sociais; uma retração da indústria, preocupada com a redução dos custos, gerando desemprego, redução do mercado interno, desequilíbrio da balança comercial e endividamento do Estado.

Este cenário

[...] trata-se de uma verdadeira restrição externa ao crescimento, de uma adaptação regressiva ao capitalismo mundial, de uma desestruturação sistêmica e, por fim, de uma vulnerabilidade externa nunca dantes vista. (BEHRING; 2008, p. 138).

As reformas liberalizantes conduzidas por FHC buscavam pôr em prática a sua teoria de desenvolvimento dependente-associado⁵, elaborada nos anos 1960 e 1970. Apesar do otimismo, tais reformas não levaram a um novo ciclo de crescimento econômico. Ao contrário, agravou-se a dependência financeira e a instabilidade econômica. Os frequentes abalos do mercado financeiro internacional eram respondidos com a elevação das taxas de juros. O resultado foi o crescimento da dívida pública (interna e externa), recessão econômica, deterioração fiscal e aumento do desemprego (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Uma das principais reformas implementadas pelo governo FHC foi a reforma administrativa, como expressão da reconfiguração do Estado. Acreditava-se, por um lado, que o ajuste estrutural implementado nos anos 80

5 De acordo com esta interpretação da Teoria da Dependência, a internacionalização dos mercados havia criado uma nova forma de dependência econômica aos países considerados periféricos, mas que, contraditoriamente, abria uma via – a única possível segundo essa perspectiva – de desenvolvimento econômico. Este caminho seria através da associação com o capital forte das economias centrais. Partia-se da premissa de que os mercados das economias centrais haviam atingido o seu limite e que, por conseqüência, seria necessário transbordar as suas fronteiras, beneficiando as economias dos países da periferia do sistema. Dessa forma, seria preferível um modelo de desenvolvimento dependente e associado tendo em vista a ampliação do mercado interno a um estancamento autônomo mediante o impulso ao capital nacional, mas que não inseriria o mercado interno no processo de globalização em curso. (MORAES, 2021)

não teria sido suficiente para a retomada do crescimento econômico. E, por outro, em sintonia com as orientações neoliberais, entendia-se que a crise fiscal no Brasil nos anos 1980 havia sido uma crise do Estado, caracterizado como rígido, lento e ineficiente. A Constituição Federal de 1988 acentuou, na perspectiva dos reformadores, a tradição burocrática, patrimonialista e engessada do Estado (PEREIRA, 1996).

Esta reforma teve sua expressão institucional no Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração. Federal e Reforma do Estado (MARE), substituto da Secretaria da Administração Federal. O propósito elucidado pelo Plano era transformar a administração pública brasileira, de burocrática em administração pública gerencial, isto é, reduzir o Estado e tornar a administração pública mais eficiente, moderna, descentralizada e compatível com fase atual do capitalismo competitivo (PEREIRA, 1996).

Segundo Behring (2008, p. 179), na crítica ao patrimonialismo e a burocratização da administração estatal, adota-se a perspectiva gerencial que

[...] introduz a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública, inspirada em elementos da gestão empresarial. O controle se faz pelos resultados, e não pelos processos, sem abrir mão da profissionalização do funcionalismo, tal como na orientação burocrática. É uma estratégia que conduz à competição administrada no interior do Estado e que envolve: definição precisa dos objetivos a serem atingidos pelas instituições; autonomia na gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos; controle e cobrança a posteriori dos resultados. Com isso, a proposta aponta para a flexibilização e a descentralização das decisões, o que, espera-se, vai aumentar a eficiência do Estado.

De acordo com o Plano, o Estado deve ser segmentado em quatro setores. Primeiramente, o Núcleo Estratégico, que corresponde ao governo, em sentido amplo. É onde as decisões estratégicas são tomadas, sendo responsável pela elaboração, legislação e controle da execução das leis e políticas públicas, composto pelo Parlamento, Tribunais, Presidente e seus ministros, e pela cúpula dos servidores civis. Em segundo, o Setor de Atividades Exclusivas, que envolvem o poder do Estado e que garantem diretamente o cumprimento das leis e as políticas públicas, no qual são prestados serviços de responsabilidade única do Estado, como: segurança, educação básica,

previdência básica, por exemplo. Terceiro, o Setor de Serviços Não-Exclusivos no qual o Estado atua em conjunto com organizações públicas não-estatais e privadas, como universidades, hospitais, centros de pesquisa científica, museus. Finalmente, o Setor de Bens e Serviços para o Mercado, que corresponde à área de atuação que é formado pelas empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro. Englobam as atividades econômicas diretamente voltadas para o lucro que ainda permanecem no âmbito do Estado (PEREIRA, 1996).

Os dois primeiros setores deveriam ser de propriedade exclusiva do Estado; o setor de bens e serviços deveria ser propriedade privada, até mesmo para os casos de monopólio natural que deveriam ser fiscalizados por uma agência regulatória independente. No caso do setor de serviços não-exclusivos, no qual se incluem as universidades, admite-se que podem ficar sob o controle do Estado; serem privatizados ou serem financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, a partir da sua transformação em organizações públicas não-estatais, as chamadas “organizações sociais” (PEREIRA, 1996).

As organizações sociais se configuram em entidades de direito privado sem fins lucrativos, que celebram contratos de gestão com o Poder Executivo, que, por sua vez, compete assegurar a sua dotação orçamentária. Estes contratos estabelecem metas e indicadores de desempenho, acordados pelas partes, e definem os recursos materiais, financeiros e pessoais a serem providos para as organizações (PEREIRA, 1996).

O trecho abaixo do depoimento de um gestor entrevistado neste trabalho exemplifica o modo como este paradigma opera na prática das relações que envolvem as instituições e o Estado na oferta de um serviço social.

Se você tiver proposta e projeto, você tem recurso. Teve, porque você viu no meu relatório, teve um acréscimo de mais de 300%. E não se deveu a bondade do Cid. Se deveu a propostas do governo, que ele viu que são propostas viáveis e que traziam benefícios para a instituição. Ao ponto de, quando eu faço investimento, eu tenho que pensar em como manter. Essa é a grande preocupação do Estado e é a lógica. Então, eu tenho que buscar projetos que se mantenham por si próprios. Isso é privatizar? Não, isso é você trabalhar com gestão. E eu tenho que trabalhar. Mas como uma instituição, porque eu preciso aplicar uma gestão para que ela também possa se manter, para que ela possa dar uma resposta. Ela possa contribuir. [...] Ela tem que ser atuante, tem que ter dinâmica, ou do contrário...Esse aumento aí não

foi bondade do Cid. Foi uma relação recíproca, porque eu apresentei proposta e ele concedeu esse aumento. (Reitor 3).

Este modelo de administração tornou-se o paradigma adotado a partir de então da administração pública no Brasil. Operou-se a redefinição do papel do Estado através da redução da prestação direta de serviços, assumindo, então, a função de “regulador” das atividades e serviços, que passam a ser ofertados pelo mercado (BEHRING, 2008).

A ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência a partir de 2003, a despeito da sua base social popular e operária e das expectativas dos segmentos populares, não significou uma alteração estrutural na política econômica adotada. O tripé da política macroeconômica (câmbio flutuante, superavit primário e o sistema de metas da inflação) do governo FHC foi mantido durante o primeiro governo Lula, justificada pelas ameaças de fugas de capital, das crises cambiais e do retorno da inflação (TEIXEIRA; PINTO, 2012; PAULANI, 2008).

Acrescenta-se ainda, como destaca Paulani (2013), a adoção de uma série de medidas com o intuito de consolidar a inserção da economia nacional no processo de acumulação financeira internacional: a reforma da previdência para o funcionalismo público federal, a reforma da lei de falências e a ampliação da abertura financeira da economia nacional. Mesmo com a desvalorização do real, após a eclosão da crise de 2008, para compensar as elevadas taxas de juros, o Brasil continuou a ser o paraíso dos rentistas, diante de um cenário de taxas de juros internacionais irrisórias ou negativas.

A partir do segundo mandato do governo Lula, o Estado passou a desempenhar um papel mais ativo no desenvolvimento econômico e social. Dentre as medidas tomadas destacaram-se: a ampliação do crédito, o aumento real do salário-mínimo, a adoção de programas de transferência de renda, o incentivo a elevação dos investimentos públicos e privados por meio da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dentre outras (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

A combinação de medidas voltadas para a distribuição de renda, a expansão do crédito e os investimentos públicos, aliados a alta dos preços das

commodities exportadas pelo Brasil e à redução dos preços das manufaturas e dos bens de capital importadas pelo país, resultaram no maior ciclo de crescimento econômico das últimas três décadas (TEIXEIRA; PINTO, 2012; CARVALHO, 2018).

Ainda assim, de acordo com Gonçalves (2013), a taxa média anual de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) real ficou abaixo da média secular; houve os mais altos índices de endividamento externo do País em todos os tempos; além de não ter havido aumento da renda *per capita* do país em comparação com o nível médio de renda *per capita* mundial.

Apesar da eclosão da crise econômica de 2008, que provocou a desvalorização do real, a fuga de capitais estrangeiros e a queda no preço das *commodities*, a economia brasileira teve uma recuperação rápida se comparada a outros países. Isto se deu devido à manutenção da política econômica em vigor somada à adoção de medidas temporárias para conferir maior liquidez ao sistema financeiro (CARVALHO, 2018). A massa de capitais estrangeiros se deslocou para o País, em razão da estagnação econômica na Europa e nos EUA e da alta rentabilidade das aplicações proporcionadas pelas taxas de juros no Brasil (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Embora o cenário internacional favorável possa explicar o chamado “Milagrinho Brasileiro”, segundo Carvalho (2018), a redução da desigualdade no País só ocorreu pela adoção de políticas redistributivas e pelo aumento dos investimentos públicos em infraestrutura física e social, sem os quais o tal “bolo” teria crescido, mas não teria minimamente sido dividido.

O início do governo Dilma Rousseff foi marcado por uma mudança na agenda econômica com a adoção do que ficou conhecido como “Nova Matriz Econômica”, que combinava juros baixos, desvalorização da moeda, contenção dos gastos e investimentos públicos e desonerações tributárias ainda maiores e mais amplas. Essa agenda contava com o apoio dos setores industriais brasileiros que defendiam que com a desvalorização do real, os produtos nacionais custariam menos que os produtos estrangeiros, incentivando as exportações e desestimulando as importações, o que levaria, por conseguinte, ao aumento dos investimentos privados (CARVALHO, 2018).

Os investimentos privados, contudo, não cresceram no período. A crescente interpenetração entre o setor industrial e financeiro levou as empresas a investir, num cenário de incerteza, em títulos públicos e nos altos rendimentos dos juros sobre os ativos de baixo risco. Dessa forma, as renúncias fiscais foram utilizadas pelo empresariado para aumentar as suas margens de lucros, configurando-se, na prática, como uma política de transferência de renda para os mais ricos e levando a deterioração das contas públicas (CARVALHO, 2018).

Argumenta-se que a crise econômica, que se abateu a partir de 2015, se deu como consequência da deterioração da situação fiscal (aumento da dívida pública, déficits orçamentários e perda da confiança dos investidores). A causa desta deterioração teria sido a “gastança” promovida pelo governo, calcada nos princípios da “Nova Matriz Econômica”, que levaram a um excessivo intervencionismo do Estado e ao abandono do tripé macroeconômico, que teria conduzido o País ao crescimento econômico no período anterior. Esta explicação ganhou força a partir de meados de 2013 e predominou nos debates durante as eleições de 2014 (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

O mito da “gastança” desmedida ocorrida no governo Dilma Rousseff, bem como na gestão de Lula, especialmente nas despesas com benefícios sociais, foi amplamente utilizado pelos opositores para desgastar a imagem da presidente junto à opinião pública, e ganhou ampla repercussão na mídia e no conjunto da sociedade. De acordo com Carvalho (2018) e Teixeira e Pinto (2012), trata-se de uma falácia, uma vez que a taxa média de crescimento do gasto no governo Dilma Rousseff foi até mesmo menor que em governos anteriores. A redução dos resultados primários decorreu da redução das receitas em virtude do aumento das despesas com subsídios e não do crescimento dos gastos.

Após as eleições de 2014, a ex-presidente Dilma Rousseff efetuou uma política econômica mais ortodoxa do ponto de vista liberal através de um ajuste fiscal agressivo: redução dos gastos no PAC, aumento dos impostos e redução dos subsídios que, somados à crise política, à desvalorização do real e à queda dos preços dos produtos exportados, levaram a um desempenho trágico da economia brasileira nos anos seguintes.

O resultado deste cenário foi o *impeachment* da presidente, sob a justificativa de supostos crimes de responsabilidade fiscal cometidos. Estas acusações serviram como pretexto para retirar do poder a presidente que havia perdido a sua base de sustentação política. Os discursos políticos dos opositores criticavam a pretensa irresponsabilidade da presidente na condução da política econômica, mascarando o fato de que o ajuste econômico – apontado como receita para a crise – havia agravado ainda mais os problemas econômicos. Por ilusão ideológica ou (e) por má-fé, no Brasil, quando uma determinada política não demonstra resultados favoráveis, afirma-se que esta não foi aplicada com vigor suficiente (CARVALHO, 2018).

A respeito do processo de *impeachment*, cabe realizar algumas reflexões sobre o significado político deste episódio recente da política brasileira.

Na realidade, as gestões petistas conseguiram estabelecer um modelo de política econômica conciliatória que, durante um período, buscou conservar elevados ganhos para o setor bancário-financeiro (fração hegemônica dentro do bloco do poder burguês) combinados com políticas sociais de alto impacto e ganhos para os segmentos mais pauperizados da sociedade (PAULANI, 2012; TEIXEIRA; PINTO, 2012). Este foi o diferencial em relação aos governos explicitamente neoliberais de Fernando Collor e FHC apesar da manutenção das bases fundamentais da doutrina neoliberal (PAULANI, 2012).

A partir do momento em que as condições internacionais se tornaram desfavoráveis e a economia estagnou, a disputa pelo fundo público tornou incompatível a preservação do pacto social então estabelecido. Além do mais, a equivocada aposta do governo Dilma Rousseff no incentivo aos investimentos privados – em detrimento dos investimentos públicos – agravou a crise econômica e a insatisfação política, em virtude das graves consequências sociais decorrentes (PAULANI, 2012).

Não apenas os governos de Lula e Dilma Rousseff não ensaiaram qualquer rompimento ou mesmo um enfrentamento com as elites econômicas, como a agenda política empresarial foi seguida à risca no início da crise de 2011. Ainda assim, o empresariado foi abandonando o governo, possivelmente pela descrença na capacidade deste de manter a política que assegurasse as suas

margens de lucro sem aumento dos impostos, bem como pela indisposição natural das elites com o comando político do País sob a direção de um partido político com uma origem, uma base popular e uma orientação política de centro-esquerda.

A esperada estabilidade política e a retomada do crescimento após a saída da presidente, todavia, não ocorreu, mesmo com a melhoria do cenário econômico externo. O governo de Michel Temer (2016–2018) implementou um conjunto de ações calcado na contenção da inflação, no controle dos gastos públicos e no incentivo aos investimentos privados, dando prosseguimento à estratégia que já vinha sendo adotada desde o início da desaceleração econômica em 2011. O desemprego alcançou 12% ao final de 2017, o rendimento dos trabalhadores ocupados manteve-se em queda e a economia permaneceu estagnada (CARVALHO, 2018).

Dentre as medidas tomadas por Michel Temer, além da reforma trabalhista, destaca-se a Emenda Constitucional 95, aprovada no final de 2016 que alterou o mínimo destinado a determinadas áreas como saúde e educação para o valor vigente quando da implementação da regra, a ser ajustado a cada ano apenas pela inflação do ano anterior. Esta medida, no que concerne à educação, representa o abandono do princípio que norteia a vinculação constitucional dos recursos para a educação. A fixação de um repasse mínimo de recursos conforme o aumento das receitas do Estado é uma ferramenta indispensável para assegurar a educação num patamar de qualidade como um direito, e não como privilégio (CARVALHO, 2018).

No que diz respeito à política econômica realizada durante o período em destaque, primeiramente é preciso destacar, conforme os estudos de Singer (2018), que a redução da pobreza, apesar de expressiva, não foi o suficiente sequer para tornar a pobreza um problema residual. As conquistas do lulismo foram, conforme o autor, muito mais relevantes na redução da extrema pobreza do que propriamente na pobreza. Não houve uma mudança do ponto de vista estrutural, uma vez alguns indicadores permaneceram inalterados, como: a forte concentração de renda e propriedade, a insuficiência no acesso a serviços

públicos, os elevados índices de informalidade e precarização das relações de trabalho e os baixos rendimentos (BOSCHETTI, 2012).

Apesar da queda substancial da concentração salarial, não houve uma redução da renda apropriada pelos setores mais ricos do País. Ao contrário, a renda do capital cresceu e se manteve mais concentrada nas mãos do 1% mais rico da população. A queda nas taxas de desemprego se deu em grande medida pelo aumento dos trabalhos informais e de relações precárias, que se caracterizam pelos baixos salários, pela instabilidade e pela ausência de proteção social contributiva (aposentadorias, pensões, seguro-desemprego e saúde) (BOSCHETTI, 2012).

Nota-se, portanto, que as políticas de transferência de renda, ainda que de suma importância, têm um caráter limitado para a redução da desigualdade estrutural. Apesar do enorme contingente de pessoas beneficiadas o montante aplicado revela que se trata de um programa “pobre” de baixo custo. Além disso, os baixos valores por família são incapazes de assegurar a satisfação das necessidades mais elementares e acabam por ser um empecilho contra o próprio combate à pobreza, já que se a soma dos benefícios com outros rendimentos ultrapassar a renda per capita mínima exigida, o beneficiário é excluído do programa (BOSCHETTI, 2012).

O evidente progresso verificado no País não foi consistente em longo prazo, como podemos confirmar atualmente. Os avanços nos indicadores foram revertidos conforme as oscilações na conjuntura internacional e do próprio esgotamento deste modelo de desenvolvimento (GONÇALVES, 2013).

À vista de alguns ideólogos, os governos petistas haviam interrompido a hegemonia neoliberal através da implementação de um modelo de desenvolvimento denominado de “social-desenvolvimentista” que se diferenciaria dos antigos projetos desenvolvimentistas por conjugar um crescimento econômico soberano para o País, com inclusão social, através de políticas de distribuição de renda e riqueza e garantia de direitos e serviços sociais.

Para Castelo (2013), especialmente durante os governos petistas, adotou-se uma variante do modelo de desenvolvimento neoliberal revestido de uma roupagem social, ao qual identifica-se como “social-liberalismo” que

[...] muda certos aspectos do neoliberalismo para preservar a sua essência, isto é, a retomada dos lucros dos grandes monopólios capitalistas via o novo imperialismo, a financeirização da economia, a reestruturação produtiva e precarização do mundo do trabalho, o aumento das taxas de exploração da força de trabalho, a reconfiguração das intervenções do Estado na economia e na “questão social”, o apassivamento e cooptação da classe trabalhadora e, em determinados casos, a decapitação das suas lideranças mais combativas (CASTELO, 2013, p. 122).

Os pilares da doutrina neoliberal foram mantidos e apesar do aumento dos gastos nos setores sociais, este se deu numa proporção muito menor do que o montante destinado para o pagamento dos juros e amortizações da dívida ou daquilo que se deixou arrecadar como forma de isenção fiscal e tributária.

Os balanços patrimoniais dos principais bancos bateram sucessivos recordes, apesar da queda na taxa de juros, e a concentração fundiária permaneceu estável, além da permanência da política tributária altamente regressiva, posto que mais da metade da arrecadação vêm da tributação indireta, isto é, do consumo de mercadorias, que têm alíquotas iguais para classes com rendas e riquezas muito desiguais. A renda do trabalhador tem um nível de taxação muito mais elevado do que a renda dos capitalistas; além disso, o estoque de riqueza é praticamente isento de pagamentos (CASTELO, 2013).

A participação ativa do Estado na condução da política econômica não representou por si só um rompimento com as teses neoliberais. O Estado brasileiro foi responsável por transferir uma parte significativa da renda produzida pela economia brasileira para os setores rentistas, através da manutenção das maiores taxas de juros do mundo combinados com a total abertura ao mercado financeiro, convertendo o Brasil numa plataforma internacional de valorização financeira (PAULANI, 2012).

Essa opção política trouxe consequências que acentuam tendências históricas da economia brasileira, segundo Gonçalves (2013), como: a desindustrialização, a reprimarização da economia, o aumento da dependência tecnológica e o aumento da vulnerabilidade externa estrutural.

Convém advertir que ao mencionarmos o processo de desindustrialização, não significa que compreendemos a industrialização como sinônimo de desenvolvimento. Historicamente, nos países considerados “periféricos”, o processo de industrialização foi assumido como equivalente de “desenvolvimento”. Ainda que se pondere que a industrialização é almejada como um meio para a busca por riquezas ou pelo bem-estar da população *e não como um fim em si mesmo, os exemplos revelam que esse processo gerou custos humanos e ecológicos incalculáveis e pouquíssima riqueza comparável aos padrões dos países “centrais”.

Não obstante a desindustrialização aliada à reprimarização da economia promoveu uma maior dependência tecnológica, ou seja, uma diminuição da capacidade de incorporação de tecnologias importadas e inovação própria. A combinação desses fatores, por sua vez, gerou uma perda da competitividade internacional da economia. O problema das *commodities*, como ressalta Gonçalves (2013), reside na alta volatilidade de preços e na instabilidade de receita de exportação, além da pequena absorção dos benefícios do progresso técnico e o do reforço de estruturas de produção retrógradas baseadas nas grandes propriedades, gerando maior concentração de riqueza e renda.

O crescimento conjuntural nas fases ascendentes da economia mundial produziu uma falsa ilusão de melhoria, mas esteve muito longe de eliminar a questão central, que é a elevada vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira, isto é, a diminuição da capacidade da economia de resistir às pressões, a fatores desestabilizadores e a choques externos (GONÇALVES, 2013).

2.3 O ciclo mudancista no Ceará: laboratório do neoliberalismo brasileiro

O Estado do Ceará experimentou a partir de meados da década de 1980, em meio ao cenário de transformações políticas nacionais com o fim do regime militar, o encerramento do ciclo político dos chamados “coronéis”. Mais precisamente, a vitória na eleição para o governo estadual em 1986 do candidato

Tasso Jereissati, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), é considerado o marco deste processo.

A chegada ao poder de Tasso inaugurou o surgimento de uma nova fase e, mais do que isso, uma nova tendência na política estadual. A denominação “Governo das Mudanças”, frequentemente, é utilizada para se referir aos três mandatos de Tasso Jereissati (1987–1991; 1995–1999; 1999–2002) à frente do poder executivo estadual e de Ciro Gomes (1991–1994). Neste trabalho, compreendemos que os governos que sucederam: Lúcio Alcântara (2003–2006), Cid Gomes (2007–2010; 2011–2014) e Camilo Santana (2015–2018), que se referem ao recorte temporal desta pesquisa, podem ser caracterizados como parte desta mesma tendência política a qual chamamos de “mudancismo”.

A despeito das particularidades de cada governo, representando partidos políticos e coligações distintas, entendemos que seguem diretrizes comuns e expressam um projeto político semelhante ao que se iniciou ao final dos anos 1980. Estes governos adotaram um conjunto de princípios empresariais na gestão da máquina estatal, em conformidade com o receituário neoliberal, antecipando as medidas neoliberais que foram aplicadas no âmbito federal a partir da década de 1990.

É importante situar que a conjuntura política e econômica favoreceu o surgimento de novos atores políticos. Na segunda metade da década de 1980, o Estado do Ceará vivenciou uma grave crise econômica e social. Um longo período de estiagem somado à crise do algodão e da pecuária além da baixa arrecadação de impostos levou a quebra na economia do Estado e abalou a força das oligarquias municipais do interior. A concentração de renda e o quadro de miséria eram alarmantes, especialmente no interior do Estado.

Ao mesmo tempo em que o avanço da industrialização iniciado pelos coronéis, a partir dos anos 1960, favoreceu a ascensão política da burguesia local que viria a tomar o governo dos próprios coronéis. Foi a partir do planejamento governamental e dos incentivos do Estado que o empresariado local pôde se desenvolver.

Do ponto de vista político, o desmoronamento do regime militar em 1985, e o processo de redemocratização intensificou a disputa entre os três grandes

coronéis (Adauto Bezerra, César Cals e Virgílio Távora), enfraquecendo-os diante dos jovens empresários do CIC, que haviam ganhado projeção política naquele contexto (FARIAS, 2015).

O Centro Industrial Cearense (CIC) foi fundado em 1919 com o propósito de defender os interesses do empresariado industrial. Durante décadas a entidade manteve-se esvaziada em virtude da baixa atividade industrial do Estado. Nos anos 1950, com a criação da Federação das Indústrias do Ceará (FIEC), o CIC tornou-se um órgão auxiliar até ganhar a sua autonomia no final dos anos 1970, tornando-se um espaço de discussão e de organização política do segmento (VALE, 2012; FARIAS, 2015).

Essa nova geração de jovens empresários que assumiu o comando da indústria e comércio do Estado eram herdeiros das empresas familiares originárias dos empreendimentos rurais ou que haviam se beneficiado do finamento público do Banco do Nordeste, da Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE). Diferenciavam-se da geração anterior de empresários por terem uma formação universitária, que havia lhes dado maior embasamento teórico, especialmente no contexto das transformações econômicas da década de 1970 (BARBALHO, 2007; FARIAS, 2015).

O discurso de mudança adequou-se ao contexto sociopolítico nacional da redemocratização e ruptura com a ordem vigente, favorecendo a construção da imagem progressista que o grupo empresarial assumiu e que fortaleceu a sua atuação política. A campanha eleitoral de 1986 se valeu, de forma pioneira no Estado e no País, de avançados recursos audiovisuais e de uma larga e eficiente estrutura profissional de marketing e publicidade que veio a se tornar um investimento presente não apenas nas eleições seguintes, mas também uma marca das gestões deste ciclo.

Os sucessivos governos não pouparam esforços para assegurar a exposição de suas ações, construindo uma imagem das suas próprias gestões como competentes e eficientes e expondo os feitos e promessas das gestões como forma de atrair investimentos externos e ampliar o turismo (BARBALHO, 2007; MONTE, 2017).

Esta estrutura foi fundamental para a estratégia eleitoral do representante do segmento industrial, Tasso Jereissati. A campanha eleitoral se desenvolveu a partir do confronto entre o moderno e o arcaico. De um lado, o jovem empresário carregando a ideia do novo, do progresso, com a promessa de modernizar o Estado e trazer o crescimento social e econômico. De outro, o candidato e ex-governador Adauto Bezerra, identificado com a imagem das oligarquias, da política tradicional clientelista, do Estado ineficiente, corrupto, principal responsável pela miséria da maioria da população (MONTE, 2017).

Sob o discurso da modernização política e econômica, os novos empresários defendiam uma nova forma de gestão da máquina estatal segundo a lógica empresarial. Isso significaria assegurar a profissionalização dos quadros do Estado e romper com a lógica clientelista e paternalista das relações políticas tradicionais estabelecidas. Esta modernização indicava a tentativa de conformar uma nova era da política cearense e do desenvolvimento socioeconômico do Estado.

A função de “Estado-produtor” seria substituída pela do “Estado-propulsor” do crescimento econômico, através do investimento na industrialização e no setor privado tendo em vista a geração de empregos. Enquanto as antigas forças políticas sustentavam-se no controle clientelístico sobre as massas rurais, priorizando a destinação de recursos para o setor agropecuário, o grupo dos empresários pretendia desenvolver uma política industrial voltada à inserção da economia do Ceará no mercado mundial (NOBRE; COSTILLA, 2011).

Neste sentido, a intervenção do Estado seria delimitada pelos interesses privados,

[...] ou seja, deveria ocorrer como suporte ao setor privado e não no sentido de substituí-lo. Da mesma forma, muitas atividades requeridas pela dinâmica do desenvolvimento econômico, e que são financiadas pelo poder público, podem ser realizadas pelo próprio setor privado. E isto ocorrerá sempre que tais atividades despertem interesse econômico e na medida em que possam ser assumidas diretamente pelo capital. (NOBRE; COSTILLA, 2011, p. 7)

Acreditava-se que a superação do subdesenvolvimentismo estaria na industrialização, de modo que o Estado teria um papel fundamental no estímulo,

sob a forma de isenções, infraestrutura e investimentos, ao segmento industrial privado. Este processo de industrialização havia iniciado já com os coronéis em meados dos anos 1960, demonstrando que não havia grandes diferenças entre a política desenvolvida pelos jovens empresários e os coronéis.

Embora defendessem um Estado menos intervencionista, em contrapartida, seus investimentos seriam imprescindíveis para estimular e subsidiar financeiramente o setor industrial. Nesta perspectiva, era necessário uma máquina administrativa sanada financeiramente, rápida, ágil, moderna e subordinada aos objetivos do mercado.

Assim, a preferência ao setor privado deveria ser dada sempre que possível, pois o Estado deve ter um papel subsidiário no processo de acumulação capitalista. Como o Nordeste e o Ceará não haviam atingidos ainda níveis satisfatórios de desenvolvimento econômico, a presença do Estado seria mais exigida nestas áreas. Isto se traduz, especialmente, na transferência de recursos do governo federal para as demais instâncias do poder público. Nessas condições, não era possível pensar o Estado nos termos do liberalismo ortodoxo: como 'Estado mínimo'. (NOBRE; COSTILLA, 2011, p. 6).

Esta mudança na função do Estado se assentava nos princípios neoliberais da economia de mercado e da livre iniciativa, bem como na crítica acerca do crescimento exagerado e da excessiva presença na condução dos processos econômicos. A ineficiência na condução do Estado teria levado ao dispêndio dos recursos públicos e, por conseguinte, ao desequilíbrio fiscal. Esta visão se traduziu, por exemplo, no esforço dos governos ao longo dos anos 1990 em privatizar as empresas estatais cearenses (NOBRE; COSTILLA, 2011). Argumentava-se que a falência do Estado resultava da má utilização dos recursos públicos o que, por sua vez, corroborava para a permanência das condições de miséria da maior parte da população (FARIAS, 2015).

Esta seria a receita para a superação da pobreza e do atraso que assolavam o Estado. Este modelo de desenvolvimento era visto como a única alternativa possível para o desenvolvimento econômico e social do Estado de forma que

A opção política pela atração de indústrias com a concessão de incentivos fiscais/financeiros e oferta de infraestrutura e mão de obra treinada e barata, revelou-se, na visão do governo, inevitável para a sobrevivência econômica do Ceará diante da chamada "guerra fiscal"

entre os estados, verificada, sobretudo, a partir de meados da década de 1990 (ou seja, os estados passaram a disputar investimentos entre si, cada qual buscando oferecer mais vantagens para atraí-los a seus territórios). A isenção do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços) pelo Estado foi um dos principais mecanismos de atração de indústrias para o Ceará. (FARIAS; 2015, p. 525).

No discurso dos setores mudancistas, a capacidade de atrair e apoiar o setor industrial demandava uma recuperação administrativa e financeira do Estado. Este processo de modernização se efetivou através da adoção de medidas clássicas da agenda neoliberal como a realização de um ajuste fiscal, mediante uma reforma administrativa, que extinguiu ou fundiu órgãos públicos e reduziu o quadro de funcionários (VALE, 2012; MORAIS, 2000).

Portanto, pode-se afirmar que o Estado do Ceará foi um laboratório experimental do neoliberalismo brasileiro, antecipando o receituário neoliberal implementado a nível federal, como apresentado anteriormente. Salvo as particularidades de cada governo, as diretrizes fundamentais do projeto de modernização conservadora delineados na “Era Tasso” foram mantidas nos governos seguintes no século XXI.

É necessário ressaltar que apesar da vitória de Tasso ter representado uma derrota eleitoral e encerrado a hegemonia dos coronéis não significou o fim do domínio das tradicionais elites econômicas do Estado. A despeito da retórica de ruptura persistiram em grande medida as mesmas práticas políticas questionadas e não houve uma transformação substancial da estrutura econômica e social.

Operou-se, na realidade, um processo de modernização conservadora, tecido através de um pacto político pacífico, conciliador, a partir de interesses comuns entre o jovem empresariado e os velhos coronéis. Não houve um confronto estrutural entre o novo e o antigo, o velho e o novo se fundiram. As tradicionais oligarquias aceitaram e assumiram o projeto de desenvolvimento empresarial ao passo que este também fazia concessões aos setores oligárquicos inclusive estabelecendo alianças eleitorais ou mesmo abrigando estes grupos nos próprios governos (MORAIS, 2000).

Isso ajuda a entender o ponto fraco do Governo das Mudanças: a lenta diminuição da pobreza e da concentração de renda. O grupo de

empresários também passou a contar com apoio de amplos setores da classe média urbana, não raro, altos tecnoburocratas (destacadamente do Banco do Nordeste), que exerceriam funções dentro das gestões dos Governos da Mudança, sobretudo na área da reforma financeira do Estado e na ampliação da arrecadação. Assim, a defesa do projeto de modernização concebida pelos empresários tornou-se hegemônica na sociedade. Com a exceção de grupos mais à esquerda e de setores do funcionalismo público, o Ceará se encaminhou praticamente para um “pensamento único”, apesar das inúmeras contradições de limites do projeto empresarial [...]. (FARIAS; 2015, p. 526).

Como é reforçado por Farias (2015), esta aliança tornou-se hegemônica à medida que outros setores foram agregando-se e tomando para si este projeto. Em contrapartida, as classes trabalhadoras e demais segmentos desfavorecidos da sociedade continuaram alijados deste processo e os gargalos históricos como a pobreza e a concentração de renda perpetuaram-se ao longo das décadas seguintes.

No primeiro governo de Tasso Jereissati, com efeito, houve a recuperação da estrutura fiscal e o fortalecimento das finanças públicas do Estado. Tanto por intermédio de uma reforma do aparelho administrativo, de corte de despesas públicas, através da demissão de funcionários, da retirada de direitos e achatamento de salários, quanto pelo aperfeiçoamento do sistema de arrecadação de impostos. Esse aumento das receitas assegurou a expansão econômica do Estado por meio da política de isenção de tributos para atrair o setor industrial para o Estado (MORAIS, 2000; SOARES, 2000).

A gestão de Ciro Gomes que veio em seguida deu prosseguimento à política de atração e interiorização das indústrias assegurando um crescimento econômico durante este período superior à média nacional. O modelo administrativo também se manteve inalterado, com ênfase no aperfeiçoamento e modernização da máquina pública, bem como na continuidade do ajuste fiscal, aprimoramento da arrecadação de impostos e controle da execução orçamentária do Estado (FARIAS, 2015).

O retorno de Tasso Jereissati ao comando do Executivo foi marcado pela execução de grandes projetos estruturais, em parceria com o governo federal e com investimentos estrangeiros, como: o Porto do Pecém, em torno do qual se criaria o Complexo Industrial do Porto do Pecém; a ampliação do aeroporto internacional em Fortaleza; a interligação das bacias hidrográficas, a construção

e melhoria de rodovias, além dos investimentos em formação e capacitação da mão-de-obra e na infraestrutura para o setor turístico e do apoio à agroindústria. O terceiro mandato pode ser destacado pela privatização de empresas públicas importantes, como: a Coelce (atual ENEL) e a Teleceará, e a federalização do Banco do Estado do Ceará, também privatizado⁶ na gestão seguinte de Lúcio Alcântara, após disputa judicial.

Entre os principais traços que sintetizam a “Era Tasso” e que podemos considerar como característicos dos governos posteriores são

[...] maior presença de profissionais com perfil técnico, redução do número e custo de funcionários públicos, combate ao empreguismo e a defesa do crescimento da iniciativa privada como o motor para o desenvolvimento de oportunidades de emprego; [...] a privatização de empresas estatais (a exemplo de setores estratégicos de energia elétrica e de telecomunicações); a extinção de órgãos administrativos, estímulo ao afastamento e demissões de funcionários, diminuição de direitos já conquistados pelos funcionários públicos, onde em 1987 o gasto da folha com pessoal era de 140% das receitas e em 1990 se reduziu para 65%. Nesta direção conquistaram com êxito com uma dada forma de modernização com investimentos importantes, controle dos movimentos sociais organizados, reproduzindo a lógica da concentração de capital e a desigualdade social que sempre marcou o Estado. (VALE, 2012, p. 139-140).

As gestões mudancistas conduziram o governo nos moldes de uma empresa privada, dando ao Estado do Ceará um reconhecimento nacional como exemplo de uma administração eficiente e progressista (MORAIS, 2000; SOARES; 2000).

Em relação à questão social, os governos da “Era Tasso” pretendiam superar o assistencialismo característico do ciclo dos coronéis. Nesta perspectiva, buscaram estabelecer relações com os movimentos sociais, comunidades locais e associações de bairro a fim de formar novas lideranças populares comprometidas com o governo. O propósito não diferia das práticas assistencialistas dos governos anteriores: consolidar apoios, estabelecer alianças e assegurar a sustentação no poder.

Além disso, as gestões mudancistas se notabilizaram pelo

6 De acordo com Farias (2015, p. 542): “Segundo os críticos, a privatização, afora razões ideológicas, deu-se porque integrantes do Cambéa temeriam que a apuração dos escândalos do Banco pudesse respingar em alguns empresários e políticos aliados. Com a privatização, dívidas de grandes devedores foram consideradas extintas. O BEC foi adquirido pelo Bradesco, alvo também da reclamação do público pelos maus serviços prestados e altas taxas cobradas.”

[...] grande investimento em publicidade e no uso da propaganda como instrumento político. Não é de se admirar, portanto, que o discurso da participação popular e da renovação da mentalidade pública possa ter interiorizado por lideranças comunitárias articuladas às políticas governamentais. Por outro lado, a face autoritária do projeto de modernização conservadora evidencia-se na forma como são ignorados os direitos e os reclamos das comunidades atingidas por suas ações. (MORAIS, 2000, p. 34).

Em suma, os governos mudancistas de Tasso e Ciro inauguraram um novo modelo de gestão pública do Estado do Ceará que se repetiu nas décadas seguintes. Esta forma de gestão caracteriza-se pela adoção de medidas de ajuste fiscal, de reorganização administrativa do Estado e de uma postura neoliberal nas políticas públicas, mediante a terceirização do serviço público, por exemplo; além da política de atração e parcerias com o setor privado, mediante o direcionamento dos recursos públicos para os investimentos na infraestrutura exigida.

O sucessor de Tasso, Lúcio Alcântara (2003–2006), assumiu a gestão dando continuidade ao projeto político mudancista, mas com o desgaste político acumulado por sucessivos governos, além de uma situação financeira preocupante do Estado. Como destaca Farias (2015), a vinculação partidária e a proximidade com o então presidente Fernando Henrique Cardoso, aliado ao crescimento econômico do Estado e a gestão administrativa realizada asseguraram a manutenção no poder.

Seu governo foi marcado pela adoção das mesmas políticas econômicas de incentivos fiscais para atração de investimentos na indústria e turismo, assim como pela execução de projetos de grande porte, como o Canal da Integração, vinculado à Siderúrgica Cearense e ao Complexo Portuário do Pecém. Entretanto, a crise financeira vivida prejudicou a capacidade de investimentos do governo – cerne da política mudancista – e adoção de medidas de assistência social (FARIAS, 2015).

A vitória de Cid Gomes na eleição seguinte (2007–2010) representou naquele momento uma vitória política de Tasso Jereissati. O ex-prefeito de Sobral se gabou ao cargo pela imagem criada de jovem político, moderno e bom gestor municipal. Ainda que a sua reeleição (2011–2014) tenha sido

marcada pelo rompimento político com Jereissati, pondo fim à hegemonia política deste, não caracterizou o fim do ciclo político mudancista.

Apesar da derrota política de Tasso, a modernização conservadora, dos 20 anos de poder do Governo das Mudanças, continuaria com as gestões de Cid Gomes. O projeto é hegemônico entre os setores dirigentes e classes dominantes e médias do Ceará. Persiste a crença de que a construção de grandes obras de infraestrutura e o apoio à industrialização são os caminhos ideais para o desenvolvimento local. Os críticos, especialmente pequenos grupos mais à esquerda, são poucos e, não raras vezes, desconsiderados. Ou seja, a modernização conservadora cearense continuou, embora, com Cid, não fosse mais um empresário no comando do estado. A burguesia cearense continuava cada vez mais forte e influente. É ela que financiava candidatos, que apoiava nomes compromissados com seus interesses nos mais diversos setores da sociedade. São os interesses econômicos de grupos empresariais que sustentam e orientam o sistema político vigente no Ceará atualmente. (FARIAS; 2015, p. 549).

No período à frente do governo estadual, Cid Gomes caracterizou-se por conciliar práticas e discursos tradicionais e modernos. A imagem construída e disseminada foi a de um governante competente, bom administrador e que executava com eficiência as obras planejadas. Cid Gomes aprofundou o projeto de modernização conservadora iniciado com Tasso. Entre as medidas tomadas, pode-se citar: a continuidade da política de isenções fiscais e o apoio à indústria e ao turismo, a construção de grandes obras, como o Eixão das Águas, a construção e melhorias de rodovias, a construção de aeroportos, dentre outros (FARIAS, 2015).

Cabe frisar que, dentro de proposta de modernização conservadora mais do que em outros governos, Cid dispendeu mais esforços na qualificação da mão-de-obra, tendo em vista, especialmente, o aproveitamento no turismo e na indústria. Estes esforços se materializaram nos investimentos nos centros de formação técnica e tecnológica de nível médio e superior construídos em todo o Estado.

As práticas políticas tradicionais se mantiveram ao longo das duas gestões. Como apresentado por Farias (2015), as alianças eleitorais e composições políticas, as concessões e negociações em troca de apoio político, cooptações, perseguições e repressão foram parte do modus operandi do governo, que levaram a ampliação da base de sustentação política do governo e a quase eliminação da oposição.

A continuidade no poder do grupo político da família Ferreira Gomes foi mantida na gestão seguinte (2015–2018) com a eleição para o governo do Estado do deputado estadual petista e ex-secretário nas duas gestões de Cid Gomes, Camilo Santana. A vitória da coligação “Para o Ceará seguir mudando”, no pleito estadual de 2014, sinalizava a permanência do projeto político em curso. A hegemonia construída por este grupo evidenciou-se na ampla e diversa composição partidária agregando dezoito agremiações ideologicamente distintas.

Com um perfil mais técnico e alinhado ao projeto político, o governo de Camilo Santana manteve o modelo de gestão de resultados com a manutenção do equilíbrio orçamentário. Os dois primeiros anos (2015 e 2016) foram de forte queda da economia estadual, como efeito da crise econômica do País, seguido de um início de recuperação da economia no ano seguinte. A crise foi a justificativa para a adoção de medidas de ajuste fiscal como, por exemplo, a Emenda Constitucional n. 03/2016, que congelou os gastos públicos pelo período de 10 anos, além do aumento da contribuição previdenciária dos servidores públicos. Em contrapartida, o pagamento da dívida pública do Estado não apenas foi mantido, como ampliado ao longo do governo, comprometendo significativamente o orçamento estadual.

A histórica política de atração de investimentos privados por meio de isenções fiscais, defendida desde o governo de Tasso Jereissati, permaneceu em pleno vigor. Destaca-se no governo de Camilo Santana, a Lei de subvenção econômica (Lei n. 16.580/2018) para as empresas aéreas. Estas isenções induzem a concentração de riquezas uma vez que os maiores beneficiados são os grandes grupos econômicos e que não resultam numa ampliação significativa dos empregos.

Apesar dos questionamentos acerca da política de segurança pública o governo de Camilo Santana manteve-se com um baixo índice de rejeição o que garantiu uma reeleição com facilidade em 2018. Esta vitória se deu pela estratégia política de liquidação das forças oposicionistas somado a uma ampliação ainda maior do arco de alianças, levando a maior coligação da história das eleições estaduais do Ceará.

Com efeito, os sucessivos governos do ciclo mudancista, sob um discurso de modernização política e econômica, implementaram políticas neoliberais assentadas em práticas da velha política tradicional, mas com uma nova roupagem, utilizando novos recursos e estratégias eleitorais e dispondo de novas tecnologias de comunicação e informação. Pode-se considerar que a hegemonia deste ciclo só ocorreu pela combinação de velhas e novas práticas e discursos (MONTE, 2017).

Outro aspecto comum aos governos, neste período, foi o estabelecimento de relações tensas e conflituosas com o funcionalismo público, em particular, com os docentes das universidades. A falta de diálogo, a rigidez e mesmo o autoritarismo e a repressão em relação aos trabalhadores e suas entidades representativas foram características dos governos, obviamente, com algumas distinções entre eles.

Especificamente em relação às universidades estaduais, as relações estabelecidas entre as categorias (docentes, estudantes e servidores) e os governos estaduais têm sido, historicamente, conflituosas. Ao longo dos últimos governos a tensão se acirrou tendo em vista a ampliação da capacidade de resistência e mobilização dos setores universitários em virtude do quadro de precarização vivido pelas instituições.

É importante reforçar que entendemos que os governos mudancistas podem ser caracterizados como neoliberais, por privilegiar o mercado em detrimento da atuação do Estado na constituição e consolidação de direitos sociais e políticas de combate a concentração de renda e a desigualdade social. Isto não significa, contudo, que o Estado tenha sido eliminado por completo dos processos econômicos, apesar das privatizações, nem anulado na sua função regulatória (NOBRE; COSTILLA, 2011).

Os indicadores econômicos alcançados em praticamente todos os governos foram notadamente positivos ao longo deste período, superando o crescimento a nível nacional e colocando o Estado do Ceará numa posição de maior destaque, em comparação a trajetória histórica. Estes dados foram sempre utilizados pelos governos e seus defensores para salientar a

competência e a eficiência administrativa e o sucesso do projeto político implementado.

Não obstante, este modelo em vigência nos últimos 30 anos não foi capaz de combater a miséria e a concentração de renda que assolam historicamente a sociedade cearense. A própria opção por priorizar o estímulo à iniciativa privada no âmbito da indústria e turismo, em detrimento do incentivo aos pequenos e médios proprietários rurais e urbanos, os investimentos em saúde, educação e reforma agrária, por exemplo, é questionável como estratégia para mudar a realidade social do Estado. Este projeto operou, acima de tudo, para assegurar a manutenção dos privilégios das elites, relegando à maior parte da população pequenas fatias da riqueza produzida (FARIAS, 2015).

Como procuramos demonstrar, o processo de modernização conservadora foi mantido e atualizado ao longo dos sucessivos governos, com implicações sobre as políticas educacionais. Para Macário, Vale e Alves (2013, p. 16),

A análise da expansão do ensino superior também reforça a tese, pois o crescimento diminuto do setor público expressa a opção das classes dominantes domésticas em obstruir um direito historicamente reivindicado pelas classes trabalhadoras e pelo movimento estudantil. Significa também a opção por diminuir a intervenção do Estado no financiamento de direitos de cidadania, embora isto não signifique diminuição de gastos por parte do ente público. Com efeito, a política de renúncia fiscal e de transferência de fundos públicos para financiar vagas nas empresas educacionais representa grande custo para os cofres públicos, evidenciando a hipertrofia do Estado na função de salvaguarda da lucratividade do capital. Com tais políticas, os números de acesso ao ensino superior melhoram e os porta-vozes do Estado podem ostentar os índices quase sempre precedidos de ufanismos do tipo "nunca antes nesse País se viveu tamanho crescimento". Ao mesmo tempo, o fundo público funciona como alavanca do desenvolvimento do setor que mostrou claros sinais de saturação e vinha enfrentando elevados índices de inadimplência.

No próximo capítulo, pretendemos evidenciar a continuidade da lógica de modernização conservadora no âmbito das políticas para a educação superior nas últimas décadas. Apesar das notórias diferenças entre os governos a nível federal, a expansão do ensino superior, em conformidade com as diretrizes dos organismos internacionais, atendeu a expressiva demanda das classes mais baixas, mas privilegiando sobremaneira o setor privado, assegurando uma alta

rentabilidade para o mercado e conformando a educação como negócio.
(MACÁRIO; VALE; ALVES, 2013).

3 A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (1995–2018): EXPANSÃO, DIVERSIFICAÇÃO, PRIVATIZAÇÃO E REGULAÇÃO

As mudanças no capitalismo mundial, nas últimas décadas, impuseram novas demandas sobre as instituições educacionais de ensino superior que levaram praticamente todos os países a promover reformas estruturais nos seus sistemas de ensino.

Neste capítulo, objetivamos analisar as principais características observadas no âmbito do ensino superior no Brasil ao longo das últimas três décadas. Os estudos sobre educação superior no Brasil apontam que, a partir de meados dos anos 1990, como parte integrante do conjunto de reformas neoliberais implementadas no País nesta década teve início um processo de transformação estrutural deste nível de ensino e que, com diferentes contornos, tem prosseguido até os dias atuais.

Vale destacar, neste sentido, que os pressupostos e diretrizes que embasaram o conjunto de planos, leis e programas foram profundamente influenciados pelos postulados formulados pelos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, como delinearemos a seguir.

Apesar de abarcar um longo período e com diferenças políticas entre os governos, compreendemos que há diretrizes comuns que evidenciam uma continuidade na política educacional adotada. Por este motivo não nos deteremos a abordar de modo detalhado os inúmeros projetos, leis, decretos e programas apresentados e implementados, mas identificar as principais medidas em cada período, destacando as características semelhantes que podem ser percebidas por uma análise histórica.

No período citado as políticas para o ensino superior foram executadas, em geral, de modo fragmentado. O caráter minimalista da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei n. 9394 de 1996, com uma série de lacunas propositalmente deixadas, seguiu a estratégia traçada pelo Ministério da Educação (MEC) de postergar e aprovar separadamente uma série de diretrizes relevantes por fora da lei geral da educação. Esta estratégia favoreceu a aprovação de medidas sem discussões mais amplas e contestadas pela comunidade acadêmica

(professores, servidores e estudantes) além de desconsiderar a totalidade da educação, no geral, e do ensino superior, em particular (CUNHA, 2003; MINTO, 2006).

Em sintonia com os pressupostos e diretrizes neoliberais, as políticas educacionais adotadas romperam com a dicotomia público-privado, institucionalizando no âmbito do Estado novas relações com as entidades da sociedade civil. Nesta perspectiva, todas as instituições foram equiparadas, independente da sua natureza, da sua estrutura e da sua função, assegurando igualmente o direito de receber os recursos públicos desde que atendessem aos patamares mínimos de qualidade conforme estabelecido.

Inspirando-nos na classificação apresentada por Mancebo, Silva Jr. e Schugurensky (2016) para análise da reforma da educação superior no Brasil, dividiremos este processo em quatro fases distintas. A primeira fase, que corresponde ao primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–1998); a segunda fase coincide com o segundo mandato de FHC (1999–2002) e ao primeiro mandato de Luis Inácio Lula da Silva (2003–2006); a terceira fase abrange a segunda gestão de Lula (2007–2010) e os primeiros anos do governo de Dilma Rousseff (2011–2013); e a última fase que abrange o período de 2014 a 2018, desde o final do primeiro governo de Dilma Rousseff até o fim do governo de Michel Temer. Advertimos que tal recorte analítico é mais amplo do que o estabelecido neste trabalho, tendo em vista que esta reforma da educação superior teve início ainda na década de 1990.

Em cada uma destas etapas examinaremos aspectos qualitativos e quantitativos comuns em cada período tomando como base os dados extraídos do Censo da Educação Superior produzido pelo INEP e divulgado anualmente, tendo como referência o ano anterior ao da publicação. Selecionamos como indicadores: a quantidade de instituições de ensino superior, o número de cursos de graduação presencial e o quantitativo de matrículas em cursos de graduação presencial, considerando o recorte temporal de 1995 a 2018. Privilegiamos as informações que abrangem a totalidade do País e aquelas que tratam especificamente do Estado do Ceará. Tem-se em vista traçar um comparativo

observando a evolução das mudanças no cenário local em paralelo com o quadro nacional.

A referida segmentação não tem a pretensão de esgotar a análise a respeito das transformações observadas da realidade nacional e local. Esta classificação tem uma finalidade eminentemente didática, cujo objetivo é elucidar as principais medidas políticas para o ensino superior no País em cada fase e os impactos do ponto de vista quantitativo, evidenciando as particularidades e confluências de cada período. Na ótica deste trabalho identificamos uma linha de continuidade ao longo deste período que possibilita afirmar um processo de reestruturação do ensino superior no Brasil ainda em curso.

É importante mencionar que esta reforma – a despeito das críticas e resistências por parte das entidades representativas de dirigentes, docentes, funcionários e estudantes das universidades públicas –, obteve apoio de diversos atores do cenário político brasileiro, dentre os quais as frações da burguesia. Como nos mostra Rodrigues (2007), tanto os empresários do ensino, que compõem a nova burguesia de serviços, quanto a burguesia industrial defendiam a reformulação da educação superior a fim de contribuir com o desenvolvimento e a integração do País à economia mundial.

Em relação aos empresários do ensino, a defesa da reforma se sustentava nos argumentos neoliberais dos elevados custos do modelo humboldtiano⁷ de universidade, da pluralidade do ensino e da livre-iniciativa do mercado. O modelo único de universidade de pesquisa não atenderia aos anseios sociais de democratização do ensino superior, nem às demandas do setor produtivo.

7 O chamado modelo humboldtiano ou alemão, se constituiu a partir, principalmente, das ideias de Von Humboldt publicadas no texto “Sobre a Organização Interna e Externa das Instituições Científicas Superiores em Berlim” e experimentadas na primeira metade do século XX na Universidade de Berlim. Os princípios fundamentais postulados por Humboldt que inspiram as universidades até os dias atuais são: a formação através da pesquisa; a liberdade de pesquisar e ensinar; a unidade entre o ensino e pesquisa; a autonomia e a liberdade da administração da instituição; a relação integrada, porém autônoma, entre Estado e Universidade. Este modelo de instituição estabeleceu-se no contexto em que a Alemanha necessitava recuperar o atraso no processo de industrialização e afirmar a sua autonomia científica e cultural frente aos rivais europeus. Dessa forma, era imprescindível aproveitar e explorar os avanços que a ciência prometia para o desenvolvimento da nação (PEREIRA, 2009).

No caso da burguesia industrial, embora este segmento defenda, por um lado, a universalização da educação superior por meio da flexibilização da oferta de cursos e instituições para atender as transformações do mercado, tal como os empresários de ensino; por outro lado, apresenta uma desconfiança em relação à qualidade da mão-de-obra formada pelas instituições de ensino superior (IES) privadas. Por esse motivo, defende que

[...] as universidades públicas devem ser preservadas, mesmo que ainda gratuitas para os estudantes; porém, devem adaptar-se às necessidades do “setor produtivo”. E, de forma bastante inteligente, propõe um mecanismo privatizante para manutenção do ensino público e gratuito: a venda dos resultados da pesquisa aplicada às empresas interessadas. A CNI, portanto, não defende a privatização das universidades públicas da mesma forma que ocorreu com as empresas estatais, mas pretende atrelar as IES à lógica e aos propósitos do capital. (RODRIGUES; 2007, p. 124).

Para as IES públicas, apoia-se a aproximação com os setores produtivos, especialmente no desenvolvimento das atividades de pesquisa, de modo a atender as demandas do mercado.

A reforma possibilitou atender tanto aos interesses específicos dos empresários do ensino, posto que abriu a este segmento um novo nicho de mercado, quanto à burguesia industrial pois submeteu as universidades públicas à lógica de produção do capital ao atrelar à produção do conhecimento às demandas da economia competitiva (RODRIGUES, 2007).

Antes de examinarmos cada período apresentaremos brevemente as principais elaborações do Banco Mundial especificamente para a educação superior. A ênfase nas formulações do BM se justifica por reconhecer que este organismo foi o que exerceu mais influência sobre as políticas conduzidas no campo da educação superior.

3.1 A influência dos organismos internacionais sobre a reforma do ensino superior no Brasil: uma síntese das principais diretrizes

Nesta seção sintetizaremos as principais propostas para a educação superior defendidas pelos chamados organismos internacionais⁸ a partir dos anos 1990. O propósito é identificar em que medida estas diretrizes se refletiram no conjunto de planos, programas e leis que compõem a reforma do ensino superior implementada no Brasil a partir desta década, conforme será discutido nos tópicos seguintes deste capítulo.

Optamos por discutir, com mais ênfase, as formulações do Banco Mundial que se destaca, certamente, como o organismo internacional como maior influência ao longo das décadas sobre as políticas públicas em geral, e as educacionais em especial no Brasil bem como nos demais países considerados em desenvolvimento. Segundo Sguissardi (2000, p. 70), essa influência

[...] deve-se muito menos pelo volume de seus empréstimos, ínfimos percentuais do PIB dos países envolvidos, mas pela abrangência e pelo caráter estratégico de sua atuação no processo de ajuste neoliberal dos países pobres, a partir da crise do Estado do Bem-Estar e após o denominado Consenso de Washington.

Nas décadas após a Segunda Guerra Mundial, segundo Sguissardi (2000, p. 70)

[...] o BM cumpriu funções atreladas ao esforço da guerra “quente”, em seguida, da guerra “fria”; na década de 70, envolveu-se nos esforços para superar a crise do Estado do Bem Estar e nas ações do que será chamado neoliberalismo em tempos de “acumulação flexível” do capital; na década de 80, participou das ações visando minorar os riscos para os países credores da crise da dívida externa dos países devedores; e, na década de 90, em especial nos países em desenvolvimento, contribuiu com os esforços de concepção e ação

8 Além dos documentos analisados nesta seção, vale mencionar outros documentos relevantes, a saber: “Relatório sobre o desenvolvimento mundial: conhecimento para o desenvolvimento”, publicado em 1998 pelo Banco Mundial; “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação”, elaborado em 1998 pela UNESCO; “Documento estratégico do Banco Mundial: a educação na América Latina e Caribe”, apresentado pelo Banco Mundial em 1999; “Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior”, publicado pela UNESCO em 1999; “Serviços de Educação”, formulado pela OMC e apresentado em 1998, posteriormente, atualizado em 2010; “Declaração de Bolonha”, publicada em 1999 e assinada pelos ministros da Educação de 29 países europeus; e “Relatório sintético sobre as tendências e desenvolvimentos na educação superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior”, lançado em 2003 pela UNESCO.

para garantir os profundos ajustes impostos pelo ideário neoliberal e, então, sumarizados, pelo Consenso de Washington: busca de equilíbrio orçamentário, abertura comercial, liberalização financeira, desregulamentação do mercado interno e das relações de trabalho, redução dos gastos públicos e privatização de empresas e serviços estatais ou públicos.

Efetivamente a educação ganha uma centralidade no discurso do Banco Mundial a partir da década de 1990. Diante da vulnerabilidade dos países periféricos endividados após a crise da dívida nos anos 1980, o BM impôs drásticas reformas estruturais em consonância com o ideário neoliberal, como contrapartida aos empréstimos concedidos, tornando estes países extremamente dependentes dos organismos internacionais (LEHER, 1999).

As diretrizes fundamentais da política do Banco Mundial para o ensino superior nos países periféricos foram apresentadas no documento intitulado “Ensino Superior: Lições da Experiência”, lançado em 1994, e que serviu como principal referência para a reforma da educação superior no Brasil (LIMA, 2007).

Na ótica apresentada pelo documento, há uma relação entre a redução da pobreza e o desenvolvimento econômico com o investimento na educação superior, tendo em vista a sua contribuição para o aumento da produtividade do trabalho e para o crescimento econômico de longo prazo. Para isso, contudo, seria necessário adequar esse subsistema de ensino aos interesses privado-mercantis, exigindo-se uma reestruturação do seu funcionamento (SGUISSARDI, 2000).

Foram apresentadas quatro diretrizes fundamentais para a reforma do nível superior de ensino: I) diferenciação das instituições de ensino; II) diversificação das fontes de financiamento; III) redefinição do papel do governo em relação ao ensino superior e IV) adoção de políticas de qualidade e equidade no ensino superior.

A diferenciação das instituições de ensino se respalda na crítica ao modelo tradicional de universidades de pesquisa, consideradas custosas, improdutivas e inadequadas às necessidades dos países em desenvolvimento como o Brasil. Por essa razão advoga-se a criação de instituições não-universitárias de outros tipos: institutos profissionais, escolas técnicas, cursos de curta duração, além da expansão de cursos de educação à distância. Ressalte-

se que essa diferenciação demandaria a participação do setor privado, que deve ser estimulado pelos governos nacionais, uma vez que possibilitaria a ampliação das oportunidades educacionais sem onerar os cofres públicos (SGUISSARDI, 2000).

O segundo eixo referente à diversificação das fontes de financiamento expressa a defesa do BM da necessidade de cobrança de taxas e mensalidades para os estudantes e do uso de recursos privados, através do estabelecimento de parcerias com o setor privado para a promoção de cursos, consultorias, atividades de pesquisa, por exemplo. Aos estudantes que não pudessem custear seus estudos seriam ofertados empréstimos financeiros para pagamento após a conclusão do curso ou bolsas de estudos em contrapartida às isenções fiscais e incentivos financeiros para as instituições particulares (LIMA, 2007).

A redefinição do papel do Estado, mais do que um eixo da reforma do ensino, é um pilar dos postulados neoliberais. No âmbito educacional esta diretriz significa que caberia ao Estado prover um ambiente propício para as instituições públicas e privadas, isto é, assegurar as condições para a consecução das reformas orientadas para o mercado e estimular o investimento do setor privado bem como garantir maior autonomia na gestão das instituições públicas (SGUISSARDI, 2000).

Aliado a este terceiro eixo a adoção de políticas de qualidade e equidade trata também da atuação do Estado que deve assumir um papel de fiscalizador, regulamentador e avaliador das instituições de ensino superior, tendo em vista controlar as metas estabelecidas de eficácia e desempenho conforme uma determinada visão de qualidade. Daí a ênfase nos processos avaliativos como condicionante para a distribuição dos recursos e a garantia de autonomia para as instituições (SGUISSARDI, 2000).

Já nos anos subsequentes à publicação do documento, Sguissardi (2000) observa tanto uma redução dos montantes globais quanto dos percentuais dos gastos com as instituições federais de ensino superior (IFES) em relação aos gastos com educação pública pelo governo federal, evidenciando a influência destas diretrizes no financiamento das instituições federais de ensino superior. Como veremos nas seções seguintes deste capítulo a privatização do ensino

superior por meio da expansão do segmento privado-mercantil do ensino alcançou proporções que não existiam até então.

Estas diretrizes se conciliam com os objetivos fundamentais da chamada contrarreforma neoliberal, segundo Guimarães (2013, p. 5):

a) a redução de investimento público na educação superior, para aprofundar o ajuste fiscal dos Estados e garantir o pagamento de suas dívidas; b) a ampliação do espaço do mercado educacional para responder as demandas expansionistas do próprio capital; c) a aproximação da educação superior, incluindo a formação da força de trabalho e dos conhecimentos/pesquisas, aos interesses pragmáticos do capitalismo.

Este documento também reforça a necessidade de um maior investimento em educação básica, a partir da tese do maior retorno individual e social em comparação com a educação superior, especialmente nos países periféricos. Leher (1999) elucida que na ótica dos Bancos, em virtude da inserção subordinada destes países no mercado, restritos à produção econômica de produtos de baixo valor agregado o trabalho requerido é pouco qualificado, daí portanto, a prioridade dada ao ensino básico. Esta questão reforça a falsa polêmica entre privilegiar os investimentos no ensino básico voltados para a maioria da população, ou no ensino superior destinados às elites.

Em 1995, foi publicado o documento intitulado “Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços” que se constituiu num marco no processo de inserção da educação no mercado de serviços definindo-a assim como uma mercadoria tal como outra qualquer. Este documento foi produzido pela Organização Mundial do Comércio (OMC), com o intuito de proporcionar uma articulação econômica entre os países-membros, tendo em vista a redução das barreiras ao comércio mundial.

O documento citado estabelece princípios, obrigações, regras e compromissos específicos para a regulação do setor de serviços a nível mundial. Nele a educação superior é uma modalidade do setor de serviços e que, portanto, passa a ser regulada pela lógica do lucro e da competição. Para Ribeiro (2006), a ideia do acordo atende aos interesses das empresas de serviços situadas principalmente nos países desenvolvidos em acessar estes mercados

em plena expansão sobretudo nos países em desenvolvimento controlados e regulados pelos Estados nacionais.

No caso da educação superior, segundo o documento, as formas de prestação deste serviço poderiam ser feitas por quatro modalidades distintas: I) Transfronteiriço, por intermédio da educação à distância; II) Consumo realizado no exterior, isto é, os estudantes que se deslocam para estudar fora do seu país de origem; III) Presença comercial, através da atuação de empresas em outro país pelo estabelecimento de uma sede local, franquias com instituições locais; IV) Presença de pessoas físicas, mediante o deslocamento de professores e pesquisadores para atuação temporária em outros países (RIBEIRO, 2006).

Os signatários do acordo, países-membros da OMC, se comprometeram a eliminar as barreiras à prestação destes serviços possibilitando o acesso dos demais a estes mercados. Estas barreiras incluem por exemplo: o reconhecimento ou credenciamento de instituições estrangeiras, a diminuição ou retirada dos subsídios aos prestadores nacionais, o reconhecimento de diplomas estrangeiros, o fim dos monopólios nacionais, a liberação dos investimentos diretos pelos prestadores de serviço, dentre outros (RIBEIRO, 2006).

Tal como as formulações do Banco Mundial, a OMC também recomenda a realização de reformas do sistema de ensino superior assumindo as mesmas diretrizes apresentadas pelo BM: a diversificação das fontes de financiamento das instituições universitárias visando uma redução dos gastos e uma maior autonomia das instituições e a diferenciação institucional, através do incentivo à criação de instituições não-universitárias, a fim de garantir uma maior proximidade com os interesses das empresas e dos indivíduos, tratados como consumidores (BORGES, 2009).

Neste sentido, Borges (2009) considera que a educação superior sofre de acordo com a perspectiva da OMC uma alteração tanto conceitual, uma vez que deixa de ser considerada como um direito humano fundamental e passa a ser compreendida como um serviço que pode ser comprado no mercado deste setor por indivíduos ou instituições, vistas como consumidores, quanto das suas funções sociais já que a sua prioridade é formar as competências necessárias

para atender às demandas do mercado de trabalho, assumindo uma visão predominantemente economicista.

Em continuidade com o processo de intensificação da mercantilização da educação superior, um novo documento foi publicado em 2002 pelo Banco Mundial intitulado “Construir sociedades do conhecimento: novos desafios para a educação terciária.”. Afirmava-se enfaticamente a relevância da educação em geral e da educação superior em particular, no desenvolvimento econômico atual.

Na era da sociedade do conhecimento a educação é um fator propulsor no desenvolvimento econômico de maneira que é preciso realizar a formação/capacitação de uma força de trabalho qualificada e adaptável de alto nível, segundo o documento.

Neste, observa-se uma alteração conceitual relevante: a substituição do termo “educação superior” por “educação terciária”, uma noção mais ampla que diz respeito à etapa de estudos após o nível secundário, podendo ser desenvolvido em variados espaços e instituições, públicas ou privadas e com o auxílio das tecnologias da informação. Esta modificação aprofunda um dos eixos norteadores da política educacional que é a diversificação das instituições de ensino superior posto que qualquer curso “pós-médio” (público ou privado) passa a ser considerado de nível “terciário” (LIMA, 2007).

Além de representar um esvaziamento da concepção de universidade fundada no tripé ensino-pesquisa-extensão, reafirma a inevitável

[...] adequação dos sistemas de ensino superior, da educação terciária, nos países em desenvolvimento, à “sociedade do conhecimento”. Isso permitira a inserção dos países no competitivo mercado global e reduziria as desigualdades socioeconômicas e, sobretudo, atuaria diretamente no alívio da pobreza (GUIMARÃES, 2013, p. 9).

Merece destaque a síntese apresentada por Lima (2007) a respeito da influência dos organismos internacionais sobre a educação nos países em desenvolvimento,

O projeto político regido por estes organismos internacionais por meio dos acordos comerciais é caracterizado pelo aprofundamento do processo de privatização de setores estratégicos dos países periféricos, desnacionalizando a educação, a ciência e a tecnologia

(C&T) e as telecomunicações. Essa desnacionalização é consequência da pressão que estes organismos realizam para que empresas estrangeiras controlem empresas nacionais, escolas e centros de pesquisa dos países da periferia do capitalismo. Evidencia-se pela formação de parcerias entre empresas educacionais, com sede nos EUA e Europa e polos espalhados por várias regiões de interesse do capital. Estas parcerias viabilizam a venda de modelos pedagógicos, a comercialização de programas de ensino e de livros didáticos, especialmente para formação e treinamento de professores, objetivando a consolidação de um caldo ideológico e político que legitime e reproduza o projeto burguês de sociabilidade. A educação como serviço forma uma cultura empresarial, permitindo o aprofundamento do processo de empresariamento do setor, ao mesmo tempo que é fundamental para padronizar conhecimentos, uniformizando conteúdos por intermédio de currículos flexibilizados.

Por fim, as mais recentes análises do Banco foram apresentadas no documento intitulado “Um ajuste justo – Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” divulgado em novembro de 2017. Este relatório produzido pelo Banco Mundial atendeu a um pedido do governo federal com o objetivo, segundo declarado, de reajustar o equilíbrio fiscal do País.

De acordo com o documento, o Brasil vivencia uma crise fiscal resultante de um ineficiente e aumento excessivo dos gastos públicos. A elevação das receitas no período de crescimento econômico gerou um volume de gastos obrigatórios⁹ estruturalmente crescentes, mas não necessariamente indispensáveis, levando a um desperdício dos recursos e reduzindo a flexibilidade do orçamento. Por essa razão há a necessidade de reformar áreas prioritárias, como saúde e educação, cuja eliminação das ineficiências produziria resultados iguais ou melhores com menos recursos.

No capítulo sobre educação no documento denominado de “Gastar Mais ou Melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública” é indicativo da lógica contida no texto, qual seja: o investimento em educação (assim como nas políticas públicas em geral) é tratado como um “gasto” que deve ser reduzido e o que for aplicado, deve ser feito de modo mais eficiente. Declara-se que o

9 Os gastos obrigatórios, que incluem os salários dos servidores e aposentadorias, são aquelas despesas que não podem ser cortadas e que representam, em média, a maior parte do orçamento das instituições. Os gastos não-obrigatórios, também chamados de discricionários, embora possam ser cortados, afetam diretamente o funcionamento das universidades. Dividem-se em: I) despesas correntes (ou de custeio), que se refere a contas (água, luz, telefone), insumos para pesquisa, bolsas acadêmicas, pagamento de funcionários terceirizados.; e II) despesas de capital (ou de investimento), referentes a compra de equipamentos, obras e reformas, modernização de laboratórios, manutenção de bibliotecas e redes de wi-fi.

volume de receitas públicas destinadas à área seria suficiente para alcançar resultados satisfatórios, desde que utilizados de modo responsável.

Como analisado pelo ANDES, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, (2019, p. 13) o “documento conduz à conclusão de que a educação pública é marcada por profunda ineficiência, resultando na forma com que as ações são realizadas no sistema educacional brasileiro, assim como nos elevados aportes orçamentários.”.

Em relação ao ensino superior o documento aponta que os gastos públicos estão desigualmente distribuídos. Conforme os dados apresentados, o custo médio por aluno nas universidades públicas é duas ou três vezes maior do que o das universidades privadas. Isso acaba por beneficiar os estudantes mais ricos uma vez que a maior parte dos matriculados nas instituições públicas são de famílias mais ricas.

Essa afirmação pode ser contestada pelos estudos de Amaral (2017), no qual demonstra que mais da metade dos estudantes das universidades federais (51,6%) pertencem a famílias cuja renda mensal é de até três salários mínimos. Além de, segundo dados de 2014, quase dois terços dos estudantes (64%) matriculados nestas instituições terem realizado seus estudos do Ensino Médio integralmente, ou a maior parte, em escolas públicas.

Considerando o cenário econômico desfavorável e com base no pressuposto de que a gratuidade do ensino superior favorece a desigualdade o Relatório sugere algumas alternativas a serem adotadas pelo governo brasileiro.

Primeiro, limitar os gastos por aluno aos níveis das universidades mais “eficientes”, o que levaria a uma economia imediata de recursos da ordem de 0,26% do PIB. Isto exigiria uma reestruturação dos custos das universidades que recebessem menos recursos, além da busca por fontes alternativas. Dentre estas fontes reforça a proposta da introdução das tarifas nas universidades públicas cuja defesa se assenta no pressuposto de que são os estudantes das classes mais ricas que conseguem acessar às instituições públicas e, logo, teriam condições de arcar com essas tarifas (AMARAL, 2017).

Uma terceira medida refere-se à expansão do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para financiar o acesso às universidades públicas e ampliar o

número de bolsas do Programa Universidade para Todos (PROUNI) para garantir os estudantes mais pobres da população. Essas medidas favoreceriam a uma maior equidade do sistema e propiciariam uma economia para o orçamento federal da ordem de 0,5% do PIB (AMARAL, 2017).

Em suma, as propostas apresentadas se fundamentam numa lógica mercantil que

[...] camuflam os interesses do capital em avançar na disputa pelo fundo público ao defenderem a redução do gasto no setor público em detrimento do aumento em gestão empresarial. Os argumentos para justificar o recurso à estratégia de gestão empresarial são a eficiência e a eficácia do setor privado, o que revela como o documento se opõe a princípios de justiça e igualdade social. (ANDES; 2019, p. 10)

Estas formulações foram se manifestando nos últimos anos mediante os sucessivos cortes orçamentários na educação efetivados pelo presidente Jair Bolsonaro, na apresentação do Programa Future-se, bem como nas medidas de favorecimento dos grandes empresários do ensino.

Como pretendemos demonstrar, o ideário do Banco Mundial foi sendo aplicado no processo de (contra)reforma da educação superior no Brasil nas diferentes fases, ajustando-se às especificidades nacionais e às transformações políticas e econômicas ocorridas ao longo das décadas.

3.2 A construção do arcabouço jurídico da reforma (1995–1999)

De acordo com a delimitação estabelecida por Mancebo, Silva Jr. e Schugurensky (2016) incorporada neste trabalho, a primeira fase do processo de reforma da educação superior no Brasil corresponde ao primeiro mandato (1995–1999) do governo de Fernando Henrique Cardoso no qual foram estabelecidas as bases jurídico-normativas para as alterações no ensino superior que tem se verificado desde então.

O escolhido para comandar o MEC no governo FHC foi o economista Paulo Renato de Souza, ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e assessor técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essa escolha não ocorreu por acaso, dadas as vinculações entre as

políticas educacionais do governo FHC com as diretrizes postuladas pelos organismos políticos internacionais, em especial o Banco Mundial.

O marco inicial deste processo de reforma foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), apresentado pelo então existente Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). De acordo com este Plano as atividades fundamentais do aparelho de Estado poderiam ser classificadas em quatro segmentos fundamentais, com destaque para o chamado – setor de serviços não exclusivos do Estado –, que incluía o conjunto das instituições educacionais, científicas, de pesquisa, de saúde, de cultura, bem como dos serviços de utilidade pública em geral.

Neste segmento, a natureza dos serviços tornava possível a sua prestação por instituições não estatais, uma vez que não dependeriam diretamente do exercício do poder de Estado. Desta forma, caberia ao Estado garantir o provimento, mas não necessariamente a “[...] execução direta, que poderiam ficar sob a responsabilidade de instituições privadas ou públicas não-estatais.” (MANCEBO; 1998, p. 3).

As instituições que executam essas atividades e esses serviços como as universidades, os centros de pesquisa, as escolas técnicas, os hospitais, entre outros, passariam a ter o estatuto jurídico de Organizações Sociais (OS) que são fundações de direito privado e dotadas de autorização legislativa para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo para realização de atividades de interesse social como a pesquisa, o ensino, o desenvolvimento tecnológico, a preservação do meio ambiente, a cultura e a saúde.

Essa qualificação assegura que as OS possam receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais, cessão de bens e funcionários estatutários) mantendo uma ampla autonomia na gestão de suas receitas e despesas e estando livres das amarras regulatórias e burocráticas do aparelho de Estado.

Como registra Mancebo (1998), as garantias do Estado estariam condicionadas ao cumprimento dos termos firmados pelo contrato de gestão, o que significa que o controle por parte do Estado continuaria a ser exercido

através da vigilância administrativa sobre as metas e indicadores de desempenho alcançados pelas instituições.

Embora o Plano não tenha sido aplicado integralmente os seus pressupostos e as suas linhas mestras inspiraram o conjunto de leis, decretos e planos que foram apresentados ou aprovados nos governos posteriores convertendo-se na lógica da organização, administração e supervisão das instituições educacionais públicas, no geral.

A Constituição de 1988, no artigo 2013, estabeleceu que os recursos públicos serão destinados às instituições particulares (comunitárias, confessionais e filantrópicas) que se definem por lei pela comprovação da sua finalidade não-lucrativa e pela aplicação de seus excedentes financeiros em educação. Ou seja, por exclusão, abriu-se a possibilidade da existência de instituições privadas em sentido estrito com a condição de que não pudessem receber estes recursos nem estariam imunes à tributação.

Até então não havia previsão legal para a geração de lucro na atividade educacional de modo que todas as instituições particulares eram consideradas sem fins lucrativos e recebiam recursos públicos direta e indiretamente através da imunidade tributária.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/96) reafirmou no capítulo sobre a Educação Superior a existência de “[...] instituições de educação superior, públicas e privadas, com variados graus de abrangência e especialização” (LDB, 1996, art. 45). A regulamentação do que se definia por “variados graus de abrangência” se deu pelo decreto nº 2.306, de 1997, que distinguiu as instituições de ensino superior, conforme a sua natureza jurídica, de forma inédita, em IES públicas, IES privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas) e IES privadas com fins lucrativos, além de classificá-las do ponto de vista da organização acadêmica em universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades isoladas, institutos superiores ou escolas superiores, flexibilizando, com efeito, os procedimentos para criação de novas IES (BRASIL, 1997).

Este decreto formalizou um processo que já ocorria com boa parte das instituições que, de fato, já atuavam como empresas privadas e escamoteavam

de diversas formas, o lucro auferido nas suas atividades. Essa mudança no status jurídico das instituições teve como efeito imediato a perda dos recursos e um aumento dos custos com impostos, depois compensados com a aprovação do PROUNI, como falaremos adiante, bem como pela possibilidade de obtenção de outras formas de capital, além de eximi-las do rigor legal exigido para comprovação da condição de “sem fins lucrativos” (CARVALHO, 2013; SAMPAIO, 2013).

Esta alteração representou um marco no processo de mercantilização da educação no Brasil, tendo em vista que

A mercantilização do ensino superior não se restringe à cobrança do serviço educacional (em contraposição à gratuidade do ensino superior público) tampouco ao lucro auferido pelo proprietário da instituição por esse tipo de operação mercantil. Se assim fosse, o fenômeno seria trivial desde pelo menos a segunda metade do século passado, quando o setor privado já era majoritário no país – em termos de número de matrículas e de instituições – e cobrava pelo serviço educacional. Ao assumirem a forma legal “com finalidade lucrativa”, as entidades mantenedoras adquirem o direito de transformar as instituições de ensino superior (as mantidas) em mercadorias, tornando-as passíveis de serem vendidas e compradas no mercado. (SAMPAIO; 2013, p. 114)

Ao observarmos as taxas de matrícula nas IES particulares nos anos posteriores verificamos uma queda significativa na participação das instituições sem fins lucrativos e, conseqüentemente, um aumento nas instituições lucrativas. Este cenário decorre da alteração do status jurídico das IES sem fins lucrativos para com “fins lucrativos”.

A diversificação das IES se configurou numa estratégia vitoriosa para o crescimento do setor privado. Como veremos, nas décadas seguintes, houve um aumento indiscriminado do número de instituições e matrículas no setor privado. Sob a aparência de democratizar o acesso a este nível de ensino, oculta-se o favorecimento aos empresários do ensino (LIMA, 2007).

Ainda assim, nesta primeira fase, já se observa um crescimento do setor privado ainda tímido, mas superior ao do segmento público. Como se pode ver na Tabela 1, se comparado o número de instituições, o setor privado obteve um crescimento de pouco mais de 11% no primeiro governo FHC atingindo mais que

o triplo do número de instituições públicas que permaneceu praticamente estagnado durante este período.

Tabela 1 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (1995–1998)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
1995	684	76,5%	210	23,5%	894
1996	711	77,1%	211	22,9%	922
1997	689	76,5%	211	23,5%	900
1998	764	78,5%	209	21,5%	973
Δ%	+11,7%	-	0%	-	+8%

Fonte: INEP (1995, 1996, 1997, 1998). Elaboração Própria.

No caso do Estado do Ceará, o número de instituições públicas¹⁰ (estadual e federal) se manteve inalterado ao longo destes quatro anos. Em relação às particulares, apenas no ano de 1998, identifica-se a criação de duas novas instituições (Tabela 2).

Tabela 2 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (1995–1998)

Ano	Estadual	%Estadual/Total	Federal	%Federal/Total	Particular	%Particular/Total	Total
1995	3	37,5%	1	12,5%	4	50%	8
1996	3	37,5%	1	12,5%	4	50%	8
1997	3	37,5%	1	12,5%	4	50%	8
1998	3	30%	1	10%	6	60%	10
Δ%	0	-	0	-	50%	-	25%

Fonte: INEP (1995, 1996, 1997, 1998). Elaboração Própria.

Em relação à oferta de cursos de graduação presencial, verifica-se que no segmento público o aumento foi de apenas 6%, enquanto no setor privado, o

¹⁰ No período abordado neste trabalho, não há registros da existência de nenhuma instituição de ensino superior municipal no Estado do Ceará.

crescimento foi de 14% (Tabela 3). Ainda que não haja grandes discrepâncias, esta é uma tendência que se acentua cada vez mais nos anos subsequentes.

Tabela 3 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo a dependência administrativa - Brasil (1995–1998)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
1995	3.470	55,5%	2.782	44,5%	6.252
1996	3.666	55,1%	2.978	44,9%	6.644
1997	3.434	56%	2.698	44%	6.132
1998	3.980	57,2%	2.970	42,8%	6.950
Δ%	+14,6%	-	+6,7%	-	+11,1%

Fonte: INEP (1995, 1996, 1997, 1998). Elaboração Própria.

No Estado do Ceará, conforme a Tabela 4 abaixo, chama-nos atenção um crescimento irregular na oferta nas instituições estaduais no período, uma pequena retração no âmbito federal e um crescimento no segmento privado no ano de 1998.

Tabela 4 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo a dependência administrativa - Ceará (1995–1998)

Ano	Estadual	%Estadual/ Total	Federal	%Federal/ Total	Particular	%Particular/ Total	Total
1995	59	51,3%	36	31,3	20	17,4%	115
1996	70	51,8%	44	32,5	20	14,7%	136
1997	59	51,7%	34	29,8	21	18,5%	114
1998	68	52,7%	34	26,4	27	20,9%	129
Δ%	15,2%	-	-5,5%	-	35,0%	-	12,1%

Fonte: INEP (1995, 1996, 1997, 1998). Elaboração Própria.

Quanto ao número de matrículas presenciais, neste quadriênio (1995–1998), o crescimento nas IES públicas foi inferior ao das IES particulares, 14% contra 24% (Tabela 5).

Tabela 5 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (1995–1998)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
1995	1.059.163	60,1%	700.540	39,9%	1.759.703
1996	1.133.102	60,8%	735.427	39,2%	1.868.529
1997	1.186.433	60,9%	759.182	39,1%	1.945.615
1998	1.321.229	62,1%	804.729	37,9%	2.125.958
Δ%	+24,7%	-	+14,8%	-	+20,8%

Fonte: INEP (1995, 1996, 1997, 1998). Elaboração Própria.

O número de matrículas nas instituições de ensino superior do estado do Ceará apresentou um quadro bastante semelhante ao cenário nacional. O crescimento total foi da ordem de 22%, numa proporção equivalente entre as esferas estadual, federal e privada (Tabela 6).

Tabela 6 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (1995–1998)

Ano	Estadual	%Estadual /Total	Federal	%Federal/ Total	Particular	%Particular/ Total	Total
1995	16.840	44,3%	10.567	27,8%	10.598	27,9%	38.005
1996	19.374	47%	10.704	26%	11.160	27%	41.238
1997	19.047	45%	11.718	27,6%	11.612	27,4%	42.377
1998	20.199	43,5%	13.357	28,7%	12.940	27,8%	46.496
Δ%	20%	-	26,4%	-	22%	-	22,3%

Fonte: INEP (1995, 1996, 1997, 1998). Elaboração Própria.

Em resumo, podemos verificar que já na metade dos anos 1990 havia uma predominância do setor privado em relação aos três indicadores destacados: instituições, matrículas e cursos. Nesta primeira fase manteve-se a tendência de crescimento do setor privado levemente superior ao do segmento público. Esta tendência pode ser observada também na realidade local inclusive

com um crescimento mais acentuado do setor privado se comparado com o crescimento a nível nacional.

Ressalta-se que a expansão no setor público decorreu da própria dinâmica interna das instituições já que não houve uma alteração na quantidade de instituições, mas somente de cursos e matrículas. Isto é, foi um crescimento endógeno aparte dos interesses governamentais. Neste sentido é possível afirmar que o primeiro governo FHC não impulsionou uma política de expansão do ensino superior público.

Como veremos nas fases seguintes, ocorre uma expansão desmedida favorecida pelas alterações nos marcos legais citados acima e pelas políticas governamentais que privilegiaram a ampliação do acesso ao ensino superior via instituições particulares.

3.3 A expansão do setor privado-mercantil e a privatização do setor público (1999–2006)

A segunda etapa da reforma corresponde ao período que tem início no segundo mandato de FHC (1999–2002) e se encerra ao final do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2002–2006). Esta fase caracterizou-se pela implementação das diretrizes contidas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado através da aprovação de um conjunto de leis, decretos e planos.

Vê-se, neste período, que o crescimento do setor privado foi mais intenso do que na fase anterior. De acordo com a Tabela 7, houve uma expansão de 123% de instituições privadas no período, passando de 905 instituições em 1999, para 2.270 em 2006, representando quase 90% em relação ao total de instituições, ao passo que o crescimento do setor público foi de cerca de 29%.

Tabela 7 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (1999–2006)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
1999	905	82,4%	192	17,6%	1.097
2000	1.004	85%	176	15%	1.180

2001	1.208	86,8%	183	13,2%	1.391
2002	1.442	88%	195	12%	1.637
2003	1.652	88,8%	207	11,2%	1.859
2004	1.789	88,8%	224	11,2%	2.013
2005	1.934	89,3%	231	10,7%	2.165
2006	2.022	89%	248	11%	2.270
Δ%	+123%	-	+29,1%	-	+106,9%

Fonte: INEP (1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006). Elaboração Própria.

Em consonância com o cenário nacional, a nível local, observa-se uma expansão extraordinária, ano a ano, das instituições particulares, mais de 500% neste octênio (Tabela 8).

Tabela 8 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (1999–2006)

Ano	Estadual	%Estadual /Total	Federal	%Federal /Total	Particular	%Particular /Total	Total
1999	3	27,3%	1	9,0%	7	63,7%	11
2000	3	23,0%	1	7,7%	9	69,3%	13
2001	3	15,7%	1	5,3%	15	79,0%	19
2002	3	-	-	-	-	-	-
2003	3	9,3%	2	6,3%	27	84,4%	32
2004	3	7,1%	2	4,8%	37	88,1%	42
2005	3	6,4%	3	6,4%	41	87,2%	47
2006	3	5,9%	3	5,9%	45	88,2%	51
Δ%	0%	-	200%	-	542%	-	363%

Fonte: INEP (1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006). Elaboração Própria.

O recrudescimento da iniciativa privada no setor se deve em função de vários fatores como a diversificação das Instituições de Ensino Superior, por meio da LDB que, ao reduzir as exigências para criação dessas instituições, permitiu que vários grupos da educação básica e de outros segmentos alheios à

educação investissem na criação de novas IES, espraiando, assim, a oferta privada que anos depois se tornaria em um dos mais rentáveis nichos de mercado.

No que se refere ao número de cursos de graduação presenciais, em 1999, o setor privado respondia por cerca de 60%. Oito anos depois, este percentual havia subido para 70%, com quase 10 mil cursos criados no período, ofertando-se mais de 15 mil no total (Tabela 9).

Tabela 9 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (1999–2006)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
1999	5.384	60,6%	3.494	39,4%	8.878
2000	6.564	62%	4.021	38%	10.585
2001	7.754	63,7%	4.401	36,3%	12.155
2002	9.147	63,5%	5.252	36,5%	14.399
2003	10.791	65,5%	5.662	34,5%	16.453
2004	12.382	66,4%	6.262	33,6%	18.644
2005	14.216	69,6%	6.191	30,4%	20.407
2006	15.552	70,3%	6.549	29,7%	22.101
Δ%	188,8%	-	87,4%	-	148,9%

Fonte: INEP (1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006). Elaboração Própria.

Igualmente, houve um crescimento desproporcional na oferta de cursos nas instituições de ensino superior privadas. Nota-se pela tabela abaixo (Tabela 10), que a proporção de cursos no setor privado em relação ao total saltou de 21,6%, em 1999, para 55%, em 2006. Cabe menção ao crescimento significativo a nível federal, ao passo que, no âmbito estadual, praticamente manteve-se estagnado neste período.

Tabela 10 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (1999–2006)

Ano	Estadual	%Estadual /Total	Federal	%Federal/ Total	Particular	%Particular/ Total	Total
-----	----------	------------------	---------	-----------------	------------	--------------------	-------

1999	76	52,7%	37	25,7%	31	21,6%	144
2000	75	46,6%	46	28,6%	40	24,8%	161
2001	77	41,7%	50	27%	58	31,3%	185
2002	-	-	-	-	-	-	-
2003	95	36,1%	66	25,1%	102	38,8%	263
2004	94	30,2%	74	23,8%	143	46%	311
2005	80	24,6%	75	23%	171	52,4%	326
2006	83	22,2%	85	22,8%	205	55%	373
$\Delta\%$	9,2%	-	129,7%	-	561,2%	-	159%

Fonte: INEP (1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006). Elaboração Própria.

Quanto ao número de matrículas em cursos presenciais de graduação, as IES particulares que eram responsáveis pela oferta de 64,8% do total de matrículas em 1999, atingiram os 74% em 2006, num crescimento de mais de 125%. Ao passo que, o setor público obteve um crescimento de apenas 45% (Tabela 11).

Tabela 11 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (1999–2006)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
1999	1.537.923	64,8%	832.022	35,2%	2.369.945
2000	1.807.219	67%	887.026	33%	2.694.245
2001	2.091.529	69%	939.225	31%	3.030.754
2002	2.428.258	69,7%	1.051.655	30,3%	3.479.913
2003	2.750.652	70,7%	1.136.370	29,3%	3.887.022
2004	2.985.405	71,7%	1.178.328	28,3%	4.163.733
2005	3.260.967	73,2%	1.192.189	26,8%	4.453.156
2006	3.467.342	74,1%	1.209.304	25,9%	4.676.646
$\Delta\%$	+125,4%	-	+45,3%	-	+97,3%

Fonte: INEP (1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006). Elaboração Própria.

No âmbito estadual, percebe-se um crescimento do número de matrículas na esfera privada ainda maior do que a nível nacional, mais de 290% no período. Nas universidades estaduais, houve um crescimento tímido de cerca de 9%,

enquanto nas instituições federais foi de 68%. Nota-se a gradativa inversão do percentual de matrículas entre o setor privado e as estaduais. De 28,5% do total em 1999, as matrículas no ensino particular subiram para 54,4% em 2006; enquanto a nível estadual passou de 43,9% para 23,2% no mesmo período (Tabela 12).

Tabela 12 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (1999–2006)

Ano	Estadual	%Estadual/ Total	Federal	%Federal/ Total	Particular	%Particular/ Total	Total
1999	22.986	43,9%	14.462	27,6%	14.974	28,5%	52.422
2000	22.981	40,5%	16.274	28,7%	17.462	30,8%	56.717
2001	25.205	39,7%	17.525	27,7%	20.699	32,6%	63.429
2002	-	-	-	-	-	-	-
2003	27.290	32,6%	20.968	25%	35.550	42,4%	83.808
2004	26.575	28,2%	23.302	24,8%	44.263	47%	94.140
2005	26.925	27%	23.067	23,2%	49.605	49,8%	99.597
2006	25.114	23,2%	24.307	22,4%	58.943	54,4%	108.364
Δ%	9,2%	-	68%	-	293,6%	-	106,7%

Fonte: INEP (1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006). Elaboração Própria.

A despeito desta fase englobar duas gestões com orientações políticas distintas a expansão do setor privado manteve-se e se acentuou ao longo dos anos evidenciando esta tendência como característica da reforma da educação superior no Brasil ao longo das últimas décadas.

As principais características percebidas neste período foram: I) a reconfiguração e intensificação das relações das universidades públicas com o segmento empresarial; II) a implementação de processos avaliativos em busca de resultados e a III) expansão de cursos por meio das tecnologias à distância. (MANCEBO; SILVA JR.; SCHUGURENSKY, 2016).

No que concerne à aproximação das universidades públicas com o setor empresarial destaca-se a Lei n. 10.973 de 2004, chamada de Lei de Inovação

Tecnológica, cujo intuito era de estimular a cooperação entre universidades e empresas. Para tanto permite, por exemplo: a utilização dos recursos físicos das universidades pelas empresas; aos professores-pesquisadores licenciar-se das atividades acadêmicas para prestar serviços com outras instituições e com a possibilidade de remuneração advinda destas atividades; aos pesquisadores constituírem empresas de base tecnológica utilizando-se do patrimônio físico das universidades (BRASIL, 2004).

Na prática o que a Lei de Inovação Tecnológica possibilitou foi a formalização de práticas que já ocorriam com frequência no interior das universidades e institutos públicos de pesquisa. Não obstante, duas questões merecem ser discutidas.

Primeiro, a Lei fortaleceu a visão do conhecimento como mercadoria, disponível àqueles que puderem pagar para adquiri-lo. Ao inseri-lo no jogo do mercado empresarial estimula-se a competição entre os pesquisadores reduzindo a sua liberdade e autonomia. E segundo, altera a identidade do trabalho do professor-pesquisador, que se converte num empreendedor, posto que o recebimento dos dividendos resultantes das atividades de pesquisa se constitui num mecanismo de complementação salarial, levando a abdicar da sua autonomia e privilegiar a atuação em projetos com rentabilidade financeira.

Os depoimentos abaixo de dois dirigentes universitários atestam como essa visão mercantil é internalizada no seio da comunidade universitária.

[...] se ele é pesquisador, ele precisa para fazer pesquisa de quê? Recursos. Ele precisa saber vender o que ele tem em mente. O termo vender é pejorativo? Não, é uma necessidade. Eu tenho que buscar recursos. Eu só vou buscar recursos se eu souber dispor, vender o meu produto, aí eu vou buscar. (Reitor 3).

[...] nós ainda vendemos poucos serviços das universidades. Praticamente, as universidades fazem oferta de serviço na área de concursos públicos. A UECE faz muito concurso público, mas ela tem capacidade laboratorial para oferecer serviço para uma gama enorme de indústrias, empresas, que poderiam usufruir da competência, da capacidade dos professores que estão dentro da universidade, dos alunos que estão dentro da universidade. E a universidade fazer uma captação enorme através desse serviço. Mas ela tem uma participação muito pequena. (Secretário 2).

A expressão “vender” conflita com a concepção de uma universidade como uma instituição pública, autônoma e gratuita. Compreendemos que esta

visão mercantil tem sido naturalizada no cotidiano universitário. A aprovação em 2016 do Marco Legal da Ciência e Tecnologia (Lei 13.243/2016) com o intuito de superar os entraves ainda existentes na legislação anterior e regulamentar práticas já existentes num só marco legal a fim de assegurar uma maior segurança jurídica para os atores envolvidos.

De acordo com o documento produzido pelo ANDES: “Marco legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei 13.243/2016): riscos e consequências para as universidades e a produção científica no Brasil”,

Os defensores da Lei nº 13.243/2016 alegam que a legislação existente atrapalhava o desenvolvimento científico e a inovação tecnológica no País e que era preciso: desburocratizar os processos de compra com recursos públicos, permitir o envolvimento do pessoal do setor público com a iniciativa privada e aproximar as universidades públicas das empresas. Tudo isto sob a justificativa de aumentar a produtividade das empresas e a competitividade do País no mercado mundial. (ANDES; 2017, p. 10).

Com efeito, manteve-se a estratégia adotada nas últimas décadas assentada num “imaginário sociotécnico da inovação” que compreende que a pesquisa e o desenvolvimento científico devem ser direcionados para e conduzidos pelas empresas privadas consideradas os atores fundamentais do processo inovativo.

Não obstante, apesar dos esforços despendidos no sentido de fomentar a criação de um ambiente propício para o desenvolvimento das relações entre as universidades públicas e o segmento empresarial, verifica-se uma baixa propensão ao investimento empresarial na pesquisa universitária.

Diversos argumentos costumam ser apresentados para explicar o baixo investimento empresarial nas atividades de pesquisa como a resistência da comunidade acadêmica ou a falta de uma cultura inovativa por parte do empresariado nacional. Este debate, todavia, não é recente. Nas décadas de 80 e 90 postulava-se que o baixo crescimento da economia brasileira não propiciava à estrutura industrial brasileira os incentivos adequados à busca pela inovação (DAGNINO, 2008).

Admitia-se que a nossa condição periférica havia engendrado um modelo de desenvolvimento com fraca demanda por conhecimento científico e

tecnológico de modo que as atividades produtivas locais eram resultantes da adaptação e/ou imitação. Esta formação econômica também forjou no empresariado nacional uma propensão à associação subordinada ao capital internacional e adoção de um comportamento tecnologicamente imitativo (DAGNINO, 2008).

Em meio à crise econômica do País recente, novamente, este argumento tem sido apresentado. Todavia, o crescimento econômico acima da média mundial nos anos 2000 e a diversificação e sofisticação dos padrões de consumo refutam esta tese posto que a dinâmica inovativa da indústria brasileira não foi alterada.

Atualmente o parque científico e tecnológico brasileiro é também bastante significativo contando com universidades e instituições de pesquisa – em sua grande maioria públicas –, que são consideradas referências internacionais. Além do mais, uma gama de medidas voltadas para a ciência e tecnologia tem sido implementadas desde incentivos de apoio financeiro direto, de crédito e fiscais; medidas regulatórias e políticas de fomento à inovação bastante similares às políticas mundiais. No entanto, os investimentos privados em P&D tiveram um crescimento irrisório (DE NEGRI, 2017).

Neste sentido, concordamos com Dagnino (2008) de que se mantém atual a tese de que o contexto político-econômico do País, marcadamente excludente e concentrador de poder político e econômico, legitima uma forma de acumulação de capital baseada não na extração de mais-valia relativa que a introdução de tecnologias propicia tal qual o processo de produção das empresas dos países de capitalismo avançado. Mas, no aumento da extração da mais-valia que possui características de “absoluta”, segundo o autor, por meio da adoção de políticas econômicas e sociais que levaram a deterioração do salário real. Esta forma de acumulação do capital prescinde da inovação tecnológica como elemento motriz e, conseqüentemente, da produção local de conhecimentos.

Novamente, vê-se que o Estado cumpre uma função ímpar no atendimento aos interesses do empresariado não somente em detrimento, mas em confronto com as necessidades da classe trabalhadora.

Como ressalta o documento do ANDES, o Marco Legal trouxe ainda prejuízos para o trabalho docente. Por um lado, aumentou as situações de excepcionalidade para contratação de pesquisadores, técnicos e tecnólogos para projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em regime temporário, sem concurso público. E, por outro, ampliou a quebra do regime de dedicação exclusiva estimulando os professores-pesquisadores a buscarem remuneração adicional (ANDES, 2017).

Esta prática cada vez mais evidente no cotidiano acadêmico enfraquece o movimento docente, pois, ao mesmo tempo que dissemina o espírito empreendedor incentivando o docente a gerar recursos pelo seu próprio trabalho desestimula a participação e o engajamento nos processos de luta política da categoria.

[...] é um problema político sindical. Esse professor que está arrecadando esse recurso. Esses grupos também têm benefícios, porque eu coordeno. Eu tenho possibilidade de participar de encontros, de eventos, de seminários, por conta desses recursos. Praticamente, ele tem um aporte financeiro extra, que está suprimindo as suas necessidades. A pergunta é: esse professor em algum momento ele vai pra assembleia construir as “fileiras da luta”? Não vai. Porque, primeiro, até para efeito de marketing para ele é muito ruim. E ele já está numa zona de conforto. (Docente 2).

O segundo aspecto refere-se à ênfase nos processos avaliativos que se tornaram instrumentos governamentais para regulação e controle sobre as instituições educacionais. No caso do ensino superior, os dois instrumentos avaliativos criados foram: o Exame Nacional dos Cursos, aplicado de 1996 a 2001, popularmente conhecido como “Provão”, e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), criado em 2004 e que vigora até hoje.

Apesar da previsão de avaliação dos cursos *in loco* por uma Comissão, o “Provão”, que examinava o rendimento dos estudantes se tornou o principal instrumento para avaliação do ensino superior e cujos resultados serviam de base para credenciamento e reconhecimentos de instituições e reconhecimento de cursos.

Na prática, poucas instituições privadas entre aquelas que acumularam repetidamente resultados negativos foram punidas pelo Estado em razão de

determinações judiciais ou pela pressão política. O “Provão” sofreu oposição de todos os “lados”. O setor privado, por um lado, preferia não expor o baixo desempenho dos seus estudantes em comparação com os do setor público. Da parte das instituições públicas, houve resistências em razão da falta de consulta à comunidade acadêmica e do caráter obrigatório do exame para os estudantes, como requisito para obtenção do diploma, o que levou a organização de boicote à prova por parte dos alunos (CUNHA, 2003).

Dias Sobrinho (2010, p. 206) enumerou uma gama de equívocos e deficiências políticas e pedagógicas do Exame:

[...] restringir o fenômeno da avaliação a alguns instrumentos de medição; reduzir a aprendizagem a desempenho e educação a ensino; restringir os fins de formação integral, crítica e reflexiva à capacitação técnico-profissional; confundir desempenho de estudante com qualidade de curso; não construir um sistema integrado nem estabelecer os critérios de qualidade; não respeitar a autonomia didático-pedagógica; desconsiderar elementos importantes de valor e de mérito das instituições, para além do desempenho estudantil em uma prova; não oferecer elementos seguros para os atos decisórios das instâncias administrativas centrais e tampouco oferecer informações confiáveis à sociedade; abafar a autoavaliação nas instituições; favorecer a expansão privada e o enfraquecimento dos sentidos públicos e sociais da educação; ser um instrumento autoritário, imposto de cima para baixo sem discussão na sociedade e participação da comunidade acadêmico-científica.

O SINAES, na sua concepção original, foi instituído com a perspectiva de superar as deficiências do “Provão” e operar num paradigma diferente com foco na instituição em sua totalidade e não apenas o curso e/ou o aluno isoladamente, e numa ótica emancipatória, formativa e voltada à sociedade e não ao mercado. O sistema seria composto por avaliações internas e externas e pelo ENADE.

Do ponto de vista da prova em si, o ENADE representou um avanço em relação ao “Provão”, no entanto, especialmente a partir do segundo mandato do governo Lula, os resultados dos exames foram supervalorizados em detrimento tanto da avaliação dos cursos quanto das instituições (DIAS SOBRINHO, 2010; ROTHEN; BARREYRO, 2011).

Repetiu-se a lógica do “Provão” de ranqueamento dos cursos e instituições levando a que muitas IES adotassem práticas administrativas e pedagógicas no sentido de preparar os seus alunos para o exame a fim de alcançar um bom desempenho nas provas e conseqüentemente, uma boa

posição no ranking, melhorando a imagem da instituição no mercado (DIAS SOBRINHO, 2010; ROTHEN; BARREYRO, 2011).

Herdeiro do “Provão”, o ENADE se consolidou gradualmente e ganhou a adesão da mídia e do mercado legitimando o Estado no processo de regulação e controle das IES. Para as instituições públicas, na prática, o ENADE exerce pouca influência posto que o desempenho dos alunos costuma ser maior do que o mínimo exigido. Porém, para as IES privadas o mau desempenho além de ser prejudicial na competição com outras instituições no mercado educacional, pode impedir o acesso a créditos junto ao BNDES e à participação no PROUNI.

A política de diversificação das IES e dos cursos, formalizada pela LDB (Lei n. 9.394/96), se concretizou neste período pelo uso das Tecnologias da Informação Comunicação (TICs), que possibilitou a expansão da modalidade de Educação à Distância (EAD) no País. No seio do processo de expansão do ensino superior a modalidade à distância ganhou ênfase a partir da segunda metade da década de 1990. Até então restringia-se à oferta de cursos profissionalizantes e de complementação de estudos principalmente mediante a transmissão pela TV ou de cursos por correspondência.

Do ponto de vista normativo pode-se destacar a publicação do MEC da portaria n. 2.253 em 2001 que autorizou a oferta de 20% da carga horária dos cursos em universidades, centros universitários, faculdades e centros tecnológicos por meio da Educação à Distância (EAD) e a resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE) nº 1/2001, que admitiu a oferta de pós-graduação *stricto sensu* à distância.

Em 2005, a publicação do decreto nº 5622 foi um marco importante deste processo posto que regulamentou o artigo 80 da LDB, que inseria a educação à distância como uma modalidade formal favorecendo a formação docente prevista na legislação por esta modalidade. Recentemente, o decreto nº 5622/2005 foi revogado pelo decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que retirou a necessidade de autorização prévia pelo MEC para abertura de polos educacionais para a realização das atividades presenciais referentes aos cursos ofertados na modalidade à distância.

No ano seguinte, por meio do Decreto nº 5800/2006, instituiu-se o Sistema Universidade Aberta do Brasil, voltado para a oferta de cursos e programas de formação inicial e continuada para professores da educação básica que não haviam cursado licenciaturas, mas que se encontravam no efetivo exercício da docência, bem como formação continuada para gestores e docentes que já haviam cursado licenciaturas e para outros profissionais que trabalhavam no nível da educação básica.

O discurso amplamente disseminado é que a EAD se constitui numa efetiva alternativa de acesso ao ensino superior pelo seu baixo custo e flexibilidade de tempo e espaço, adaptando-se às demandas e às realidades de cada estudante, possibilitando alcançar novas e melhores oportunidades de emprego e conseqüentemente, de ascensão social. Dessa forma alcançaria os indivíduos em regiões distantes e com menores oportunidades de acesso ao ensino superior. Além disso, no contexto das transformações globais da “sociedade da informação e do conhecimento”, a modalidade é apresentada como um mecanismo para “atualização tecnológica” de professores bem como profissionais de outras áreas, em atendimento às exigências do mercado (LIMA, 2007; PEREIRA; SOUZA, 2017).

De fato, inicialmente, a EAD emergiu como uma trajetória formativa para professores ofertada por instituições de ensino superior de natureza pública e universitária. Ao observamos a expansão da EAD, houve um crescimento do número de matrículas no setor público, porém, bastante inferior ao crescimento no setor privado e, especialmente, em instituições não-universitárias (PEREIRA; SOUZA, 2017).

Observa-se um movimento de predomínio do setor privado-mercantil na oferta da EAD a partir da apropriação do fundo público em detrimento dos investimentos na educação pública. O Estado tem sido o principal fomentador através das medidas de abertura do mercado e das políticas de incentivo financeiro. Esta política não promove o acesso à educação superior pública, gratuita, universitária e de qualidade, mas é primordial para a sobrevivência do mercado educacional.

Além do campo educacional, a expansão da EAD privilegiou algumas áreas do conhecimento no campo das Humanidades como: Serviço Social, Direito e Ciências Sociais, possivelmente em razão dos baixos investimentos necessários para implantação desse tipo de formação que requer além do conteúdo, basicamente, a construção de bibliotecas. Segundo Pereira e Souza (2017), estas áreas do conhecimento são aquelas que visam a formação de profissionais inseridos em funções de controle e supervisão social. Desta forma,

[...] além de ser um veículo para a valorização do capital, também pode ser uma via para conformação de profissionais que tendem a se comportar na sociedade, de modo a conservar o status quo, considerando-se as condições formativas de tal modalidade de ensino: destituída da tríplice dimensão de ensino, pesquisa e extensão; sem a vivência discente no universo acadêmico e sem contato presencial (e intenso) com pares (outros estudantes) e um corpo docente variado, o que enriqueceria e problematizaria criticamente a formação. Tais condições formativas inerentes ao EAD limitam o aprofundamento de uma formação, que possibilite um desvelar crítico da realidade e o questionamento da função social de tais profissionais em uma sociedade histórica e estruturalmente tão desigual como o Brasil. (PEREIRA; SOUZA, 2017, p. 13).

As medidas implementadas pelo governo inegavelmente resultam da pressão do mercado e dos atores econômicos envolvidos. Vale ressaltar que essas medidas seguem as diretrizes de liberalização do mercado e incentivo ao estabelecimento de instituições privadas e virtuais defendidas pelos organismos internacionais como a OMC e o Banco Mundial.

Ancorado na defesa da democratização do ensino, o que tem se verificado é um processo de oferta de cursos que ofertam uma formação aligeirada, limitada e superficial, cuja preocupação é garantir a certificação em massa e alcançar um vasto público ávido por ingressar no ensino superior. E, sobretudo, assegurar vultuosos índices de lucratividade para o mercado educacional.

3.4 A massificação do ensino superior (2007–2013)

A terceira fase engloba a segunda gestão de Lula (2007–2010) e os três primeiros anos do governo de Dilma Rousseff (2011–2013). A marca característica foi o crescimento acelerado de matrículas impulsionada no setor público pelo Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

(REUNI) e na rede privada pela ampliação do crédito estudantil através do FIES e a generalização das isenções fiscais, previdenciárias e de renúncia fiscal pelo PROUNI (BRASIL, 2005).

O REUNI foi aprovado por decreto em 2007 como um dos instrumentos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) apresentado pelo governo como uma das políticas para aceleração do crescimento do País. O REUNI foi um plano estabelecido para vigorar durante cinco anos (2008–2012) com o intuito de democratizar o acesso e a permanência do ensino através da ampliação das vagas nas instituições federais, especialmente no período noturno, e da redução da taxa de evasão. Em contrapartida, o MEC destinaria um acréscimo de até 20% das despesas de custeio e pessoal de cada universidade condicionado à capacidade orçamentária e operacional do órgão (BRASIL, 2007).

Inegavelmente, o Programa foi exitoso nos seus objetivos sobretudo no processo de interiorização do ensino superior permitindo uma pequena redução das desigualdades regionais. Contudo, alguns estudos têm apontado como consequências negativas por exemplo a precarização do trabalho docente tendo em vista que a ampliação das funções docentes não foi proporcional ao aumento de vagas nas instituições e a má qualidade do ensino em virtude dentre outros fatores: da insuficiência de estrutura física para atender a expansão dos cursos, do aligeiramento da formação promovido pela abertura indiscriminada de vagas na modalidade à distância e pela flexibilização dos currículos (MANCEBO; DO VALE; MARTINS, 2015).

Além disso, vale destacar a preocupação com a permanência dos estudantes nas universidades, principalmente, considerando a mudança do perfil dos estudantes, em razão especialmente da política de cotas. Como mostra Paula (2017), com base nos dados do INEP, a taxa de concluintes apresentou um decréscimo a partir de 2008 mesmo com a implantação do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Os estudantes pretos, pardos e indígenas e de baixa renda têm enfrentado, segundo Paula (2017), dificuldades de três ordens: I) econômica, em virtude da necessidade de trabalhar levando ao abandono de cursos como:

Medicina, Odontologia e Engenharias, que requerem uma disponibilidade para dedicação em tempo integral; II) pedagógica, em razão das deficiências na formação escolar básica e III) simbólico-subjetiva, posto que as instituições, dado o seu caráter ainda elitista, não estão adaptadas e não conseguem acolher este perfil de estudantes (PAULA, 2017).

O PROUNI consiste numa política pública de compra de vagas pelo governo federal na rede privada. As bolsas são destinadas aos estudantes egressos do ensino médio que tenham cursado integralmente na rede pública de ensino. As bolsas podem ser integrais para os que tiverem uma renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio e parciais (50% ou 25%) para àqueles com renda per capita familiar de até três salários, em contrapartida da isenção tributária (BRASIL, 2005).

O valor total das isenções tributárias associadas ao PROUNI, com algumas oscilações, também foi crescendo ao longo da década. Enquanto em 2006 era de mais de 400 milhões, em 2015 ultrapassou a marca de R\$ 1 bilhão (CHAVES; AMARAL, 2016).

O FIES, por sua vez, não é um programa de concessão de bolsas, mas de empréstimos bancários concedidos pelo Estado para o pagamento das mantenedoras das IES particulares a partir da emissão de títulos da dívida pública. Os estudantes beneficiados se comprometem, nos termos do contrato assinado, a pagar o empréstimo recebido após a conclusão do curso (BRASIL, 2001)

Apesar de ter sido criado por medida provisória em 1999 e transformado em lei em 2001 – em substituição ao Programa de Crédito Educativo criado nos anos 1970, mas institucionalizado em 1992 –, o FIES teve adesão massiva a partir de 2010 devido à diminuição da taxa de juros para um percentual abaixo da inflação e à extensão do prazo para quitação da dívida para os estudantes. Estas alterações levaram muitas faculdades a estimular alunos já matriculados a não pagarem suas mensalidades e aderirem ao FIES, para assim evitar a inadimplência e transferir o pagamento e, conseqüentemente, o risco para o governo federal.

Os recursos financeiros totais associados ao FIES se mantiveram estáveis entre 2000 e 2011, tendo uma grande expansão a partir de 2012. Neste ano o volume de recursos duplicou em relação ao ano anterior chegando a quase sete bilhões de reais. Esse montante continuou crescendo nos anos seguintes: R\$ 9 bilhões em 2013, 14 bilhões em 2014 e 15 bilhões em 2015 (CHAVES; AMARAL, 2016).

Os dados atuais demonstram a crise do programa. Segundo reportagem do jornal “O Globo” de 21 de maio de 2019, apenas 38,7% das vagas das 100 mil vagas oferecidas através do FIES foram preenchidas nesse primeiro semestre. Essa é a pior taxa desde 2016, quando o programa passou a ter quantidade definida de vagas disponibilizadas. Em 2018, a taxa de ocupação foi de 44,2%; em 2017, havia sido de 52,3% e em 2016 de 45,5%, revelando o impacto da crise econômica, bem como os problemas do programa (MARIZ, 2019).

A queda na taxa de ocupação, possivelmente, tem crescido em virtude das dificuldades de quitar as dívidas. De acordo com o MEC, o número de estudantes em 2019 que estão com mais de 90 dias de atraso no pagamento ultrapassa 500 mil. Esse número é mais que o dobro do total de inadimplentes há dois anos (TOLEDO; TURCI, 2019).

Como resultado a dívida acumulada com a União pela inadimplência ultrapassou os R\$ 13 bilhões em 2018. O crescimento da dívida cresceu assustadoramente nos últimos anos. Em 2015, era de cerca de R\$ 320 milhões. Em 2016, subiu para R\$ 1,3 bilhão e em 2017 alcançou os R\$ 5 bilhões (CAPETTI, 2019).

A expansão do setor privado ganhou novos contornos neste período devido à formação de oligopólios no setor. Como destaca Chaves (2010), a entrada das grandes empresas de ensino superior no mercado de ações possibilitou um aumento do capital destas empresas levando a um movimento de compra de instituições menores bem como de fusões destas entre si. A

consequência deste processo é a formação de oligopólios, que controlam o mercado do ensino superior no Brasil¹¹.

Estes conglomerados, com destaque para: a Anhanguera Educacional S.A.; a Estácio Participações; a Kroton Educacional e a SEB S.A, possuem grande parte do capital oriundo dos bancos de investimento norte-americanos e tem no Brasil um mercado altamente lucrativo a ser explorado (CHAVES, 2010).

Os cortes orçamentários, a partir de 2015, levaram ao enxugamento dos recursos destinados ao FIES e, por conseguinte, a queda no número de matrículas. No entanto, verificou-se um crescimento na oferta de cursos e vagas na educação à distância especialmente devido à aprovação em 2017 da Portaria Normativa nº 11 do MEC que possibilitou que instituições de ensino pudessem oferecer cursos à distância mesmo sem possuir credenciamento para cursos presenciais bem como dispensou aprovação prévia do MEC para abertura de polos EAD.

Ao mesmo tempo estes conglomerados do ensino têm avançado também sobre a educação básica tanto no que se refere ao mercado editorial de livros didáticos, apostilas e sistemas de ensino quanto na oferta de turmas da educação infantil ao ensino médio. Considerando que o ensino básico ainda está extremamente pulverizado em pequenas escolas – há mais de 40 mil em todo o País – espera-se que haja um movimento de aquisições neste mercado nos próximos anos¹².

Apesar do crescimento a cada ano e dos lucros exorbitantes estas instituições reconhecidamente têm uma qualidade duvidosa. A precarização do trabalho docente tem sido uma marca ao longo dos anos. Além disso, o aumento

11 Em 2017, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) proibiu a fusão entre os grupos Kroton e Estácio, por considerar que a operação produziria uma concentração no mercado e provocaria efeitos anticompetitivos.

12 Um exemplo dessas movimentações pode ser verificado em outubro de 2019, quando a Kroton Educacional, maior empresa privada do segmento educacional, anunciou a mudança de nome – passando a se chamar Cogna Educação – e de estratégia, tendo em vista abarcar diversos segmentos educacionais, tanto em relação aos níveis de ensino quanto em relação às suas atividades. A Cogna Educação será dividida, a partir de agora, em quatro segmentos: a I) Kroton, voltada para o ensino superior, que tem sido o mercado principal da empresa; a II) Saber, direcionada para os serviços de educação no ensino básico, cursos de idiomas e livros didáticos; a III) Somos, que vai atuar na prestação de serviços de gestão para as escolas da educação básica e a IV) Platos, cujo foco será nos serviços de gestão para o ensino superior.

do poder destas empresas tem gerado uma pressão cada vez maior sobre os governos para a adoção de políticas de favorecimento ao setor bem como de sucateamento do setor público.

Uma análise dos dados estatísticos, no período de 2007 a 2013, possibilita verificar um aumento significativo do setor público. Em relação ao número de instituições, por exemplo, no período de vigência do REUNI mais de 50 instituições foram criadas como podemos identificar na tabela 13. No setor privado o número de IES permaneceu estável, mas, ainda assim era amplamente majoritário, representando cerca 87,5% do total ao final de 2013.

Tabela 13 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2007–2013)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
2007	2.032	89%	249	11%	2.281
2008	2.016	89,5%	236	10,5%	2.252
2009	2.069	89,4%	245	10,6%	2.314
2010	2.100	88,3%	278	11,7%	2.378
2011	2.081	87,9%	284	12,1%	2.365
2012	2.112	87,4%	304	12,6%	2.416
2013	2.090	87,4%	301	12,6%	2.391
Δ%	+2%	-	+20,8%	-	+4,8%

Fonte: INEP (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013). Elaboração Própria.

Assim como no âmbito nacional, o quadro no Ceará foi semelhante. Praticamente não houve crescimento na quantidade de instituições particulares, após um período de ampla expansão.

Tabela 14 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2007–2013)

Ano	Estadual	%Estadual/ Total	Federal	%Federal/ Total	Particular	%Particular/ Total	Total
2007	3	5,9%	3	5,9%	45	88,2%	51
2008	3	5,7%	2	3,90%	47	90,4%	52

2009	3	5,9%	2	3,90%	46	90,2%	51
2010	3	6,3%	2	4,20%	43	89,5%	48
2011	3	5,6%	3	5,60%	47	88,7%	53
2012	3	5,5%	3	5,50%	48	89%	54
2013	3	5,5%	4	7,50%	47	87%	54
Δ%	0%	-	33,3%	-	4,4%	-	5,8%

Fonte: INEP (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013). Elaboração Própria.

No critério de cursos presenciais no período as IES públicas tiveram um crescimento de quase 58%, superior ao aumento nas IES particulares que foi de cerca de 31%. Ainda assim, a oferta de cursos pelas instituições privadas representou ao final do período mais de 66% do total. (Tabela 15)

Tabela 15 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2007–2013)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
2007	16.892	71,9%	6.596	28,1%	23.488
2008	17.947	72,6%	6.772	27,4%	24.719
2009	19.599	70,4%	8.228	29,6%	27.827
2010	19.756	69,1%	8.821	30,9%	28.577
2011	20.008	68,1%	9.368	31,9%	29.376
2012	20.324	66,1%	10.394	33,9%	30.718
2013	20.447	66,4%	10.344	33,6%	30.791
Δ%	+21%	-	+56,8%	-	+31%

Fonte: INEP (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013). Elaboração Própria.

Em relação ao Estado do Ceará nota-se um crescimento da oferta superior ao verificado a nível nacional, tanto no setor público quanto no privado. Mesmo nas instituições estaduais identifica-se um crescimento significativo de cerca de 32%. Destaca-se a ampliação da oferta nas IES federais de mais de 95% (Tabela 16).

Tabela 16 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2007–2013)

Ano	Estadual	%Estadual /Total	Federal	%Federal/ Total	Particular	%Particular /Total	Total
2007	83	21,3%	96	24,5%	212	54,2%	391
2008	93	20,9%	99	22,2%	213	47,9%	445
2009	110	21,7%	117	23%	281	55,3%	508
2010	105	18%	156	28%	295	53%	556
2011	110	18%	173	28,3%	329	53,7%	612
2012	110	17%	182	28,1%	355	54,9%	647
2013	110	15,9%	188	27,1%	394	57%	692
Δ%	32,5%	-	95,8%	-	85,8%	-	76,90%

Fonte: INEP (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013). Elaboração Própria.

Quanto às matrículas nos cursos presenciais houve um aumento de mais 20%, correspondentes a 550 mil nas IES públicas, número significativo, mas ainda assim inferior ao das IES particulares, que tiveram mais que o dobro de crescimento percentual (43,2%), o que corresponde a mais de 700 mil no mesmo período (Tabela 17).

Tabela 17 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2007–2013)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
2007	3.639.413	74,5%	1.240.968	25,5%	4.880.381
2008	3.806.091	74,9%	1.273.965	25,1%	5.080.056
2009	3.764.728	73,5%	1.351.168	26,5%	5.115.896
2010	3.987.424	73,1%	1.461.696	26,9%	5.449.120
2011	4.151.371	72,2%	1.595.391	27,8%	5.746.762
2012	4.208.086	71%	1.715.752	29%	5.923.838
2013	4.374.431	71,1%	1.777.974	28,9%	6.152.405
Δ%	+20,1%	-	+43,2%	-	+26%

Fonte: INEP (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013). Elaboração Própria.

O número de matrículas manteve-se elevado nesta fase no estado do Ceará. No setor público (estadual e federal) o crescimento foi ligeiramente inferior ao crescimento nacional; em contrapartida, no segmento privado, houve um aumento de quase 90%, mais do que o quádruplo do que se verificou em todo o País (20,1%) conforme a tabela anterior.

Tabela 18 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2007–2013)

Ano	Estadual	%Estadual /Total	Federal	%Federal/ Total	Particular	%Particular/ Total	Total
2007	26.314	21,7%	26.199	21,6%	68.622	56,7%	121.135
2008	32.172	23,5%	28.968	21,2%	75.580	55,3%	136.720
2009	29.973	21,9%	26.706	19,5%	80.102	58,6%	136.781
2010	30.900	20,2%	29.530	19,4%	92.000	60,4%	152.430
2011	34.018	20,4%	31.786	19%	101.113	60,6%	166.917
2012	35.552	19,4%	33.340	18,2%	114.046	62,3%	182.938
2013	36.524	18,1%	35.312	17,5%	130.243	64,4%	202.079
Δ%	38,8%	-	34,7%	-	89,7%	-	66,8%

Fonte: INEP (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013). Elaboração Própria.

Neste período, a nível nacional, houve uma inversão na tendência de crescimento do ensino superior, uma vez o segmento público cresceu mais que o dobro do setor privado ao contrário da fase anterior. Possivelmente esta alteração se deu em virtude do plano de expansão das universidades federais. Além disso, cabe destacar que o segmento privado experimentou um processo de concentração uma vez que a quantidade de instituições se manteve inalterado (Tabela 13), mas estas expandiram a sua quantidade de cursos (Tabela 15) e de matrículas (Tabela 17).

No Estado do Ceará, apesar da expansão ocorrida no âmbito federal, no segmento privado, o crescimento foi bastante superior ao da esfera estadual. Esta experimentou um crescimento tanto na oferta de cursos quanto de matrículas da ordem de 30%, de modo que esta fase (2007–2013) foi a de maior

expansão das universidades estaduais do Ceará em todo o período abordado neste capítulo (1995–2018). Esta fase coincide precisamente com o governo de Cid Gomes que, de fato, promoveu uma ampliação do financiamento das instituições, como veremos adiante.

3.5 A estagnação do ensino superior e avanço do conservadorismo (2014–2018)

Por fim, a última fase dessa trajetória de transformações na educação superior no Brasil compreende o período que vai de 2014 a 2018, do final do primeiro governo de Dilma Rousseff e se prolonga até o fim do governo de Michel Temer.

No plano econômico internacional a situação havia se tornado desfavorável. A crise da zona do Euro combinada com a desaceleração da economia chinesa e a lenta recuperação dos EUA impactou negativamente o Brasil. Ao final de 2014 houve uma forte desaceleração da atividade econômica levando a uma retração da arrecadação e significativa queda na situação fiscal. Este quadro provocou a redução das taxas de rentabilidade dos segmentos dominantes, especialmente, o setor industrial. O pacto pluriclassista erigido pelo PT começava a ruir e, em paralelo, irromperam as manifestações em junho de 2013 agravando a tensão e o desgaste do governo.

O governo Dilma iniciou o seu segundo mandato dando uma guinada mais à direita, traíndo a expectativa de milhões de eleitores em 2014 com as promessas de manutenção dos empregos e dos direitos trabalhistas. Indicou para os Ministérios da Fazenda e do Planejamento dois nomes escolhidos pelo setor financeiro que conduziram uma rigorosa política de ajuste fiscal que englobava medidas de cortes de despesas na educação, na saúde, entre outras áreas e redução dos direitos trabalhistas que implicaram na forte redução do crescimento do PIB, na elevação do desemprego e na redução da renda real dos trabalhadores.

Apesar do apoio das grandes frações do capital a esta política econômica a recessão se intensificou e os juros aumentaram ao longo de 2015 levando a

um crescente descontentamento dos setores industriais. Quanto mais o governo de Dilma Rousseff adotava a agenda neoliberal, mais agressiva se tornou a atuação das forças conservadoras e dos agentes econômicos contra o seu governo.

Ao mesmo tempo, sua base popular foi cindindo em virtude do ajuste fiscal que penaliza e degrada os trabalhadores. O modelo de desenvolvimento já não era capaz de garantir os lucros das empresas e nem o consentimento dos subalternos. Esta crise política que, ao mesmo tempo, impulsiona e é impulsionada pela crise econômica levou ao isolamento e a fragilização do governo Dilma Rousseff vindo a resultar no golpe em 2016.

Apesar de várias denominações utilizadas¹³, entendemos que inegavelmente se tratou de um golpe político-institucional a partir de um processo de *impeachment* sob a alegação de crime de responsabilidade em relação à lei orçamentária e à lei de improbidade administrativa, denominadas de “pedaladas fiscais”. Ainda que sejam manobras fiscais não se configuram na Constituição como passíveis de crime de responsabilidade.

Em verdade, este processo foi capitaneado por uma aliança entre a elite política corrupta e reacionária (que inclui neopentecostais conservadores, homofóbicos e misóginos, grandes latifundiários e milicianos) associada a uma mídia corporativa e ao poder judiciário a serviço dos principais grupos empresariais brasileiros, em especial o setor financeiro. O declínio do crescimento econômico foi a oportunidade que os setores dominantes encontraram para iniciar uma ofensiva política contra o governo e restaurar a hegemonia do neoliberalismo puro e duro.

O golpe demonstrou a fragilidade da democracia brasileira que, na realidade, é uma excepcionalidade na nossa história. O que tem predominado é o Estado de exceção revelando o pouco apreço das elites por esta forma política. A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 deu seguimento a esta ruptura da ordem

13 Diversas denominações têm sido utilizadas, como: golpe constitucional, golpe institucional, golpe parlamentar, “golpeachment”, parlamentar, jurídico-parlamentar, midiático-jurídico-parlamentar, midiático-empresarial-jurídico-parlamentar, dentre outros, na tentativa de classificar este processo conforme os atores políticos envolvidos.

democrática. Além disso, o golpe também abriu caminho para a destruição dos direitos sociais e políticos conquistados e afirmados na Constituição de 1988.

Este novo cenário afetou tanto as IES públicas, em virtude dos sucessivos cortes orçamentários decorrentes das políticas de ajuste econômico da União, e dos demais entes federativos como também o setor empresarial que viu a sua clientela diminuída.

Destaca-se entre as medidas tomadas nesse período, a aprovação do Novo Regime Fiscal, promulgado como Emenda Constitucional nº 95 em 15 de dezembro de 2016, pelo então governo de Michel Temer. A partir da promulgação ficou estabelecido que pelo período de vinte anos as despesas orçamentárias, dentre as quais as de Educação e Saúde, fossem corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e não mais pelas vinculações orçamentárias estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

O estabelecimento de uma vinculação mínima constitucional para o desenvolvimento e manutenção do ensino (18% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios, calculados sobre a receita de impostos e de transferências) representa a garantia legal de aportes de recursos tendo em vista superar o histórico déficit na área e garantir o direito à educação de qualidade.

Apesar dos defensores da Emenda argumentarem que não haverá um teto para os gastos com Saúde e Educação, mas apenas um mínimo calculado com base nos gastos em 2017, a ser reajustado de acordo com a inflação compreendemos que a medida impacta negativamente nos investimentos públicos na educação, enfraquece o princípio constitucional da vinculação orçamentária, ameaça a continuidade da política de fundos e impede praticamente a consecução das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (OLIVEIRA; SILVA, 2018).

Além disso, como sintetiza Oliveira e Silva (2018), as diversas simulações feitas a partir da proposta evidenciam a perda de recursos para a área educacional, o que sugere que a Emenda

[...] parece pressupor que todos os problemas da área estão resolvidos e que, a partir de agora, basta racionalizar os gastos. Está implícita a afirmação de que os recursos existem e são mal geridos; discurso

repetido, não condizente com a realidade, omissos em relação às necessidades e justificador para a contenção de gastos. (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 263).

Vale mencionar que no âmbito do Estado do Ceará, foi aprovada concomitantemente ao ajuste efetuado pelo governo federal, a Emenda Constitucional 88 que instituiu um Regime Fiscal para o orçamento fiscal e a seguridade social do Estado, por um período de dez anos (ao passo que a nível federal a validade da Emenda 95 é de vinte anos). Apesar de excluir, expressamente na lei, da base de cálculo as despesas referentes à saúde e educação inseriu a área da ciência e tecnologia, a qual estão vinculadas as universidades públicas estaduais.

Ao observarmos os indicadores referentes ao ensino superior neste período, nota-se em relação ao número de instituições que o setor público voltou a estagnar, enquanto no setor particular, houve um crescimento ínfimo de apenas 8% (Tabela 19).

Tabela 19 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2014–2018)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
2014	2.070	87,4%	298	12,6%	2.368
2015	2.069	87,5%	295	12,5%	2.364
2016	2.111	87,7%	296	12,3%	2.407
2017	2.152	87,9%	296	12,1%	2.448
2018	2.238	88,3%	299	11,7%	2.537
Δ%	+8,1%	-	0%	-	+7,1%

Fonte: INEP (2014, 2015, 2016, 2017, 2018). Elaboração Própria.

A partir da tabela abaixo (Tabela 20), verifica-se que no estado do Ceará o número de instituições particulares teve amplo crescimento (65,2%) bastante superior à média nacional, e alcançando um percentual em relação ao total (91,5%) acima do que se verifica no Brasil (88,3%), conforme a tabela acima.

Tabela 20 – Quantidade de instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2014–2018)

Ano	Estadual	%Estadual/ Total	Federal	%Federal/ Total	Particular	%Particular/ Total	Total
2014	3	5,6%	4	7,6%	46	86,8%	53
2015	3	5,2%	4	6,9%	51	87,9%	58
2016	3	4,6%	4	6,2%	58	89,2%	65
2017	3	4,2%	4	5,6%	65	90,2%	72
2018	3	3,7%	4	4,8%	76	91,5%	83
Δ%	0%	-	0%	-	65,2%	-	56,6%

Fonte: INEP (2014, 2015, 2016, 2017, 2018). Elaboração Própria.

No que concerne aos cursos de graduação presenciais, o setor público manteve-se praticamente inalterado (uma mínima redução de 0,7%), ao passo que no setor privado houve um crescimento na oferta de 31,2% (Tabela 21).

Tabela 21 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2014–2018)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
2014	20.904	66,3%	10.609	33,7%	31.513
2015	21.681	67,6%	10.347	32,4%	32.028
2016	22.611	69,1%	10.093	30,9%	32.704
2017	23.309	70%	9.963	30%	33.272
2018	27.436	72,2%	10.526	27,8%	37.962
Δ%	31,2%	-	-0,70%	-	+20,4%

Fonte: INEP (2014, 2015, 2016, 2017, 2018). Elaboração Própria.

Percebe-se que no estado do Ceará, novamente, o crescimento total e das IES particulares dos cursos de graduação presencial foram acima do que se verificou nacionalmente como podemos comparar com a tabela anterior (Tabela 21). Em que pese o cenário de retração econômica, o setor privado parece não ter sido impactado a nível local. Já no âmbito público o crescimento foi de 11,4% e 25,6% nas instituições estaduais e federais, respectivamente.

Tabela 22 – Quantidade de cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2014–2018)

Ano	Estadual	%Estadual/ Total	Federal	%Federal/ Total	Particular	%Particular/ Total	Total
2014	114	15,7%	199	27,3%	416	57,0%	729
2015	121	14,9%	221	27,2%	469	57,9%	811
2016	122	13,7%	230	25,8%	538	60,5%	890
2017	122	12,7%	240	24,8%	605	62,5%	967
2018	127	11,9%	250	23,3%	695	64,8%	1.072
Δ%	11,4%	-	25,6%	-	67%	-	47%

Fonte: INEP (2014, 2015, 2016, 2017, 2018). Elaboração Própria.

Quanto ao número de matrículas, evidencia-se uma redução nas IES particulares de quase 4%, ao passo que nas IES públicas houve um crescimento pequeno de 4,5% (Tabela 23).

Tabela 23 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Brasil (2014–2018)

Ano	Privado	% Privado/Total	Público	% Público/Total	Total
2014	4.664.542	71,9%	1.821.629	28,1%	6.486.171
2015	4.809.793	72,5%	1.823.752	27,5%	6.633.545
2016	4.686.806	71,5%	1.867.477	28,5%	6.554.283
2017	4.649.897	71,2%	1.879.784	28,8%	6.529.681
2018	4.489.690	70,2%	1.904.554	29,8%	6.394.244
Δ%	-3,7%	-	+4,5%	-	-1,4%

Fonte: INEP (2014, 2015, 2016, 2017, 2018). Elaboração Própria.

Se no âmbito nacional houve uma redução do número de matrículas total e no segmento privado a nível estadual observa-se uma pequena expansão de 8,5% no total e 2,5% nas IES particulares. Destaca-se a continuidade da expansão nas IES federais, cerca de 35%. Nas IES estaduais a elevação foi de 7% nos anos citados.

Tabela 24 – Quantidade de matrículas em cursos de graduação presenciais nas instituições de ensino superior segundo dependência administrativa - Ceará (2014–2018)

Ano	Estadual	%Estadual /Total	Federal	%Federal/ Total	Particular	%Particular /Total	Total
2014	38.474	16,8%	37132	16,3%	152.742	66,9%	228.348
2015	40.554	16,6%	39.686	16,3%	163.665	67,1%	243.905
2016	42.422	16,5%	44.155	17,1%	171.250	66,4%	257.827
2017	43.046	17,2%	46.701	18,5%	161.847	64,3%	251.594
2018	41.173	16,7%	50.019	20,1%	156.645	63,2%	247.837
Δ%	7%	-	34,7%	-	2,5%	-	8,5%

Fonte: INEP (2014, 2015, 2016, 2017, 2018). Elaboração Própria.

Este cenário de restrição orçamentária ocorreu justamente após uma fase de expansão das matrículas e dos cursos, levando as instituições públicas a se reorganizarem internamente para atender a maior demanda de alunos e a maior estrutura de cursos e campi sem o devido e necessário financiamento (MANCEBO, 2017).

Como alerta Mancebo (2017), uma das alternativas adotadas pelas instituições para se acomodar ao cenário de restrição dos recursos financeiros tem sido à contratação de trabalhadores terceirizados para atividades auxiliares como segurança e limpeza. A terceirização é uma forma de organização dos processos de trabalho no qual as atividades-fim ou as atividades-meio são parcial ou totalmente compostas por mão-de-obra subcontratada.

De forma geral, os trabalhadores que atuam em atividades produtivas terceirizadas estão submetidos a formas de contratação precarizadas em comparação com os funcionários efetivos das empresas contratantes. No Brasil são mais de dez milhões de trabalhadores terceirizados o que corresponde a aproximadamente 20% do total de empregados contratados. Esse número pode ser ainda maior tendo em vista a aprovação da Lei da Terceirização (lei nº 13.429/2017) e da Reforma Trabalhista (lei nº 13.467/2017).

Nas Instituições Federais de Ensino Superior a terceirização das atividades de segurança levou ao surgimento de alguns problemas como: I) a

alta rotatividade de funcionários e a falta de continuidade em virtude da substituição dos trabalhadores ou da empresa terceira; II) a dualidade de contrato de trabalho uma vez que terceirizados e efetivos realizam as mesmas funções mas com salários diferenciados, levando a uma diferenciação na categoria e, conseqüentemente, uma competição entre os trabalhadores e III) a falta de identificação do empregado com a instituição e a perda da qualidade do serviço pois o trabalhador terceirizado identifica-se como funcionário da empresa, tornando-se menos responsável com a “coisa pública”, além da falta de preparação adequada para a realização do serviço numa instituição de ensino e, em especial, numa universidade (JACOBSEN; CORDEIRO, 2015).

A terceirização passou a ser amplamente utilizada no Brasil nas últimas três décadas principalmente com a finalidade de reduzir custos e retirar obrigações trabalhistas das empresas. A reforma do aparelho de Estado no Brasil utilizou-se da terceirização como um dos mecanismos de enxugamento da máquina estatal sustentando-se num discurso depreciativo do servidor público. É possível dizer que a terceirização corrobora simultaneamente com a redução do Estado através da redução do funcionalismo público em favor das empresas prestadoras e a precarização do trabalho, consonante com o novo padrão de acumulação flexível do capital (JACOBSEN; CORDEIRO, 2015).

Entendemos que o aumento da terceirização reflete a ofensiva do capital, sobretudo, na atual conjuntura de crise econômica mundial que leva a busca por alternativas para exploração da força de trabalho. O crescimento das terceirizações nas universidades públicas e o impacto sobre a organização e funcionamento das instituições ainda é uma temática que carece de maiores estudos. Apesar disso podemos citar que esse cenário recente nas universidades não é um fato isolado e se insere na dinâmica da crise econômica que afeta o País (JACOBSEN; CORDEIRO, 2015).

Outro fato marcante da atual etapa do ensino superior brasileiro é o crescimento do clima reacionário e antidemocrático em virtude da proliferação das ideias e da atuação do movimento intitulado “Escola Sem Partido” (ESP) (MANCIBO, 2017). Embora tenha surgido em 2004 o movimento ganhou maior notoriedade a partir de 2014 através da intensificação da sua atuação no âmbito

parlamentar com a tentativa de aprovar projetos de lei não apenas no âmbito federal, mas também nos estados para combater a suposta doutrinação ideológica, principalmente nas escolas por parte dos professores.

No âmbito da educação superior o alvo tem sido, especialmente, os cursos no campo das ciências humanas, ameaçados de cortes no orçamento pelo governo federal sob diversas acusações de: fazer apologia ao marxismo e ideologias de esquerda, promover “balbúrdia” nos campi e de não contribuir para o desenvolvimento do País.

Na realidade, o movimento ESP não se propõe a discutir e solucionar os graves problemas que afetam a educação brasileira. Sob o discurso da neutralidade, o ESP criminaliza os professores e os alunos, nega a escola e a universidade como espaço de discussão, de liberdade de pensamento, de produção de arte e ciência e nega a pluralidade de concepções pedagógicas, impondo um pensamento único, coadunado com as visões mais reacionárias da sociedade. Ao buscar impedir uma formação que estimule a capacidade crítica e reflexiva dos estudantes sobre a sua própria vida e sobre o mundo que o cerca, estas ideias pretendem legitimar a manutenção do status quo e mascarar as contradições e desigualdades sociais evidentes.

A consequência prática da atuação do movimento tem sido a criação de um ambiente escolar hostil e persecutório, fundado na desconfiança e no medo levando ao aumento dos conflitos entre professores e alunos, e que afeta diretamente o processo pedagógico.

3.6 Expansão, privatização, diversificação e regulação: os pilares da reforma da Educação Superior no Brasil

O longo percurso histórico de transformações na educação superior brasileira discutido neste capítulo evidenciaram múltiplas contradições entre público/privado e democratização/massificação revelando as disputas entre os diversos atores sociais do cenário político brasileiro.

A despeito das diferenças verificadas entende-se que alguns aspectos centrais estão presentes ao longo de todo o período. Assumimos neste trabalho

que a reforma em curso pode ser sintetizada a partir do seguinte tripé, em conformidade com os postulados disseminados pelos organismos internacionais: I) expansão/flexibilização da oferta de educação superior, a partir da diversificação de cursos e diferenciação de instituições; II) a privatização, por meio da diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas, bem como da expansão desenfreada do setor privado; e III) a regulação do sistema educacional de ensino superior, com base nos processos de avaliação/certificação das instituições.

O discurso neoliberal, a partir dos anos 1990, construiu e consolidou um consenso sobre a incapacidade das universidades públicas, dada a sua ineficiência e rigidez, de atender a imensa demanda para o acesso ao nível superior. Este modelo de instituição fundamentado no tripé: ensino-pesquisa-extensão, predominante até então no Brasil, era considerado extremamente oneroso e inadequado às necessidades de uma nação em vias de desenvolvimento.

O caminho inevitável seria, portanto, a flexibilização da oferta por meio da diversificação e diferenciação de instituições, cursos, programas e currículos. Como visto, de fato, esta alternativa se concretizou ao longo das décadas, a partir da aprovação da LDB e dos decretos regulamentadores. Novos tipos de instituições e novas modalidades de cursos surgiram no governo FHC e se mantiveram com adaptações nos governos seguintes.

Essa tese, contudo, é contestada por Sguissardi (2009) que aponta, que desde as suas origens, o sistema de ensino superior brasileiro foi marcado pela divisão entre uma maioria de instituições dedicadas ao ensino e uma minoria de universidades, no sentido pleno, dedicadas à pesquisa. Além disso, a exigência legal das universidades terem pelo menos 30% de seu corpo docente contratado em regime de tempo integral e qualificado com grau de mestre e doutor não assegura a existência de atividades de pesquisa mesmo porque sabe-se que a pesquisa na universidade se concentra em grande medida nos programas de pós-graduação e nos laboratórios.

A diversificação institucional legitimou a separação entre as chamadas “universidades de pesquisa” e as chamadas “universidades de ensino”, que

incluem todas as formas de organização que não são universidades e que, portanto, não tem obrigação constitucional de promover a associação das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Estas últimas remontam às escolas profissionais do Império, cujo modelo também chamado de “neonapoleônico” se caracteriza pela:

[...] ausência de estruturas de pesquisa e pós-graduação *stricto sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo parcial ou horista e sem qualificação pós-graduada que habilite para a pesquisa; isolamento das unidades, ou porque únicas ou porque agregadas apenas formalmente; dedicação quase exclusiva às atividades de ensino; estrutura administrativo-acadêmica voltada para a formação de profissionais etc. (SGUISSARDI; 2009, p. 149).

A diferenciação das instituições trouxe também como consequência a subdivisão do setor privado em lucrativas e não-lucrativas, favorecendo as instituições comunitárias e filantrópicas, que pelo seu caráter não-lucrativo passaram a reivindicar o acesso às verbas públicas se autodenominando de “públicas não-estatais”.

A preocupação com a expansão acelerada do setor privado-mercantil, sem a devida regulação por parte dos órgãos governamentais, se justifica:

[...] tanto no que tange à interferência política no processo decisório, através da atuação de *lobbies* e de bancadas no Congresso Nacional financiados pelos grupos com maiores recursos econômicos, como pelas dificuldades enfrentadas pelo Poder Público em neutralizar o avanço do movimento de concentração e internacionalização do capital no setor, inerente às atividades econômicas mais pujantes sob o domínio do capitalismo globalizado e oligopolista. (CARVALHO, 2013, p. 773).

A existência de instituições educacionais diversas com programas curriculares, percursos formativos, objetivos e funções diferentes não é um problema em si. A diferenciação não pode servir como pretexto para justificar, reforçar ou legitimar a má qualidade do ponto de vista acadêmico-científico de uma parcela significativa destas instituições. Na realidade a desqualificação do modelo universitário, equivocadamente chamado de “modelo único”, considerado inadequado e ineficiente para a realidade brasileira ocorre porque

esse formato não interessa ao segmento privado-mercantil que almeja, prioritariamente, a viabilidade econômica do empreendimento.

Neste processo é importante apontar que o último Plano Nacional de Educação (PNE), referente ao decênio 2014–2024, reforça a tendência histórica de crescimento do ensino superior via diferenciação institucional e diversificação das modalidades de ensino. A meta 12 do Plano corresponde à elevação para 50% da taxa bruta e para 33% da taxa líquida de matrícula na educação superior, estabelecendo que, pelo menos, 40% dessa nova expansão seja promovida por instituições públicas. Entre as estratégias para a operacionalização deste objetivo estão previstas ações direcionadas ao financiamento estudantil, através do PROUNI e do FIES, e o estímulo à ampliação da oferta de vagas por meio do sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB e da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia/ Centro Federal de Educação Tecnológica-CEFET) (BRASIL, 2014).

Como analisa Minto (2018), o PNE assegura tanto a manutenção da tendência de ampliação da modalidade de EAD nas universidades federais, especialmente em regiões não atrativas ao mercado, e de estímulo à oferta de ensino não-universitário, à semelhança do que se constituiu o programa do REUNI; quanto dá continuidade aos programas que favorecem o setor privado-mercantil, inclusive com a possibilidade de expandir através da alternativa de baixo custo do EAD.

A definição de um percentual mínimo de 40% para o setor público na prática significa a garantia de uma ampla reserva para o setor privado, demonstrando a face privatista do Plano. Legitima-se ainda mais a transferência de recursos para o setor privado corroborando com a narrativa de que a expansão do ensino superior depende das IES particulares (MINTO, 2018).

Dada a relevância estratégica do PNE como eixo constitutivo e norteador das políticas educacionais o fortalecimento da indiferenciação entre público e privado e a reprodução de uma concepção educacional mercantil deixam de ser medidas transitórias de governos e se convertem em políticas de Estado. De fato, não são poucos os artifícios que os governos a nível federal, estadual e

municipal têm empregado para impulsionar a privatização do ensino superior ao longo das últimas cinco décadas.

Salvo poucas exceções a qualidade do ensino oferecido pelas instituições particulares de nível superior são sofríveis segundo mostram os próprios índices e rankings avaliativos divulgados anualmente. As condições de trabalho para os docentes são péssimas: contratos temporários, em grande parte horistas, baixa remuneração, alta carga de trabalho e com um elevado número de alunos por turma (HELENE, 2013).

Esta expansão do ensino superior por meio do setor privado tem comprometido de forma gravíssima a qualidade do sistema, dado que acarreta um rebaixamento das expectativas sobre o que é, ou deveria ser, e o que necessita o ensino de nível superior. Ainda mais que não apenas viabiliza a aceitação desse rebaixamento quanto fomenta as condições para que se acentue no futuro (HELENE, 2013).

Em suma, a adoção desta política revela um projeto político compromissado com o aumento da lucratividade da burguesia de serviços e com uma formação pautada pela lógica do capital.

O segundo aspecto característico deste processo refere-se ao movimento de privatização da educação superior. Entende-se a privatização, em geral, como:

[...] as iniciativas que ampliam o papel do mercado em áreas anteriormente consideradas privativas do Estado. Isso inclui não apenas a venda de bens e serviços de propriedade ou de prerrogativa exclusiva do Estado, mas também a liberalização dos serviços até então sua responsabilidade, como educação, saúde e meio ambiente, pela desregulamentação e estabelecimento de contratos de gestão de serviços públicos por provedores privados. (LEHER; 2001, p. 158).

No caso das IES públicas a privatização não se dá pela venda direta da instituição, mas através do contingenciamento de recursos públicos provocando uma precarização que induz as próprias universidades a buscarem fontes alternativas para a sua sustentação financeira. Por esta razão, admitimos que a precarização é também uma forma de privatização e que tem sido bastante utilizada como estratégia de diversos governos.

O contingenciamento resulta das opções políticas dos governos que tem comprometido cerca de 50% do orçamento da União para o pagamento dos serviços da dívida, em detrimento dos recursos destinados à educação que, em média giram em torno de 2% do total arrecadado (considerando impostos, contribuições e taxas). Embora os serviços da dívida tenham apresentado uma redução significativa nos governos petistas e que houve um acréscimo relevante das despesas com a educação, os recursos públicos (incluindo além da União, os gastos dos estados, municípios e distrito federal) ainda estão distantes da meta estabelecida pelo PNE (2014–2024) – que tem sido historicamente defendida pelos movimentos ligados à educação – de investir pelo menos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) na educação pública (CHAVES, 2015).

Acrescenta-se ainda, de acordo com Chaves (2015), que proporcionalmente houve uma redução das despesas com as universidades federais, se comparados os anos de 2012 e 2003, por exemplo. Isto porque o crescimento econômico do País levou a um aumento das receitas da União, ou seja, havia mais recursos disponíveis ao mesmo tempo em que as despesas do Ministério da Educação também cresceram com a criação de novas instituições e novos campi, bem como para a expansão das matrículas nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) já existentes.

A diminuição dos investimentos no setor público, cuja consequência imediata é a precarização das instituições e do ensino, promove a estagnação do setor ou, na melhor das hipóteses, na obstrução do crescimento das universidades e instituições públicas. Na ausência do setor público abre-se o espaço necessário para a expansão do setor privado. Portanto não é incorreto afirmar que o subfinanciamento e, conseqüentemente, a precarização da educação pública é mais um dos mecanismos de mercantilização da educação e favorecimento do setor privado (HELENE, 2013).

A declaração do entrevistado abaixo é ilustrativo deste processo de retenção do setor público em proveito do segmento privado.

Esse espaço que hoje é ocupado pelo [Centro Universitário Doutor] Leão Sampaio, com todos os cursos na área de saúde: odontologia, massoterapia, psicologia [...] A URCA ficou num único curso da área de Saúde, que é a enfermagem. Poderia ter criado medicina, poderia ter criado vários cursos na área de saúde. Poderia estar hoje com um

campus da área da saúde: CCBS, e simplesmente o Estado não permitiu, seguiu. O papel das Reitorias todas e, por isso elas são antidemocráticas. O papel das Reitorias é segurar essa demanda. [...] Segurar essa demanda por assistência estudantil e segurar essa demanda por ampliação da oferta de cursos, da contratação de professores. Esse é o papel das Reitorias em todo esse período de 25 anos. Não tem sido outro. Eles vão dizer que ampliam, mas na realidade não fazem isso. (Docente 6).

Algumas estratégias discursivas frequentemente têm sido utilizadas pelos governos para justificar a redução dos investimentos com o ensino superior público, como por exemplo: a tese de que majoritariamente são as classes mais ricas que ocupam as vagas nas universidades públicas ou a afirmação de que o custo de um aluno de uma universidade é muito elevado quando se compara com o custo de um aluno da educação básica ou de uma instituição particular.

Em relação ao argumento a respeito do elitismo do ensino superior público no Brasil, é falacioso. Como demonstra Amaral (2017), mais da metade dos estudantes das universidades federais (51,6%) pertencem a famílias cuja renda mensal é de até três salários mínimos. Quase 64% dos matriculados nestas instituições realizaram seus estudos do Ensino Médio, integralmente, ou a maior parte, em escolas públicas, de acordo com os dados de 2014. Na última década, o perfil dos estudantes das universidades federais tem sido alterado, sobretudo, em virtude da política de cotas raciais e sociais, aprovada pela Lei nº 12.711 sancionada em 2012.

Esses dados comprovam que a cobrança de mensalidades como alternativa para o financiamento das IES públicas seria uma política não apenas excludente, mas inócua. O aumento de receitas resultantes de cobrança de mensalidades seria ínfimo, menos de 5% do orçamento atual, ao passo que, por outro lado, exigiria um gasto familiar mensal da ordem de 25% da renda bruta, um valor exorbitante e que, dificilmente, seria despendido pelas famílias brasileiras (AMARAL, 2017).

O elevado gasto por aluno das universidades públicas é outro mito frequentemente utilizado como pretexto para a redução dos investimentos públicos. Busca-se comprovar a ineficiência e o baixo retorno econômico da rede pública de ensino superior do País. No entanto, há graves distorções nas comparações realizadas.

Diferentemente das universidades particulares ou de instituições em outros países, muitas IES brasileiras mantêm diversos equipamentos e atividades que prestam serviços sociais de grande importância para a sociedade, em especial, os segmentos mais subalternos como por exemplo: hospitais universitários, clínicas psicológicas, escolas de ensino infantil e fundamental, além de museus, orquestras, cinemas, teatros, bibliotecas, que são abertas ao público. Os custos desses equipamentos e serviços, além do pagamento dos aposentados, estão inclusos no orçamento das universidades (AMARAL, 2003).

Além do mais, desconsidera-se também que há diferenças significativas no custo entre os cursos oferecidos.

Os investimentos necessários para manter um estudante de graduação em um curso com grande carga didática, que tem vários laboratórios complexos, cujas aulas não podem ter um número excessivamente grande de estudantes, podem ser cinco ou mais vezes superiores aos investimentos em um curso onde não há laboratórios e cuja carga horária seja bem menor. Como as instituições privadas concentram seus estudantes em cursos com esse último perfil, comparar apenas a média dos orçamentos público e privado por estudante, sem precisar a área de conhecimento, falseia totalmente a realidade. Quando a comparação é feita área por área, vemos que a realidade é bem diferente do mito. Quando consideramos estudantes de graduação em um mesmo curso em instituições públicas e privadas, vemos que os investimentos são bastante próximos e, não raramente, maiores nas instituições privadas do que nas públicas. Se considerarmos cursos de qualidade equivalente, os investimentos por estudante de graduação em instituições públicas são menores do que em instituições privadas.” (HELENE, 2013, p. 57-58).

As universidades recorrem, por sua vez, a uma série de alternativas para a manutenção ou crescimento das suas atividades, como: as cobranças de taxas de mensalidades de cursos de pós-graduação lato sensu e cursos de extensão; assessorias e consultorias para empresas privadas; oferta de cursos de graduação, por contratos firmados com prefeituras e governo dos estados; produção e realização de projetos e programas de pesquisa na área da ciência e tecnologia voltadas para setor industrial, por exemplo.

A busca por fontes alternativas de financiamento na ótica neoliberal contribuiria para a melhoria da eficiência, da produtividade e do uso racional e responsável dos recursos por parte das universidades. Por exemplo, caso os alunos pagassem mensalidades, na visão dos defensores da reforma, haveria

maior exigência em relação ao trabalho dos professores e técnico-administrativos das instituições públicas (AMARAL, 2003).

A ampliação das receitas das universidades por meio de alguns destes mecanismos citados produziu uma nova mentalidade produtivista e pragmática entre docentes e discentes que vem consolidando novas práticas e hábitos no cotidiano universitário. De modo que todas as atividades desenvolvidas no âmbito acadêmico passam a ser vistas como prestação de serviços e, portanto, potencialmente geradores de receitas.

Essa política de privatização do segmento público tem reconfigurado o funcionamento e a organização interna das universidades e ressignificado o princípio da autonomia universitária. Este princípio que funda o modelo das universidades no Brasil visa proteger as instituições e os sujeitos que nela atuam contra toda forma de intervenção política ou religiosa.

A liberdade acadêmica, política e administrativa para ensinar, pesquisar, organizar o seu funcionamento, tomar decisões, gerir os recursos financeiros e preservar a estabilidade dos professores e funcionários para o exercício de sua função, são alguns dos ideais contidos neste princípio, que historicamente é uma das principais “bandeiras” de luta da comunidade acadêmica (LEHER, 2001).

Apesar da Lei de Diretrizes e Bases reconhecer as universidades como instituições que gozam desta particularidade a inexistência de uma fixação orçamentária impossibilita as instituições federais assim como a grande maioria das estaduais de definir os critérios para a utilização dos recursos (LEHER, 2001).

Vê-se, portanto, que a garantia da autonomia didático-científica das instituições decorre da manutenção financeira por parte do Estado. O discurso neoliberal tem manipulado semanticamente este princípio igualando a autonomia de gestão financeira com a noção de “autonomia financeira”, que se refere à liberdade para atuar e interagir no mercado.

A centralidade atribuída à educação, em geral, e a educação superior em particular, no desenvolvimento econômico e na disputa por espaço no mercado capitalista altamente competitivo levou praticamente todas as nações a

implementarem processos avaliativos para medir a eficiência e produtividade dos seus sistemas de ensino.

Neste contexto, ganhou ênfase os instrumentos avaliativos que se constituíram numa força-motriz do processo de implementação das reformas educativas no contexto neoliberal. Os processos de avaliação por sua importância e alcance produzem alterações nos currículos, nas metodologias de ensino, na gestão, nos processos de formação docentes, nas prioridades de pesquisa e nas políticas educativas (DIAS SOBRINHO, 1999). Assim, constituem-se num lugar privilegiado para ensejar os métodos e valores típicos da lógica do mercado na gestão dos sistemas de ensino e das instituições educacionais (SOUZA; OLIVEIRA, 2003).

Em meio aos questionamentos a respeito das contribuições das universidades para o desenvolvimento social e econômico do País, os mecanismos de avaliação ganharam maior visibilidade, a partir da década de 1990, devido à possibilidade de verificar o uso racional e eficiente dos recursos para a produção e desenvolvimento de capital intelectual, cada vez mais valorizado e disputado como instrumento de desenvolvimento econômico (DIAS SOBRINHO, 1999).

Os processos avaliativos se tornaram um importante mecanismo de regulação e controle por parte do Estado que, por um lado, confere:

[...] maior liberdade à gestão dos meios e processos, como fator de eficácia e produtividade, podendo assim justificar a diminuição dos financiamentos e criar as facilidades para a expansão da privatização e da mentalidade empresarial em educação. Por outro lado, exerce um rígido controle sobre os fins e produtos, através de mecanismos que chama de avaliação, para consolidar os modelos desejados e orientar o mercado. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 38).

Ou seja, ao mesmo tempo em que se descentraliza o financiamento e a gestão há uma centralização dos procedimentos de avaliação que se deslocam dos processos para os produtos. Isto é, o que importa são os resultados e não como ocorre o processo de ensino-aprendizagem.

Esta lógica de avaliação legitima a valoração das escolas e sistemas de ensino, induzindo à competição para melhorar a posição nos rankings levando à

naturalização das hierarquias e das desigualdades entre alunos, cursos, professores e instituições (SOUZA; OLIVEIRA, 2003).

Admite-se, conforme a crença neoliberal, que a concorrência suscitada pelos procedimentos avaliativos levaria “a uma maior produtividade e eficiência dos sistemas, com conseqüente melhoria na qualidade e na equidade no provimento dos serviços educacionais pelas instituições.” (BERTOLIN, 2011, p. 240).

Portanto, os mecanismos regulatórios corroboram para adequar o segmento educacional à lógica das reformas neoliberais, na medida em são convertidos num “quase-mercado”, isto é, num setor que combina financiamentos e regulações estatais com princípios, valores e formas de gerir tipicamente empresariais (BERTOLIN, 2011).

Essa noção de “quase-mercado” explicita a impossibilidade de se produzir, como advogam os mais ferrenhos defensores neoliberais, no âmbito educacional um mercado perfeitamente competitivo e amplamente livre. A interferência do Estado é imprescindível para corrigir as falhas do mercado e para assegurar a função estratégica da educação superior no desenvolvimento econômico capitalista do País e a nível mundial (BERTOLIN, 2011).

Como o mercado se orienta para a busca do lucro pode-se deduzir que atividades educacionais fundamentais em áreas que não geram um retorno econômico imediato inexistiriam num sistema regulado exclusivamente pelo mercado. Ilustra-se, por exemplo, que apesar da acelerada proliferação de cursos e instituições no setor privado, são as universidades públicas que garantem a oferta de cursos com custos mais elevados, que exigem laboratórios e equipamentos caros, além de serem responsáveis pela quase totalidade das atividades de pesquisa básica e aplicada.

Nessa perspectiva, Dias Sobrinho (1999, p. 37) assevera que:

É importante destacar que as mais importantes contribuições das universidades públicas em termos sociais não podem ser julgadas por critérios contábeis e escapam a mecânica da relação custo-benefício. A relevância social não se reduz ao âmbito do tangível do imediatamente quantificável. São as universidades as principais instituições com funções e dinâmicas marcadamente sociais que mais radicalmente cumprem a responsabilidade pela produção e pelo aprofundamento de uma consciência nacional, pelo sentimento de

cidadania e pela constituição de uma sociedade científica fundada sobre o valor do público.

Não obstante exige-se das IES, a despeito da redução da atuação do Estado na execução das políticas sociais, respostas para problemas que muitas vezes fogem da competência das instituições ou mesmo uma produtividade numa escala e num ritmo que são próprios da lógica do mercado (DIAS SOBRINHO, 1999).

Em suma, diante dessa impossibilidade estrutural, de acordo com a própria lógica neoliberal, os processos avaliativos operam como instrumentos regulatórios do sistema de educação superior no Brasil e que introduzem nas IES públicas os paradigmas empresariais.

Nestes paradigmas, inevitavelmente, a maioria das IES públicas serão avaliadas como ineficientes, improdutivas e onerosas. A função da avaliação nessa lógica é conferir cientificamente a medida da ineficiência e da improdutividade, levando a conclusão de que os recursos públicos estão mal gastos e, logo, devem ser revistos. Como afirma Dias Sobrinho (1999), comprova-se o que já foi julgado, induzindo a sociedade a perceber nas universidades um fardo que o Estado mantém e não como uma instituição capaz de oferecer soluções para os problemas contemporâneos e contribuir para o desenvolvimento da sociedade.

Posto isso concluímos este capítulo com algumas considerações pertinentes para refletir sobre a reconfiguração da educação superior no Brasil nas últimas décadas.

Primeiro, as medidas adotadas para expansão da educação superior indicam que alcançamos antes uma massificação mercantil do acesso, que uma democratização do ensino em nível superior. Considera-se neste trabalho que uma efetiva democratização do ensino envolve quatro pilares fundamentais e indissociáveis: o ingresso, a permanência e conclusão, a inclusão das camadas socioeconomicamente desfavorecidas e a formação com qualidade.

Em outras palavras, significa que a real democratização da educação em nível superior se encerra no acesso, permanência e conclusão dos estudantes, em especial, dos segmentos mais subalternizados da sociedade nas instituições

de ensino superior com a garantia de uma formação crítica e de qualidade (SAMPAIO, 2011).

Segundo, o predomínio da expansão via instituições privadas com finalidade lucrativa demonstram que perpetua-se um modelo de desenvolvimento historicamente construído e adotado pelas elites do País, no qual a educação e o conhecimento “foram via de regra entendidos muito mais como mercadorias de interesse privado ou dádivas para semi-cidadãos, do que como bens públicos universais de interesse coletivo da cidadania.” (SGUISSARDI, 2009, p. 20).

A narrativa que desqualifica as IES públicas a partir dos critérios mercadológicos de eficiência e produtividade – e com o acréscimo da crítica dos setores conservadores sobre o seu suposto viés ideológico –, produz o mote e ratifica a transferência de recursos públicos estatais para o setor privado pelo cumprimento de sua função pública.

Por conseguinte, instaura-se sobre as universidades e demais instituições públicas uma permanente crise de financiamento, que afeta o seu funcionamento e desenvolvimento das suas atividades, bem como corrompe a sua autonomia¹⁴.

O que está em discussão, portanto, além da necessária regulação do setor privado como forma de preservar padrões mínimos de funcionamento e de qualidade para garantir a natureza e função educativa das instituições é a execução de medidas que valorizem o bem público, no geral, e as instituições educacionais públicas, em especial. Sem uma política com este direcionamento a democratização do ensino superior dificilmente será consumada.

Terceiro, sobre as IES públicas, o resultado deste processo é a distinção entre poucas universidades consideradas como “centros de excelência” e uma maioria que sobrevive num permanente estado de crise financeira. As universidades estaduais do Ceará se enquadram neste segundo grupo.

14 O Programa Future-se, recentemente apresentado pelo governo de Jair Bolsonaro, é um mais um exemplo. O Future-se concede a gestão das IES públicas às Organizações Sociais, lançando as atividades universitárias nas teias do mercado. Com efeito, converte a autonomia universitária, bandeira cara aos trabalhadores do ensino superior, em mero empreendedorismo, que consiste na busca incansável por investidores privados, submetendo a ciência às demandas do mercado. Considerando a delimitação temporal de nossa pesquisa, não aprofundaremos a política de ensino superior do atual governo de Bolsonaro.

Como pretendemos demonstrar no próximo capítulo, o surgimento destas instituições – assim como da maioria das universidades públicas brasileiras – foi marcado pelo imprevisto, pela ausência de planejamento, pelo crescimento desestruturado e pela continuidade sob percalços e à custa de persistência.

Mesmo nas últimas décadas, com a expansão e consolidação destas instituições, parece não existir nenhum propósito calcada num projeto a médio e longo prazo. Estas universidades não estão colocadas de forma consistente no projeto de desenvolvimento de nenhuma das gestões governamentais, o que leva a uma existência precarizada, com recursos limitados, gradativamente normalizada e transformada em parte do cotidiano destas instituições.

4 AS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO CEARÁ: A CRISE COMO *MODUS OPERANDI*

No presente capítulo voltamos a análise para as universidades estaduais do Ceará (UECE, URCA e UVA). Apesar das especificidades históricas, geográficas e dinâmicas próprias de funcionamento e organização das instituições o propósito não é observarmos suas singularidades senão o que há de comum em relação às suas fundações, transformações, contextos e funções que lhes foram atribuídas ao longo da história e no cenário atual.

Nesta perspectiva, divide-se o capítulo em duas partes. Inicialmente, delineamos brevemente acerca do surgimento de cada instituição, assinalando as dificuldades e motivações apontadas na origem das universidades. Apesar da carência de produções, destacamos em especial os trabalhos de: Sousa (1970), Morais (2000) e Pierre (2010).

Na segunda seção apontamos as bases, os pressupostos e as principais diretrizes do projeto de governo das gestões de Lúcio Alcântara (2003–2006); Cid Gomes (2007–2010 e 2011–2014); e Camilo Santana (2015–2018), evidenciando os aspectos semelhantes que os aproximam enquanto uma tendência política comum, com ênfase nas formulações referentes ao ensino superior, a ciência e a tecnologia, em especial para as universidades estaduais e observando o lugar e o papel atribuído às instituições na política de desenvolvimentos destes governos.

4.1 As origens e a função das universidades estaduais do Ceará

As universidades estaduais do Ceará tal como conhecemos hoje surgiram e se desenvolveram num longo e laborioso processo que enfrentou uma série de obstáculos burocráticos e dificuldades financeiras para a sua consecução.

O primeiro diretor da Faculdade de Filosofia do Crato, José Newton Alves de Sousa (1970), recorda que havia um pessimismo e até certa desaprovação pela criação de um curso de ensino superior no interior do Nordeste. Apesar disso, almejava-se romper com o esquecimento e as injustiças do interior

nordestino e acreditava-se que a criação da Faculdade de Filosofia seria o núcleo de uma futura instituição universitária e serviria como um embrião para o surgimento de outras instituições regionais, como de fato ocorreu (SOUSA, 1970).

Mesmo nas décadas seguintes, havia discordâncias sobre a criação de uma instituição que fosse de responsabilidade do Estado, sob o argumento de que o Estado deveria se limitar apenas aos níveis de primeiro e segundo graus. O então subsecretário da Ensino de Segundo Grau/MEC, Célio da Cunha, no texto “Universidade Regional do Cariri (URCA) – a importância que poderá ter para o Estado do Ceará” escrito em 1987, ratificava a importância de uma nova instituição no processo de desenvolvimento social do Estado.

A rigor, os Estados e Municípios deveriam se preocupar basicamente com o ensino de primeiro e segundo graus. Nesta ótica de raciocínio, a criação de uma instituição de nível superior viria agravar ainda mais o parco orçamento da educação estadual. Todavia, quando se pensa o progresso social em sua totalidade dialética, desponta logo a interdependência e o entrelaçamento entre os diversos fatores que compõem as bases propulsoras desse progresso. Isso significa que será sempre desejável e recomendável, em termos de política educacional moderna, que o Estado, isto é, a unidade federada, pense a educação que lhe convém, em todos os graus e sob todas as formas. (PIERRE, 2010, p. 75-76).

Em seguida, prossegue na sua defesa apontando a inexistência de universidades federais no interior do Nordeste brasileiro e a necessidade premente de instituições capazes de suprir as necessidades e contribuir com a resolução dos problemas da região.

Em oposição a esta colocação, pode-se argumentar que o governo federal mantém uma rede de Universidades federais em todo o País, o que dispensaria o Estado de preocupar-se com esse grau de ensino. No entanto, essa rede, por distorções históricas, nem sempre conseguiu localizar-se em pontos nevrálgicos do desenvolvimento nacional. Por exemplo: na região do semiárido do Nordeste, não existe nenhuma universidade federal. As universidades federais, via de regra, estão localizadas nas capitais e, por que não dizer, muitas vezes distantes das situações-problemas, longe de cenários de perplexidade social situados no interior, como a região do Cariri.” (PIERRE, 2010, p. 75-76).

Adiante, ainda sobre este argumento, ele alude acerca da proeminência e da competência das unidades federadas na criação e organização das

primeiras instituições de ensino superior no País, antes mesmo do Governo Federal.

[...] cabe indagar se o Estado tem condições e competência para fazer uma Universidade. Em outras palavras, é a jurisdição estadual mais indicada que a federal no que se refere à organização de Universidade? Trata-se de uma questão nuclear, cuja resposta poderá ser encontrada, não em exercícios intelectuais a priori, porém, na história mesmo do processo de instauração da Universidade brasileira. Historicamente coube ao Estado antecipar-se ao governo federal em termos de encaminhamento do problema universitário brasileiro. Disso existem vários exemplos, destacando-se entre os quais os da Universidade de Minas, em 1927 e o da Universidade de São Paulo, em 1934. Não foi só uma antecipação nominal. Em ambos os casos, o Estado revelou-se uma instância competente para organizar suas universidades. Se não bastassem tais exemplos, alguns mais recentes, como os das Universidades estaduais paranaenses e catarinenses, cujo acerto é reconhecido pelos especialistas em administração universitária, depõem a favor de Universidades estaduais. (PIERRE, 2010, p. 77-78).

Observa-se pela argumentação que havia um debate sobre a capacidade financeira do Estado de manter uma instituição de ensino superior, ao que se respondia que, além dos recursos governamentais haveria a possibilidade de angariar recursos extraorçamentários através de parcerias com outros atores públicos, como as prefeituras da região do Cariri, por exemplo.

A negociação de recursos extraorçamentários desempenhará papel de suma importância, pois enquanto o governo do Estado procurará assegurar as condições mínimas de financiamento da URCA, uma gestão dinâmica cuidará de acrescentar novos recursos, que serão imprescindíveis na viabilização de uma Universidade operante em seu ambiente. Cogita-se, após a instalação da Universidade, de introduzir em sua estrutura o Conselho Universitário Intermunicipal, de forma a reunir, numa primeira etapa, os prefeitos das principais cidades da região. Essa medida tem a intenção de estabelecer um mecanismo permanente de interação da Universidade com os Municípios da região. Acredita-se que esse Conselho poderá oferecer subsídios importantes na construção e no delineamento do perfil operacional da URCA. (PIERRE, 2010, p. 81).

Como se pode ver, a preocupação com a sustentação financeira das instituições esteve presente ao longo de toda a sua história das universidades estaduais e permanece até os dias atuais. Como veremos adiante, diversas alternativas são apresentadas no sentido de desresponsabilizar o Estado perante o financiamento destas instituições.

O nascimento das instituições remonta à influência e atuação no âmbito educacional, nas décadas de 1940, 1950 e 1960, da Igreja Católica que 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.

A conversão das Faculdades em Universidades ocorreu em conformidade com a transferência da responsabilidade sobre as instituições para o Estado, uma vez que a Igreja não era capaz de dar conta das necessidades financeiras demandadas pelas instituições em pleno processo de expansão (SOARES, 2000).

É bom entender que, nos estados mais pobres, o movimento de interiorização do ensino superior, iniciativa original da Igreja Católica, foi assumido pelo Estado e aprofundado com a conversão dessas faculdades em universidades, pelo fato de que as Dioceses não tinham condições econômicas e financeiras de dar continuidade a este ímpeto de orientação da expansão do ensino superior como uma exigência das necessidades de formação de quadros superiores, impostas pela industrialização e via integração mercadológica da economia brasileira. (SOARES, 2000, p. 80).

Estas faculdades de filosofia criadas por intermédio da Igreja vieram a dar origem às respectivas universidades, incorporando outras unidades acadêmicas já existentes (SOARES, 2000).

A Faculdade de Ciências e Letras de Fortaleza converteu-se na Universidade Estadual do Ceará (UECE), através do Decreto n. 11.233, em 1975, agregando também a Faculdade de Filosofia de Limoeiro do Norte e incorporando outras unidades de ensino superior já existentes no Estado naquela época: Escola de Administração do Ceará, Faculdade de Veterinária do Ceará, Escola de Serviço Social de Fortaleza, Escola de Enfermagem São Vicente de Paula.

Atualmente, conforme o relatório da instituição de 2019, a UECE possuía 38 cursos de graduação presencial em Fortaleza, divididos entre 2 campi; e 36 cursos presenciais em seis campi nas cidades de: Crateús (FAEC); CECITEC (Tauá); FAFIDAM (Limoeiro); FECLESC (Quixadá); FECLI (Iguatu) e o campus avançado em Mombaça (FECLI) (CEARÁ, 2019).

Considerando o período entre 2007 e 2018, como observamos na tabela abaixo (Tabela 25), o número de matrículas nos cursos de graduação presencial se manteve basicamente estável, com pequenas oscilações. Todavia, ao analisarmos a quantidade de docentes, identificamos a redução no número de professores efetivos, compensada pelo crescimento do número de docentes temporários (inclui-se aqui a categoria de docentes substitutos).

Tabela 25 – Quantidade de matrículas de graduação presencial, docentes (temporários e efetivos) e servidores técnico-administrativos da UECE (2007–2018)

Ano	Matrículas	Docentes			Servidores Técnico-Administrativos
		Temporários	Efetivos	Total	
2007	17.398	143	901	1.044	-
2008	17.037	120	879	999	450
2009	16.837	153	881	1034	402
2010*	17.258	-	-	-	-
2011	17.696	219	792	1.011	370
2012	17.837	269	774	1.043	285
2013**	18.138	-	812	812	357
2014	18499	250	772	1022	349
2015	16.995	348	724	1072	315
2016	16.975	307	787	1094	304
2017	17.123	289	758	1047	291
2018	16.597	363	750	1.113	396

Fonte: UECE em números (2018, 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008, 2007). Elaboração Própria.

Observa-se um salto no número de servidores técnico-administrativos de 2017 para 2018, fruto da realização do primeiro concurso público da instituição para a categoria. Apesar do concurso que ofertou pouco mais de 100 vagas, a carência de funcionários não foi resolvida, como ressaltou um gestor da instituição na sua entrevista.

Eu tenho um problema de pessoal, de carência de pessoal técnico-administrativo e esse vem se tornando cada vez mais grave com o passar do tempo, apesar de termos realizado nesses últimos 8 anos um concurso público. O primeiro para servidor das universidades estaduais. A da UECE foi o primeiro a ser realizado nos seus 45 anos. Mesmo assim, há um déficit hoje de servidores técnico administrativos muito preocupante na universidade. Além do déficit de professores. (Reitor 4).

Impressiona perceber, como após quase meio século de existência, que foi apenas o primeiro concurso para servidor técnico-administrativo na UECE. Este fato é bastante sugestivo sobre a precariedade do trabalho destes profissionais e sobre o funcionamento e organização da instituição.

A Faculdade de Filosofia do Crato deu origem à Universidade Regional do Cariri (URCA), criada em 09 de junho de 1986, pela Lei nº 11.191, tendo seu Estatuto aprovado pelo decreto nº 18.136, de 16 de setembro de 1986. De acordo com os últimos dados apresentados referente ao ano de 2018, são 9.254 alunos matriculados em 27 cursos de graduação na URCA, divididos em quatro cidades: Crato, Missão Velha, Iguatu e Campos Sales (URCA, 2020).

Verificamos na tabela abaixo (Tabela 26) que o número de matrículas seguiu uma tendência de crescimento ao longo deste período de nove anos (2010–2018), passando de 7.983 estudantes matriculados em 2010, alcançando a marca de mais de 10 mil alunos em 2014, e reduzindo para 9.254 em 2018.

Tabela 26 – Quantidade de matrículas de graduação presencial, docentes (temporários e efetivos) e servidores técnico-administrativos da URCA (2010–2018)

Ano	Matrículas	Docentes			Servidores Técnico-Administrativos	
		Substitutos	Efetivos	Total	Terceirizados	Efetivos
2010	7.983	-	-	-	-	-
2011	8.906	-	-	-	-	-
2012	8.457	-	-	-	-	-
2013	9.700	-	-	-	156	140
2014	10.047	-	-	-	156	132
2015	9.511	281	362	643	143	125

2016	8.861	255	358	613	143	142
2017	9.240	291	385	676	143	142
2018	9.254	240	386	626	143	133

Fonte: URCA (2018, 2017, 2016, 2015). Elaboração Própria

Apesar disso, o número de docentes na instituição manteve-se inalterado nos últimos quatro anos (2015–2018), com uma pequena redução de 643 para 626. Chama atenção o elevado número de professores substitutos da instituição ao longo deste período, correspondendo a 43% do total em 2015, 41% em 2016, 43% em 2017 e 38% em 2018.

Em relação aos servidores técnico-administrativos praticamente não houve alteração ao longo destes anos. O número de servidores terceirizados manteve-se superior ao número de funcionários efetivos da instituição, o que impacta diretamente na qualidade do serviço oferecido, além da própria precariedade das condições destes trabalhadores.

A Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) foi criada inicialmente como uma instituição municipal, em 1968, sob a direção da Arquidiocese de Sobral. A UVA foi integrada pelas faculdades de: Educação, Serviço Social, Ciências da Administração, Enfermagem e Ciências Contábeis; e por quatro institutos: Ciências Básicas, Ciências Humanas, Geociências, Letras e Artes. Em 1984, sob a forma jurídica de autarquia, tornou-se uma instituição estadual na década de 1980, vinculada à Secretaria Estadual de Educação através da Lei nº 10.933. Apenas dez anos depois, foi reconhecida pelo Conselho de Educação do Ceará por meio do Parecer nº 318/94 de 08/03/1994 e, posteriormente, pelo Ministério da Educação e Desporto, através da Portaria Ministerial nº 821 de 31/05/1994.

Conforme o último Relatório de Desempenho da Gestão referente ao ano de 2019, estavam matriculados na UVA: 8.364 estudantes nos 26 cursos de graduação presencial, divididos em 4 campi instalados na cidade de Sobral (UVA, 2020).

Tabela 27 – Quantidade de matrículas de graduação presencial, docentes (temporários e efetivos) e servidores técnico-administrativos da UVA (2006–2018)

Ano	Matrículas	Docentes			Servidores Técnicos- Administrativos
		Temporários	Efetivos	Total	
2006	-	-	-	-	145
2007	-	-	-	-	143
2008	-	-	-	-	131
2009	-	-	-	-	131
2010	8.706	46	299	345	119
2011	9.239	6	320	328	111
2012	10.388	85	314	400	107
2013	10.421	106	321	427	108
2014	10.241	91	311	402	103
2015	9.869	109	301	410	102
2016	9.503	68	327	395	94
2017	9.002	38	345	383	90
2018	8.623	35	347	382	90

Fonte: UVA (2018, 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010). Elaboração Própria.

Analisando a tabela acima (Tabela 27) percebemos que o número de matrículas teve um crescimento entre 2010 e 2013, seguido de uma queda entre 2013 e 2018. Em relação ao número de professores, a instituição teve um acréscimo do número de professores efetivos ao longo do período, já em relação aos temporários observa-se um número pequeno se comparado à URCA e à UECE. Quanto aos servidores técnico-administrativos verifica-se uma redução em mais de cinquenta trabalhadores nos treze anos (2006–2018) em destaque.

Um aspecto marcante a respeito das duas IES localizadas no interior do Estado é que desde a sua fundação, explicitamente, assumem o compromisso da instituição com o desenvolvimento local, reconhecendo-se como agentes fundamentais deste processo, como se pode observar nos documentos oficiais das instituições. As universidades se colocam como propulsoras das

significativas potencialidades socioeconômicas e humanas que as regiões possuem.

O professor Antônio Martins Filho mencionava dentre as razões para a criação da Faculdade de Filosofia do Crato, a saber: I) a necessidade de formação de quadros especializados e a demanda para qualificação da mão de obra; II) a localização privilegiada da região do Cariri que possibilitaria atender a demanda de vários estados do Nordeste: Ceará, Pernambuco, Piauí e Paraíba; III) o desenvolvimento das cidades que demandavam a criação de cursos superiores, tendo em vista o fomento às artes e ao cultivo e preservação da memória; e IV) a demanda crescente por ensino superior, tendo em vista o número de estabelecimento de 1º e 2º graus das redes pública e privada (PIERRE, 2010).

A existência de uma universidade era considerada como uma condição indispensável para o desenvolvimento regional, de tal maneira que a posição geográfica privilegiada da região do Cariri e a sua condição particular de polo cultural e educacional do Nordeste, implicavam para a Faculdade uma missão singular de integração regional, enriquecimento cultural e desenvolvimento intelectual.

O lema “Universal pelo regional”, proposto por Martins Filho para a pioneira Universidade do Ceará foi assumido pela URCA como sua vocação enquanto instituição no sentido de 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. Dessa forma a URCA se compromete mais diretamente com as problemáticas e necessidades indispensáveis ao progresso da região.

No próprio Estatuto da URCA, Decreto nº 18.136, de 16 de setembro de 1986, no artigo 4, inciso II, afirma-se entre os fins da instituição: “[...] Estender às comunidades da região do Cariri, sob a forma de cursos e serviços especiais, as atividades de ensino e os resultados da pesquisa que lhes são inerentes”. (CEARÁ, 1986, p. 2).

Igualmente, está posto como missão da universidade:

Contribuir significativamente para a transformação da realidade regional, através de atividades de ensino, pesquisa e extensão, como agente ativo do processo de desenvolvimento da Região do Cariri, em sintonia com as aspirações da sociedade caririense. (URCA, 2015).

A regionalidade é, portanto, um aspecto marcante da identidade das universidades. As duas universidades do interior 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).

Outra justificava exposta para a criação das instituições era o de fixar os profissionais na região, uma vez que havia uma intensa emigração para as cidades do litoral – em especial, a capital – em busca de melhores condições de vida e mais oportunidades.

Quando o emigrante do interior consegue formar-se no litoral, tendo escolhido como profissão o Magistério, raro é tornar ao meio de origem, para aí desempenhar sua missão. Mister se faz, desse modo, fixá-lo na gleba natal, desde que se lhe ofereçam condições materiais e espirituais garantidoras de uma vida digna, em estado de produtividade mental e funcional. A Faculdade de Filosofia do Crato resolverá, quanto a nós, este problema, a cuja solução se vinculam outras, de natureza cultural e técnico-científica.” (SOUSA, 1970, p. 21)

O surgimento das universidades no interior, como destaca Sousa (1970), visava suprir as carências de professores do grau médio, tendo em vista a expansão deste grau de ensino nas regiões. No entanto, sua missão engloba também a pesquisa científica e as

[...] necessidades culturais correlativas a outros fins, de tal maneira que o regional seja tomado em função do universal, formando o homem ao jeito da paisagem nativa, mas integrando-o, simultaneamente, nas grandes linhas do pensamento e da cultura humana. (SOUSA, 1970, p. 20).

Com efeito, está presente no estatuto das instituições a afirmação da sua identidade universitária, porquanto ressaltam a pesquisa científica como pilar da instituição. Entre as finalidades da UVA e da UECE, respectivamente, definem-se

Art. 36 - [...] promover e coordenar a realização da educação superior, nos diversos ramos do conhecimento, proceder ao ensino, à pesquisa

científica e tecnológica e à criação cultural e artística, desenvolver atividades de extensão e, especificamente:

I. - ministrar o ensino superior, realizando pesquisas, desenvolvendo as ciências, as letras, as artes e a tecnologia apropriadas às demandas sociais;

III. - levar à comunidade o resultado das atividades de ensino e pesquisa; (CEARÁ, 2005, p. 3)

Art. 29

[...]

IV - estimular a produção cultural, técnica e científica mediante a realização de trabalhos de pesquisa e investigação científica, precipuamente nas áreas de conhecimento de seu âmbito de ação; (CEARÁ, 2000, p. 13) [grifo nosso]

Afirma-se também o compromisso das instituições com a política de desenvolvimento do estado, como está descrito entre as finalidades da URCA no artigo 4º: “Realizar e patrocinar atividades reclamadas pela política de desenvolvimento do estado do Ceará e atender às exigências desta, no campo da cultura humanística e da tecnologia.” (CEARÁ, 1986, p. 2) e da UVA que toma para si o propósito de

Art. 37

[...]

IV. - promover, como ação específica, a compreensão do semiárido nordestino e da sociedade que nele vive, através da pesquisa científica, do ensino pós-secundário ao pós-graduado, da adaptação, criação e difusão de tecnologia a ele adequada, na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico autossustentável da Região Norte Cearense. (CEARÁ, 2005, p. 3).

Porém, é curioso perceber o discurso do então secretário Célio da Cunha a respeito do propósito da pesquisa científica a ser conduzida na URCA.

É claro que a URCA não deverá pretender fazer pesquisa de ponta, o que estaria além de suas possibilidades e não viria ao encontro das necessidades da comunidade regional. A pesquisa que a URCA deverá fazer será aquela que a sua experiência diária no trato dos problemas regionais for indicando como necessária e prioritária.

[...]

A pesquisa da URCA será primordialmente em função de uma necessidade social e, como tal, seu resultado deve chegar até à sociedade ou até ao usuário para usar a expressão mais tecnicista. Disso deduz-se que a pesquisa na URCA terá um acento muito forte em temas práticos. (PIERRE, 2010, p. 85).

A partir do exposto, ressalta-se que as instituições estaduais surgiram também na tentativa de responder ao desafio da interiorização do ensino superior e que suas atividades de pesquisa estavam vinculadas a uma visão

mais pragmática, no sentido de responder às demandas mais emergentes da região.

Diferentemente do que ocorre em vários estados do Nordeste, a Universidade Federal concentrou suas atividades acadêmicas na Capital. À UFC coube o papel de liderança, organização e avaliação do surgimento das instituições no interior do estado, através da atuação direta do então reitor, o professor José Martins Filho, incentivador da criação das unidades cearenses (ALVES, 2007).

É indispensável afirmar que ao falarmos de interiorização do Ensino Superior concebemos como um processo de

[...] democratização do acesso dos indivíduos associado às políticas de permanência nas instituições de Ensino Superior a saber: currículos e pesquisas comprometidos com o desenvolvimento regional, ampliação das capacidades intelectual e política dos alunos, empoderamento das comunidades locais, democratização nas decisões dos processos formativos, políticas institucionais de inclusão e fortalecimento da extensão universitária. (CAMPANI; DE HOLANDA, 2020, p. 7).

Portanto, a interiorização não se confunde com a mera expansão da instituição para as cidades do interior. Isto é, a interiorização requer 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 – mas não menos importante – mecanismos de assistência aos estudantes. Além da integração e do estabelecimento de vínculos com o lugar, e a preocupação e o desenvolvimento das atividades acadêmicas voltados ao desenvolvimento local (CAMPANI; DE HOLANDA, 2020).

A expansão pode limitar-se à formação dos “territórios alienados” (Cataia, 2001), 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. (CAMPANI; DE HOLANDA, 2020, p. 8).

Especialmente no interior do Estado, o surgimento dos campi e a criação dos cursos se deu de forma mal planejada 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 (ALVES, 1970).

Como exemplo da ausência de planejamento e da prevalência de interesses políticos nas decisões, Alves (2007) cita a criação de unidades acadêmicas da UECE em algumas cidades como: Redenção, Cedro, Ubajara e Ipu, devido à influência de parlamentares e setores políticos importantes, mas que sucumbiram em razão da falta de condições sociais, estruturais e acadêmicas.

Especialmente com relação à UECE, os campi localizados nas cidades do interior do Estado enfrentam ainda obstáculos para efetiva integração à universidade. Permanecem tratamentos diferenciados se comparado às unidades situadas na capital. Como destaca Lima (2003, p. 124):

Enquanto se intenta para a capital a formação de 'centros de excelência' com o know-how de professores doutores, concebe-se aqueles como formadores de profissionais de magistério, sem maiores pretensões, devendo obrigatoriamente promover e/ou facilitar a migração de seus docentes com maior titulação para as unidades de Fortaleza.

A excessiva ênfase na divisão entre capital e interior, inclusive presente em documentos institucionais, fortalece a fragmentação da instituição e, por consequência, o espírito de totalidade que caracterizam a universidade como instituição (LIMA, 2003).

Sabe-se que as universidades são instituições centrais para as sociedades ocidentais como promotoras do avanço do conhecimento, do desenvolvimento da educação, ciência e tecnologia, da liberdade de pensamento, da produção e divulgação artística, científica e cultural, do acesso e transmissão da informação. Especialmente para cidades médias e pequenas, a implantação de uma universidade atende a estratégia de modernização e desenvolvimento, uma vez que a influência é mais visível do que nos grandes centros urbanos. A universidade é um espaço que pode propiciar o

desenvolvimento econômico, social e tecnológico, tanto no plano local da cidade, como regional, nacional. Mostra-se como um lugar da cidade que possibilita a expressão das diferenças, dos conflitos, interações e da pluralidade de manifestações culturais e políticas.

Espera-se que a presença de uma instituição de ensino superior promova um impacto direto e indireto não apenas do ponto de vista econômico, através de investimentos, circulação de pessoas, geração de renda, ou mesmo mediante a melhoria da imagem da cidade em comparação com outros municípios, possibilitando a atração de empresas, profissionais qualificados e atividades comerciais, por exemplo. Mas também do ponto de vista político e social, posto que as cidades ganham um maior prestígio e destaque político e/ou assumem funções regionais relevantes.

Ocorre, todavia, que nem sempre essas promessas são cumpridas, em decorrência de aspectos não consolidados tanto da parte das cidades quanto das próprias instituições, como por exemplo, a ausência de uma vida acadêmica, inexistência ou poucas atividades de pesquisa e extensão.

Notadamente, as instituições e campi no interior do Estado têm uma expressiva importância para a região, sobretudo na formação e qualificação dos professores da rede pública. Não obstante, deve-se destacar que a relevante atuação da sociedade civil das regiões através da luta conduzida por professores, servidores, estudantes e da comunidade em geral.

Na década de 1990, discutiu-se a implementação de transformações nas universidades estaduais, em especial a UECE, tendo em vista a inserção no projeto de desenvolvimento dos governos mudancistas. As instituições deveriam se modernizar, de acordo com Alves (2018), segundo um novo modelo institucional a fim de assumir como propósito a sua adequação às demandas do mercado.

Este novo modelo busca, segundo Morais (2000, p. 136), “[...] uma administração leve, enxuta e flexível para transformá-la em um agente dinamizador do desenvolvimento.” Na realidade, modernizar, como aponta Morais (2000), representa privatizar e terceirizar.

As universidades estaduais devem produzir os resultados e serviços requisitados pelo projeto de modernização do Ceará, que pretendia imprimir novos valores relativos à eficácia da máquina administrativa e investimentos no setor produtivo. E as diretrizes para essa reforma foram produzidas, na esperança de contribuir com o governo estadual no seu esforço estratégico de reduzir o atraso que o Estado estava situado. (ALVES, 2018, p. 89-90).

No Relatório “Universidade, ciência e tecnologia: um projeto para o Ceará” apresentado em 1992, 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.

Em verdade, as universidades estaduais, na esfera da educação, poderiam contribuir como indutoras de treinamentos e reciclagem dos professores da rede oficial de ensino. Estas instituições deveriam também atender às necessidades do Estado quanto ao aperfeiçoamento dos técnicos das várias áreas e dos servidores públicos, além de poder oferecer sua cooperação ao setor produtivo. (MORAIS, 2000, p. 78).

O ensino deveria ser a atividade principal das universidades a fim de contribuir na formação dos professores do ensino básico cujo desempenho era considerado satisfatório. Atribuía-se às universidades a responsabilidade para solucionar as deficiências do sistema de ensino público, omitindo-se

[...] da problemática educacional, os determinantes sociais, políticos e econômicos, como os altos índices de concentração de renda e o desemprego estrutural, reduzindo a questão da qualificação/desqualificação à esfera universitária.” (MORAIS, 2000, p. 95).

Em relação à pesquisa, as diretrizes sugeriam uma maior aproximação das universidades estaduais às demandas do setor produtivo. O ponto alto dessa proposta foi o Projeto “Nova UECE”, elaborado pelo então candidato a reitor da UECE, o professor Paulo de Melo Jorge Filho. Este projeto pretendia transformar a UECE na “Unicamp do Nordeste”¹⁵, o que significava converter a instituição

15 A Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), criada e instalada em meados da década de 1960, no contexto de expansão industrial do País e no Estado mais industrializado da federação, cumpriu um papel de vanguarda entre as universidades brasileiras no estreitamento dos laços com setor empresarial. Foi planejada para ser uma universidade integrada ao setor produtivo, de modo que o seu projeto de fundação foi apresentado e discutido com empresários e representantes das indústrias localizadas na região, os quais colaboraram com sugestões e com doações de recursos para a sua instalação. Além disso, enfatizava-se a importância da

num agente de produção de conhecimentos científicos e tecnológicos que contribuíssem 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).

Este projeto deveria ser viabilizado no prazo de dez anos e sua execução seria realizada através de algumas medidas como: a criação de um programa de importação de doutores, que seriam trazidos do Centro-Sul e do exterior; o estabelecimento de convênios de cooperação técnico-científica (assessoria, consultoria e capacitação técnica) com a Universidade de Fortaleza (UNIFOR), o estabelecimento de convênio com a SEDUC para viabilizar a capacitação dos professores da rede pública; a reformulação administrativa da UECE e a implantação de núcleos acadêmicos em parcerias com universidades e institutos de pesquisa.

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).

Esse projeto de ajustamento das universidades estaduais ao ideário empresarial, que orientava os governos mudancistas, teve como medida de impacto a criação, na década de 1990, da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (SECITECE). Esta secretaria assumiu, dentre as suas responsabilidades gerir as universidades estaduais retirando a competência que cabia à Secretaria de Educação do Estado.

A criação de uma secretaria específica que abrangesse as áreas da ciência e tecnologia reproduzia uma tendência em curso no País. As políticas governamentais passaram a incluir um conjunto de diretrizes e ações pensadas e direcionadas para as duas esferas de forma integrada.

pesquisa científica e da pós-graduação a fim de propiciar a criação de um polo de desenvolvimento de pesquisas e de novas tecnologias para o desenvolvimento industrial do País.

A transferência das universidades para a SECITECE se insere no bojo das reformas do aparelho de Estado ocorridas no Brasil em conformidade com as diretrizes neoliberais, como discutido anteriormente. Segundo o docente citado abaixo, esta transferência visava aproximar as instituições universitárias e suas produções científicas do segmento privado tendo em vista ampliar e aprimorar o desenvolvimento científico e tecnológico estadual e, conseqüentemente, o crescimento econômico e social do Estado. Esta equação seria uma tônica de todos os governos estaduais a partir de então, como veremos nas próximas seções.

[...] quando nós vamos ter a política do governo Tasso Jereissati de modernização do Ceará, que vai ser bem forte, e o próprio governo federal começa a cobrar dos governos uma política de ciência e tecnologia, o quê que vai acontecer no Ceará? Com as reformas administrativas, as universidades vão ser transferidas da educação para a secretaria de recém-criada de ciência e tecnologia. Claro, eles queriam contabilizar o crescimento nosso tecnológico, as nossas pesquisas para dar números ao avanço tecnológico do estado do Ceará. Era uma política de conciliação, de tentativa de relação público e privado. Isso deixa muito claro, a criação da secretaria de ciência e tecnologia, e a inserção das universidades nessa política, ela tem essa intenção. De transformar as universidades, de aproximar as universidades da parceria público-privado. É tanto que em seguida vem todas as políticas de criação das fundações. Os projetos com as indústrias, as exigências. A criação do CENTEC e da FATEC Cariri. (Docente 9).

No âmbito nacional, merece destaque a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), em 1985, atendendo aos anseios da comunidade científica. O Ministério passou a ser responsável pelo patrimônio científico e tecnológico do País, isto é, diversos órgãos e instituições relacionados à C&T, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), foram transferidos para competência desse Ministério; bem como pela elaboração das diretrizes políticas para a área e pela coordenação das ações. Apesar disso, nos anos seguintes, a escassez de recursos destinados à área não possibilitou a estabilidade e o crescimento da C&T no País.

Em suma, ao longo da década de 1990, os governos mudancistas ensejaram a criação de um sistema de ciência e tecnologia no Estado do Ceará, o que implicava uma necessária reestruturação das universidades. Na prática,

contudo, o discurso da modernização veiculado pela burguesia industrial – apresentada como mandatária dos interesses gerais da sociedade e que assumiu o controle do poder estadual –, visava adequar às instituições ao projeto de desenvolvimento mudancista, marcadamente elitista e autoritário, que jamais se propôs a alterar profundamente a situação socioeconômica extremamente desigual do Estado.

Apesar da importância de se discutir e fomentar a criação de um sistema científico-tecnológico no Estado, não se estabeleceu, de fato, um projeto para as universidades estaduais. Como exemplo a ser citado, a proposta de transformação da UECE na “Unicamp do NE” foi mais uma estratégia eleitoral do então grupo político que estava se pleiteando para assumir a administração superior da UECE. A menção à Universidade de Campinas era a tentativa de buscar um respaldo público a partir de uma experiência com amplo reconhecimento nacional.

Para um dos reitores, este projeto não se constituiu como projeto de governo, o que exigiria a definição de metas, estratégias e a delimitação clara de recursos financeiros no orçamento estadual. Com efeito, isto não ocorreu, de modo que este, na prática, foi um projeto de gestão para a universidade sem implicações sobre a política do Estado.

Eu não acho que naquele momento existia um projeto de governo para a universidade. Eu não considero isso ou um projeto de Estado para as universidades estaduais, um projeto de governo, do governo Ciro Gomes para as universidades. Não vejo que foi dessa forma. Eu compreendo é que a inteligência da universidade estadual naquele momento, vinculado a um projeto de poder dentro da universidade, apresentou um projeto de UECE para o governo e o governo bancou aquele grupo, bancou no poder. Eles foram nomeados para serem reitores naquele período, só que isso não repercutiu no orçamento. Um projeto que você monta que não tem repercussão no orçamento, ele é um projeto de quê? De palavras? De páginas? De papel? Não funciona. Quando você quer estabelecer uma política, seja nacional, estadual ou municipal, a política tem que estar de um lado e o orçamento de outro para viabilizar a política. Então, o que eu vi ali foi um movimento interno da universidade. [...] havia um grupo, eu diria, muito inspirado, naquele momento para estar gerando essa possibilidade pelas aproximações políticas com o governo Ciro Gomes. Apresentaram o projeto, mas o projeto não virou projeto de governo. O projeto virou um projeto para a gestão da universidade, mas a gestão da universidade não pode muito sem orçamento, então você não consegue implantar a Unicamp, o projeto da universidade tecnológica do semiárido, porque a universidade tecnológica do semiárido não estava representada no orçamento do Estado, então não virou política.

Ela foi muito mais uma plataforma eleitoral de um grupo que chegou ao poder. Porque ela não teve consequência objetiva, entendeu? Então, o que é que a gente aprendeu daquela lição. Daquela lição, a gente aprendeu o seguinte: os nossos projetos de poder de 4 anos, de 8 anos, eles são sempre muito projetos da universidade. E aí tem a relação política com o governo para você convencer que essa ação é importante, que ela é estratégica, para cada avanço é uma rodada e meia de negociação. Para cada avanço tem greve, então você não tem projeto. Os governos do Estado do Ceará nunca tiveram um projeto para as universidades estaduais. E a universidade tecnológica era um projeto da universidade, nunca foi de política de governo. (Reitor 4).

Diagnosticava-se que os principais problemas das instituições resultavam da ausência de um planejamento estratégico e da má administração. Partia-se do pressuposto de que os problemas seriam resolvidos com um gerenciamento mais eficaz e eficiente dos recursos existentes, desconsiderando ou ocultando deliberadamente a realidade das instituições e as suas possibilidades materiais e humanas disponíveis.

Estas funções atribuídas às instituições expressam a concepção de uma universidade de resultados a serviço do mercado, instaurando uma lógica privatizante no âmbito das instituições. A consequência desta política é que as universidades são não apenas estimuladas, mas cobradas a produzir um conhecimento que tenha alguma utilidade, medida a partir do seu valor econômico. Pressupõe-se que a atividade de pesquisa científica deve ser compreendida em termos econômicos, mensurável segundo a razão investimento/resultados.

Para finalizar, o que se pode observar é que, diante da falta de convicção para a criação das instituições estaduais – especialmente no interior do Estado – as universidades foram impelidas a assumir compromissos para justificar a sua existência. Compromissos estes que não dependiam 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. Todo este cenário ainda mais agravado nas unidades no interior do Estado.

Somando-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.

4.2 O projeto dos governos estaduais (2003–2018) e as universidades estaduais: que lugar ocupam?

Nesta seção, pretendemos discutir o “lugar” ocupado pelas universidades estaduais do Ceará no projeto político das gestões governamentais situadas no período delimitado nesta pesquisa. Mais do que analisar a função atribuída às instituições ao falarmos de “lugar” buscamos identificar a posição, a relevância e o papel que lhes foram atribuídos no projeto destes governos.

Neste sentido, tomamos como base os planos de governo apresentados por cada um dos governos. Os documentos selecionados foram: I) “Plano Plurianual Compartilhado (2004–2007) – Crescimento com Inclusão Social”, elaborado no primeiro ano de governo de Lúcio Alcântara; II) “Diretrizes para o Plano de Governo da Coligação Ceará vota para crescer”, da candidatura de Cid Gomes para as eleições de 2006; III) “Diretrizes para o Plano de Governo da Coligação Por um Ceará melhor para Todos”, da candidatura de Cid Gomes para as eleições de 2010; e IV) “Os 7 Cearás – Síntese do Processo de Planejamento Participativo para elaboração do Plano de Governo”, formulado pela candidatura de Camilo Santana para as eleições de 2014.

Pressupomos como orientação para a análise de que um plano não se constitui apenas numa ferramenta técnica, mas apresenta também – e principalmente – uma direção político-ideológica que a gestão pretende assumir. Evidentemente, reconhecemos que um plano de abrangência estadual é inevitavelmente impactada por fatores de ordem nacional além do que os objetivos e metas previamente estabelecidos nem sempre permanecem ao longo

de sua trajetória temporal, em virtude de ocorrências conjunturais de natureza político-econômicas imprevisíveis. Não obstante, os planos evidenciam explicitamente as intenções, isto é, aonde se quer chegar, de que forma e por quais motivos, o que valida a análise sobre os documentos citados.

4.2.1 “Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social” (2003–2006)

O governo de Lúcio Alcântara, no plano intitulado: “Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social” menciona os avanços alcançados pelo Estado do Ceará no último decênio, destacando como aspectos marcantes das últimas gestões a “realização de um programa de ajuste fiscal, que permitiu a geração de poupança pública e afirmação da credibilidade interna e externa” e o investimento na “formação do seu capital humano, alcançando mudanças significativas nos indicadores de educação, saúde e emprego.” (CEARÁ, 2003, p. 21).

Em que pese isso, afirmou-se a intenção de iniciar um novo ciclo de desenvolvimento capaz de conciliar crescimento econômico e equidade social, o que compreende o direcionamento e o atendimento com qualidade das políticas sociais para os segmentos sociais mais necessitados. Para isso, sublinhava-se alguns desafios que deveriam ser enfrentados como: a redução da pobreza, a desigualdade na educação, no trabalho e na cultura, bem como a manutenção dos compromissos com a estabilidade macroeconômica do País e a inserção no processo de reestruturação produtiva mundial (CEARÁ, 2003).

Enquanto estratégias para o enfrentamento destes desafios, apontava a necessidade de promoção da participação social e da negociação permanente entre o Estado e os diversos setores da sociedade, reafirmando, em seguida, que as ações do Governo dependem da “cooperação e parceria” com o setor privado. Estas ações deveriam se guiar pelo princípio da “racionalidade”, uma vez que

[...] a conjuntura econômica e política atual impõe limites ao uso dos recursos públicos. Consciente da exiguidade desses recursos e da necessidade de realinhamento dos gastos, o Governo atuará de modo incisivo para evitar o desperdício da máquina estatal, utilizando-se da

criatividade e parcerias para o cumprimento dos programas e projetos estabelecidos neste Plano. (CEARÁ, 2003, p. 24).

O tema da educação está situado no eixo 2: “Ceará vida melhor”, no qual se destacam dois objetivos estratégicos: I) elevar a qualidade da educação e o perfil educacional da população e II) promover a capacitação e a qualificação profissional da população. Observa-se uma ênfase na educação profissional com vistas à formação para o mercado de trabalho, mediante a expansão dos centros de ensino privado e a ampliação da oferta de cursos técnicos e profissionalizantes, por meio dos Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs) e Centros de Ensino Tecnológicos (CENTEC) (CEARÁ, 2003).

A priorização do ensino profissional justifica-se pela incapacidade financeira do Estado do Ceará de manter três universidades sob a sua competência.

Fora o fato que o governo do Estado do Ceará não tem recursos. O Estado do Ceará é muito pobre. Uma universidade é uma instituição muito cara, então manter um sistema como o CENTEC, que na época estava em 40 lugares diferentes do Ceará. Quer dizer, foi a melhor interiorização que eu conheço da educação foi o sistema CENTEC. Realmente, ele interiorizou. Ele chegou ao interior. Mas depois vieram as duas universidades estaduais: a do Cariri e a de Sobral. Naturalmente, com dificuldades e continua sendo. Eu não sei como é que o governo do Estado do Ceará consegue manter essas 3 instituições. (Secretário 1).

Em relação ao ensino superior, especificamente, não consta nenhum diagnóstico sobre a situação atual nem no âmbito geral, nem em relação às instituições estaduais. Há apenas uma vaga proposta de expansão do número de vagas nas universidades estaduais, mas sem nenhum apontamento sobre metas e diretrizes acerca desta proposta (CEARÁ, 2003).

A ausência de uma política para as universidades fica evidente ao analisarmos a visão do secretário de ciência e tecnologia da gestão de Lúcio Alcântara.

[...] quando eu fui convidado pelo governador, eu fiz essa pergunta a ele: "O que é que você pretende?", aí ele me disse: "Olha, eu não tenho ideia e é por isso que eu estou te chamando. O que você pretender vai ser o que eu pretendo.". Foi a resposta do governador. Eu disse a ele: "Olha, eu vou ser um bom secretário de ciência e tecnologia e não vou ser um bom secretário de educação superior.", aí ele me perguntou: "Por quê?". "Porque eu não posso. Por uma razão bastante simples.

Educação Superior é regulamentada pelo governo federal.". A regulamentação da educação superior é feita num conselho nacional e que define os caminhos. E na própria Constituição, mais ou menos, foi isso o estabelecido, mas sempre foi estabelecido que educação superior é assunto do governo federal, os municípios ficaram com educação básica e educação média seria dos estados. Aí eu disse a ele: "Olha, dificilmente, eu vou poder fazer e, segundo, você não tem dinheiro. Porque se eu for pedir a você o que eu preciso para fazer 3 universidades funcionarem com qualidade, vou 'comer' o seu orçamento todinho.". Aí ele ficou assim e disse: "O que é que a gente faz?". Eu disse: "Olha, eu vou fazer o seguinte. Eu vou fazer os 4 anos de estímulo. Vou visitar, vou discutir, vou provocar.". Provoquei muito os professores das duas universidades com discussões, às vezes, excessivamente [...] O que eu discutia mesmo para provocar, para fazê-los ficarem com raiva mesmo, entende? Para ver se eles reagiam, acordavam, para realmente o que é fazer uma universidade. Porque, para fazer universidade sendo objeto de chacota, universidade era apenas um lugar para emprego, etc., com meia dúzia de cursos, isso aí não me interessava. (Secretário 1).

O depoimento acima revela não somente o “não-lugar” das universidades estaduais no projeto político do governo de Lúcio Alcântara, mas a ausência e a incapacidade de se formular uma proposta para as instituições. A alternativa citada pelo secretário de “estimular” e “provocar” a comunidade universitária, na prática, significa omitir-se da responsabilidade sobre as IES estaduais. Esta omissão que, evidentemente, repercute no subfinanciamento das universidades acaba por culpabilizar as próprias comunidades universitárias e suas administrações superiores pela situação das instituições como se pode verificar no discurso: “Para ver se eles reagiam, acordavam, para realmente o que é fazer uma universidade.”

Esta fala sugere que faltaria iniciativa, competência ou esforço por parte dos professores, especialmente, para transformar as instituições estaduais verdadeiramente em “universidades”. Todavia, desconsidera-se o papel do Estado neste processo, inclusive, ancorando-se numa interpretação equivocada das responsabilidades dos entes governamentais.

Por outra perspectiva, o secretário aponta que pretende ser um “bom” secretário de ciência e tecnologia. Isto significa, tal como se pode identificar no plano de governo, a ênfase em buscar uma aproximação das universidades – consideradas como “células do Governo” – com o setor produtivo, tendo em vista o seu potencial científico e tecnológico. A concretização do potencial de crescimento econômico do estado do Ceará demanda o estabelecimento de

parcerias com os agentes produtivos dos diversos setores da economia, na criação e consolidação do sistema estadual de ciência e tecnologia, que possibilitaria a construção de um projeto industrial voltado para a inovação tecnológica (CEARÁ, 2003).

Nesta perspectiva, ganham relevo as universidades e demais instituições de pesquisa e ensino superior. Dentre as ações previstas, destacam-se: a promoção de pesquisas relativas a setores em que o Estado tem vantagens competitivas ou aquelas demandadas pela indústria local; a criação e fortalecimento de cursos de pós-graduação nas áreas com maior procura para o fomento à inovação e a proposição de uma lei de inovação que favoreça o empreendedorismo no Estado.

O discurso empreendedor é uma das faces do processo de mercantilização que altera o trabalho docente. Observe o depoimento de um dos docentes entrevistados sobre o impacto desta lógica empreendedora na dinâmica universitária e como legitimou a proliferação das fundações universitárias, que falaremos adiante.

[...] o professor Teodoro¹⁶ já trabalhava naquela época essa coisa muito forte do empreendedorismo. Cada um constrói o seu próprio salário, a universidade tem que construir o seu próprio financiamento e [...] isso foi muito consequência dessa opção da gestão da universidade, que os institutos seriam uma espécie de financiamento paralelo para tentar suprir as deficiências do Estado no que diz respeito aos recursos disponibilizados para a universidade e a gente foi meio que se acostumando com essa realidade. A universidade crescendo realmente no seu aspecto estrutural. (Docente 7).

Alves (2018) observa que as diretrizes expostas pelo governo de Lúcio Alcântara sinalizam um “alinhamento” com a política do “Governo das Mudanças” nos seus primeiros anos que transferiu as universidades estaduais da Secretaria de Educação para a de Ciência e Tecnologia. Nota-se a sintonia

16 José Teodoro Soares (1940 - 2016) foi um professor, empresário e político cearense que ocupou os cargos de reitor da URCA, no período de 1987 a 1990, e, em seguida, da UVA durante 16 anos (1990 – 2006). Precisamente, durante este período à frente da administração superior que a UVA experimentou um crescimento e descentralização das suas atividades, por intermédio dos convênios firmados com os Institutos. Tinha formação em Teologia, Filosofia, Ciências Políticas e Ciências Sociais, além do mestrado em Administração Pública. Foi filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tendo sido eleito deputado estadual nas eleições de 2006 e suplente em 2010, assumindo o mandato no ano seguinte. Em 2014, voltou a ocupar a suplência, assumindo o mandato em 2015 pelo Partido Social Democrático (PSD).

dessa medida da política de ensino superior do estado do Ceará com os determinantes da “reforma” do Estado de FHC (1995) que, ao mapear as ações exclusivas e não exclusivas do Estado, enquadrou as universidades como ciência e tecnologia e, assim, como serviço não exclusivo do Estado. Além disso, percebe-se também a pretensão de atrelar a pesquisa universitária às exigências do mercado, em especial, do setor industrial.

Esta diretriz repetiu-se nos projetos de governo das gestões subsequentes, tornando-se praticamente um lema inquestionável e uma receita infalível a ser seguida por qualquer política de desenvolvimento. Na prática, contudo, não se obteve êxito e os vínculos das universidades com o setor produtivo restringiram-se a convênios pontuais, incipientes e sem grande relevância.

4.2.2 “Ceará vota para crescer” (2007–2010)

O governador Cid Gomes, eleito ao final de 2006, diferentemente da gestão de Lúcio Alcântara, buscou no seu plano de governo, denominado: “Diretrizes para o plano de governo: Ceará vota para crescer”, se diferenciar da gestão anterior. Apresentava-se como um novo modo de governar “não apenas fazer mais, e sim, fazer mais e melhor”, visando superar as desigualdades e assegurar um desenvolvimento que alcançasse todas as regiões do Estado.

Num breve diagnóstico da situação do Estado, o documento tece algumas críticas à gestão anterior. Afirma-se que não houve avanços

[...] na construção das condições objetivas para um salto no seu desenvolvimento, de forma a reverter o quadro de pobreza e desigualdades, apesar de todos os investimentos feitos pelo governo federal em nosso estado.

[...]

O conjunto de indicadores apontavam ora para a estagnação, ora para o retrocesso, seja nas políticas públicas sociais, seja no processo de desenvolvimento econômico. (GOMES; PINHEIRO, 2006, p. 6).

Por conseguinte, o Estado havia perdido sua posição de destaque no cenário econômico nacional, especialmente na indústria que, por sua vez, impacta negativamente nos demais setores da economia (agropecuária, comércio e serviços). No âmbito da educação, especificamente, evidenciam-se

as dificuldades de acesso da população às estruturas escolares, bem como a baixa qualidade do ensino manifestada por alguns dados apresentados no plano.

À semelhança do governo anterior de Lúcio Alcântara, ressalta-se uma preocupação com a racionalização dos recursos públicos. Na seção intitulada “Finanças Públicas”, indica-se que, dentre outras propostas de ação: racionalizar as despesas públicas; praticar a austeridade e a responsabilidade fiscal; negociar o alongamento da dívida, respeitando os contratos; e realizar parcerias com o setor privado (GOMES; PINHEIRO, 2006).

O “Grande Salto” - como é chamado o projeto de desenvolvimento apresentado pelo governo no plano se assenta no tripé: educação, ciência e a tecnologia que devem ser trabalhadas de modo intersetorial. Daí o propósito de

Estabelecer uma política de educação superior articulada com as políticas de inclusão social e desenvolvimento regional, com vistas a garantir a sustentabilidade do novo modelo de desenvolvimento socioeconômico e político-cultural do Estado do Ceará. Qualificar e ampliar o sistema estadual de educação superior na direção das vocações regionais e das tendências de futuro, promovendo ações específicas de indução do desenvolvimento. (GOMES; PINHEIRO, 2006, p. 22).

Observa-se, portanto, a relevância assumida pelas universidades na efetivação desta política. Em vista disso, indica-se como linhas de ação: aumentar o número de vagas e de novos cursos no ensino superior, especialmente no interior do Estado; incentivar a qualificação docente, mediante a ampliação do quadro de mestres e doutores; incentivar a autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades estaduais, por meio de mecanismos de sustentabilidade permanente; impulsionar a inserção das universidades públicas estaduais na pesquisa e na extensão, bem como promover a difusão para a sociedade e levar os novos conhecimentos produzidos; estimular o desenvolvimento de projetos de reforma e atualização curricular, em particular nos cursos de formação de professores para educação básica; estabelecer uma instância de discussão com a comunidade acadêmica sobre o papel das universidades públicas e privadas no projeto de desenvolvimento do Estado do Ceará; e articular o sistema de ensino superior com o de ensino tecnológico e o sistema de ciência, tecnologia e inovação (GOMES; PINHEIRO, 2006).

Estas ações objetivavam reestruturar o sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação, no qual as universidades são peças-chave. Novamente percebe-se a função das universidades de contribuir, em parceria com o setor produtivo, para o projeto de desenvolvimento do Estado. Dessa maneira a atuação das universidades deveria estar em função das demandas e áreas consideradas estratégicas seja pelo governo ou pelo setor empresarial.

4.2.3 “Por um Ceará melhor pra todos” (2011–2014)

O segundo mandato de Cid Gomes, como era esperado, indicava uma continuidade das ações executadas no primeiro mandato. No diagnóstico apresentado pelo plano intitulado “Diretrizes para o plano de governo da coligação por um Ceará melhor para todos” apresentam-se dados socioeconômicos que comprovam os avanços obtidos no primeiro mandato, dentre os quais os indicadores educacionais do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Em relação ao ensino superior, o documento frisa que, no mandato anterior os salários dos docentes das universidades estaduais cresceram mais de 100%, além da requalificação dos prédios, instalações e equipamentos das instituições, com destaque para a construção dos campi de Itapipoca e Iguatu. (GOMES; DOMINGOS FILHO, 2010).

Para o segundo mandato, afirma-se a expectativa de ensejar um governo sustentado no binômio “crescimento econômico com inclusão social”, em sintonia

[...] com o projeto nacional de desenvolvimento econômico com justiça social, inaugurado pelo Presidente Lula [...] que resultou em significativos benefícios para o Estado do Ceará e que continuará produzindo resultados positivos no governo de Dilma Rousseff. (GOMES; DOMINGOS FILHO; 2010, p. 5)

Assim como as gestões anteriores há uma preocupação com a sustentabilidade financeira do Estado. Importa citar que há uma seção específica voltada para a gestão administrativo-financeira das instituições na qual se propõe: ampliar e aprofundar as relações com as instituições multilaterais e com

governos de outros países, visando alavancar investimentos em áreas estratégicas de desenvolvimento do Estado; buscar a implementação de parcerias público-privadas e ampliar a receita e otimizar a despesa.

Em sintonia com o projeto de desenvolvimento em vigor, estabelece-se o estreitamento dos vínculos entre educação, ciência e tecnologia, como “instrumentos para disseminação de oportunidades, aproveitamento das potencialidades humanas e naturais e meio de transformação econômica e social.” (GOMES; DOMINGOS FILHO, 2010, p. 71).

Entre as ações previstas para o ensino superior não há grandes diferenças em relação ao plano anterior, como por exemplo: a implantação da autonomia de gestão administrativo-financeira das universidades, a ampliação e modernização da infraestrutura dos diversos cursos de graduação e a promoção da melhoria da qualidade desses cursos, dentre outros.

Além destas, observa-se a tentativa de delegar ao governo federal a responsabilidade pelo ensino superior ao citar explicitamente a proposta de articular a criação de duas novas universidades federais no Ceará; uma na região norte e outra no Cariri, bem como de ampliação e fortalecimento do ensino superior federal no interior do estado, mediante a cooperação com as universidades estaduais.

Com efeito, esta proposta veio a se concretizar com a criação da Universidade Luso Afro-brasileira (UNILAB) em 2010 e a Universidade Federal do Cariri (UFCA) em 2013, o que demonstra o estreito alinhamento da gestão estadual com o governo federal naquele período. É curioso perceber como as instituições federais têm mais espaço no plano do que as próprias estaduais, o que sugere o desprestígio destas universidades no projeto local.

No que se refere à pesquisa e a pós-graduação, destacam-se as propostas de: consolidar as ações da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) voltadas para a formação de recursos qualificados (programas de bolsas acadêmicas de iniciação científica, mestrado, doutorado e fixação de pesquisadores) e para o provimento de infraestrutura para pesquisa; a implantação do plano estadual de assistência estudantil e a elaboração do Plano Estadual Integrado de Educação Superior,

Desenvolvimento Tecnológico, a Ciência e a Pesquisa envolvendo as instituições de ensino superior, estaduais e federais (GOMES; DOMINGOS FILHO, 2010).

Merece atenção que, pela primeira vez entre os planos analisados, há alguma menção em relação à assistência estudantil. Veja-se como as medidas tomadas eram escassas e pontuais. Não tinham o caráter de um plano ou uma política voltada a esta iniciativa.

4.2.4 “Os 7 Cearás” (2015–2018)

O longo plano de governo apresentado pelo governador Camilo Santana explicita o propósito de dar prosseguimento ao projeto de desenvolvimento iniciado nas gestões anteriores de Cid Gomes. Isto fica evidente na “Introdução”, ao reconhecer-se os avanços conquistados no Estado nos últimos anos, em harmonia com o desenvolvimento econômico e social a nível nacional.

Para dar prosseguimento ao propósito de desenvolvimento com equidade social previa-se a continuidade do crescimento da economia através do aumento e da diversificação da capacidade produtiva do Estado, considerada ainda subaproveitada. Este crescimento combinado com a redução da desigualdade social não deveria, contudo, gerar um desequilíbrio no orçamento público reiterando a preocupação presente nas gestões anteriores (SANTANA; CELA, 2014).

A estrutura produtiva do Estado ainda está, de acordo com o documento, concentrada em segmentos tradicionais que requerem uma mão-de-obra barata e de baixa qualificação. Dado o cenário de intensa competição num mercado cada vez mais globalizado a expansão e diversificação da economia demanda o incremento da produtividade e, conseqüentemente, da qualificação profissional. Daí, portanto, a centralidade da educação – como se pode verificar pela repetição do termo “capital humano” – e, mais especificamente, das universidades e institutos de pesquisas no processo de produção de conhecimentos, produtos e processos para uso do setor produtivo (SANTANA; CELA, 2014).

A questão educacional está alocada no eixo “Ceará do Conhecimento”, no qual se afirma que:

Uma política que põe o conhecimento e a educação no centro só poderá ser bem-sucedida com a pactuação efetiva e a adesão decidida das forças empresariais produtivas do Ceará, do setor acadêmico, dos educadores e da sociedade em geral. (SANTANA; CELA, 2014, p. 179).

O plano admite que este é um grande desafio a ser enfrentado, mas que já foram dados passos importantes pelas últimas gestões de Cid Gomes no ensino básico, exemplificado pelos resultados obtidos no IDEB conquistados pelo último governo, bem como o crescimento de 244% nos investimentos no período de 2007 a 2014 se comparado a gestão 2003–2006 (SANTANA; CELA, 2014).

No que concerne à educação superior, foram destacados como avanços no último período: a intensificação no processo de interiorização do ensino superior, o crescimento nos cursos de mestrado e doutorado; o aumento das matrículas presenciais e à distância, com destaque para as três universidades estaduais que tiveram um crescimento de mais de 55% no período entre 2006 e 2015; e a expansão do financiamento público destas instituições que se revela no aumento no gasto por aluno de R\$ 5,36 mil em 2006 para R\$ 8,29 mil em 2012 (SANTANA; CELA, 2014).

Ressalta-se ainda os avanços em relação à ciência e tecnologia da última gestão quanto ao crescimento da interiorização da pesquisa científica ao aumento do volume e da qualidade da pesquisa no Estado e a implantação de programas de apoio à inovação tecnológica.

É perceptível o deslocamento do ensino superior do campo da educação para o âmbito da ciência e tecnologia, pois se considera que as universidades têm papel fundamental na competitividade, agregação de valor e criação de oportunidades como indutor e gerador de conhecimento.

Para este novo período o governo de Camilo Santana estabelecia alguns desafios e diretrizes para o ensino superior dentre as quais destacamos: 1) a formulação de uma política de educação superior, ciência, tecnologia e inovação articulada às políticas de inclusão social e desenvolvimento regional; 2) o

fortalecimento das relações entre as IES, setores governamental e empresarial e a sociedade como um todo; 3) a ampliação da interiorização; 4) a integração dos sistemas de ensino superior nos âmbitos federal, estadual e privado instalados no Estado num rede única (SANTANA; CELA, 2014).

Especificamente para a Ciência e Tecnologia, apresentou-se como diretrizes: o cumprimento da destinação orçamentária de 2% das receitas tributárias líquidas; o fortalecimento dos institutos e laboratórios, bem como a criação de novos; a intensificação da conexão entre as universidades e o setor industrial; o apoio a pós-graduação, a fim de atrair e fixar pesquisadores, especialmente nas universidades estaduais e contribuir para a formação de uma comunidade acadêmica qualificada segundo os padrões internacionais e com financiamento adequado para os projetos de pesquisa e programas de pós-graduação (SANTANA; CELA, 2014).

A integração entre as universidades, o empresariado e o governo, assim como o fortalecimento da FUNCAP, a fim do aproveitamento mais eficiente dos recursos federais e estaduais que são disponibilizados para o fomento à ciência e tecnologia são requisitos colocados no processo de inovação tecnológica. Conforme destacado no plano, o tripé Ciência, Tecnologia e Inovação engloba desde

[...] a pesquisa científica básica, tipicamente financiada pelo governo e realizada nas universidades e laboratórios de pesquisa, até à pesquisa aplicada desenvolvida em associação com o setor produtivo, passando por mecanismos capazes de promover o empreendedorismo e eficiente em estimular as diversas fases do processo inovativo. Estas fases classificam-se pela: invenção, desenvolvimento, produção e comercialização.

Seu objetivo é transformar em riqueza, sob a forma de produtividade e da competitividade, o conhecimento teórico dos laboratórios.

O entendimento da inovação pode ser resumido na transformação do conhecimento em desenvolvimento econômico-social. Ou seja, é a efetiva apropriação dos benefícios do conhecimento pela sociedade. Nessa apropriação, o protagonismo pertence ao setor empresarial, a quem cabe a efetivação dos elos finais do processo. (SANTANA; CELA, 2014, p. 200).

O plano apresentado pelo governo de Camilo Santana têm um caráter mais abrangente e profundo, e traz de forma robusta e sólida a sua matriz teórica. O trecho acima expõe de forma incontestável o argumento da aproximação da universidade com o setor produtivo como forma de levar à sociedade – na

forma de bens e serviços – o conhecimento produzido na universidade. Esta explicação coloca-se como uma resposta à crítica relacionada à improdutividade e ineficiência das universidades. Mais do que isso, transformar as instituições universitárias em peças na engrenagem da política de inovação é considerada como a única alternativa possível para uma instituição em crise de identidade.

Sobre este projeto, vale a leitura desta reflexão apresentada por um ex-dirigente entrevistado.

Olha, temos duas coisas. Tem o discurso e tem a prática. No discurso, existe o Ceará do Conhecimento. Falando do discurso do Camilo e falando de onde a universidade se enquadra. Esse é o discurso. É bom ter o discurso Jonas? É. É um caminho para ter um projeto bom? É um caminho. Porque é muito ruim você não ter nenhum discurso, porque você não tem como albergar a sua esperança, nem as suas vontades. Então, o governo atual que está chegando ao final do seu segundo ciclo de 4 anos, ele tem um discurso de projeto, está bem? Para ter um discurso de projeto, que é o Ceará do Conhecimento, você tem que ter uma parte escrita para ter o discurso. Então, você tem aqui o projeto do discurso do projeto. Então, você tem um pedacinho do projeto que deu vazão ao discurso, que é o Ceará do Conhecimento, que é um passo importante. [...] A outra coisa é a prática. [...] Na prática, o Ceará do Conhecimento não fez o caminho de construção "*bottom-up*", da base acima, que é o único projeto em se tratando de universidade que é possível de pensar um projeto de ensino, um projeto estratégico para o ensino superior de um Estado com muitas carências como é o Ceará...Então, para construir esse projeto eu preciso começar da base. Precisa ter um diálogo com as universidades, um diálogo de base. Pode ser por representação, eleger delegados, pode ser por representantes que já existem: chefes de departamento, coordenadores, líderes estudantis, reitor, etc, pode ser o conjunto disso. Mas tem que ter um debate de base para construir o cenário das carências, o cenário do crescimento no curto prazo, o cenário do crescimento no médio prazo e a longo prazo. O quê que eu quero com o projeto do ensino superior para daqui a 50 anos que é o projeto do Camilo? Mesmo dentro desse projeto do Camilo, essa construção do discurso, que é o Plano Ceará do Conhecimento, ele está [...] eu ainda não conheço. Ao final de 2019, quando terminou a minha reitoria, o projeto do Ceará do Conhecimento ainda não estava pronto. Ainda não existia um projeto concreto, capaz de dizer para onde o Ceará vai atingir nessa escala de curto, médio e longo prazo. (Reitor 5).

Destaca-se, assim, a perspectiva utilitarista presente na concepção de universidade por parte do governo enquadrando-a no projeto econômico do mundo empresarial e distanciando-a de sua função precípua no que se refere ao atendimento das demandas sociais dos cearenses. A defesa de um projeto de ciência, tecnologia e inovação para atendimento do setor produtivo e, portanto, dos interesses privados, demarca uma opção de ciência a serviço do mercado,

colocando em segundo plano as necessidades sociais dos indivíduos desfavorecidos financeiramente e que tanto precisam delas – da ciência, da tecnologia e da inovação – para amenizar suas carências sociais numa sociedade dividida em classes.

4.3 Síntese dos Planos de Governo: ausência de projeto e a resistência da comunidade acadêmica

As análises apresentadas nas seções anteriores demonstraram que a despeito das diferenças entre os governos listados – representantes de partidos e coligações distintas e até adversárias no âmbito eleitoral – os respectivos planos governamentais guardam muito mais semelhanças entre si e revelam uma consonância política. Esta aproximação entre os governos, por sua vez, não difere substancialmente da política implementada a nível nacional nos últimos quinze anos.

Pôde-se observar, primeiramente, uma recorrente preocupação com o “equilíbrio fiscal” do Estado que se expressa mediante diretrizes como: “ampliar a base econômica do estado”, “praticar a austeridade e a responsabilidade fiscal”, “racionalizar as despesas”, “buscar a implementação de parcerias público-privadas” e “aperfeiçoar o sistema de gasto público”.

Está lógica de gestão característica dos governos “mudancistas” está presente em todos os planos e tem servido como justificativa para a “racionalização da máquina pública” e, conseqüentemente, para o arrocho orçamentário das políticas sociais de uma forma geral e da educação pública superior, especificamente.

Acerca da educação, denota-se uma maior preocupação com a educação profissional tendo em vista a formação mais direta e imediata para suprir as demandas do mercado; enquanto, ao ensino superior, as propostas apresentadas são genéricas e imprecisas de expansão de matrículas, sem designar aspectos fundamentais como quais as áreas consideradas prioritárias e qual o montante de recursos serão investidos.

A priorização do ensino técnico-profissional no Ceará concretizou-se através da adoção de um conjunto de medidas entre as quais se inscreve a criação do Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC). Este se tornou o alvo das políticas educacionais no Estado. Abaixo, nas falas dos entrevistados identificamos duas perspectivas distintas a respeito.

A política internacional e do Banco Mundial, não era repassar recursos para cursos superiores. Era criar no Brasil as condições de uma educação profissional para as indústrias, e aí bastava ser médio. Aí o recurso vinha para cursos de nível médio, aí é tanto que eles abandonam essa política das universidades tecnológicas e vão criar o CENTEC e CVTs. Aí o recurso todo vai pra lá, a partir daí eles abandonam as universidades estaduais. Abandonam, eles vão investir todo governo estadual desse período pra cá, ele tem investido na educação do ensino médio na relação com a educação profissional. (Docente 9).

[...] expandir o Ensino Técnico, que certamente tinha muito mais vantagens pra atual condição...sempre foi, mas pra atual condição brasileira de desenvolvimento do País, o ensino tecnológico e técnico, os dois. O tecnológico de nível superior e o técnico...esse sim porque era uma atividade que estava comprovado. O Ariosto havia criado o CENTEC e a experiência do CENTEC demonstrou isso muito claramente. O CENTEC, as turmas todas saíam empregadas e com empregos mesmo no interior. Muito mais fácil. Porque as empresas que estavam instaladas no exterior contratavam todos os alunos do CENTEC. E os que nem sempre...alguns poucos que não conseguiam emprego procuravam a pós-graduação e faziam a pós-graduação. [...] Então, o CENTEC demonstrou uma enorme capacidade, tanto no aumento do emprego, quanto de também de fazer uma vida mais acadêmica, digamos assim. (Secretário 1).

O CENTEC é uma instituição qualificada como organização social criada com o propósito de promover a educação profissional e tecnológica por meio de atividades de ensino, pesquisa, inovação e extensão, em parceria com instituições públicas, privadas e do Terceiro Setor nas áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento sustentável do Estado do Ceará (XEREZ; CARVALHO, 2012).

De acordo com o Instituto, a maior parte do público atendido pelos cursos de capacitação são jovens com idade entre 16 e 28 anos, com renda de apenas um salário mínimo e que se encontram fora do mercado de trabalho. O CENTEC é composto pelos: I) Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs), que ofertam cursos básicos de extensão, em áreas como: Hospitalidade e Lazer, Infraestrutura, Produção Industrial, Produção cultural e design, por exemplo; II)

Centros Vocacionais Técnicos (CVTEC), que oferecem cursos técnicos de nível médio em diversas áreas, como: Agricultura, Eletroeletrônica, Gastronomia e Metalurgia; e as Faculdades de Tecnologia (FATEC), que disponibilizam cursos superiores de tecnologia em: Gestão de Agronegócio, Irrigação e Drenagem, Manutenção Industrial, entre outros e cursos de pós-graduação lato sensu em alguns campos como: Automação Industrial, Empreendedorismo e Gestão, Energias Renováveis, Saúde e Segurança Alimentar, dentre outros.

Embora institucionalizado apenas no final dos anos 1990, o projeto de criação do CENTEC se deu a partir da implementação, na gestão de Tasso Jereissati, da SECITECE em 1995, que previa a formação de mão-de-obra qualificada para atender as exigências do mercado do trabalho e suprir as demandas dos projetos estruturantes do Estado. Todos os governos que passaram pela administração estadual em mais de duas décadas deram continuidade aos propósitos fundantes do Instituto (XEREZ; CARVALHO, 2012).

A despeito dos discursos oficiais, há relatos que alertam para um quadro de precarização das unidades do CENTEC, dificultando as condições de trabalho dos docentes. Além disso, ao contrário do depoimento apresentado acima, observa-se grandes dificuldades por parte dos egressos dos cursos oferecidos de acesso e permanência no mercado de trabalho levando inclusive à migração para outras áreas profissionais distintas dos cursos realizados (XEREZ; CARVALHO, 2012).

Verifica-se uma articulação dos fundamentos desta política de educação técnica e tecnológica com as bases educacionais formuladas pelas agências multilaterais e que inspiraram as reformas educacionais, como discutido anteriormente. Desse modo, não é o propósito deste trabalho opor o ensino superior à educação técnico-profissional, mas exprimir a preocupação com uma formação aligeirada e superficial, sem a devida compreensão da realidade, num sentido meramente utilitarista em função das exigências colocadas por um mercado cada vez mais volátil que não é capaz de absorver a maior parte da massa de trabalhadores.

No que se refere ao ensino superior público estadual, verifica-se uma explícita ausência de um projeto por parte dos governos para as instituições.

Este aspecto também foi apontado especialmente nas falas dos docentes entrevistados nesta pesquisa.

Eu quero identificar o primeiro grande problema, gargalo e desafio que é o fato de as universidades estaduais do Ceará: UECE, URCA, UVA não aparecerem nos planos de governo como instituições importantes, com papel relevante no desenvolvimento cultural, social e econômico do Estado. Então, primeiro isso. Depois do governo das Mudanças, com o Tasso Jereissati, depois Ciro Gomes, as universidades estaduais não aparecem mais, não tem mais uma importância nos planos de governo. Eu diria que esse é um grande problema. [...] o governo já não dava mais tanta importância e passou a tratar essas instituições como um peso, como algo que o Estado tinha assumido, mas que era algo oneroso e que não fazia muito sentido investir ou tratá-las como instituições centrais no desenvolvimento econômico, cultural e social do Estado. Então, esse é o grande problema que eu identifico desde então em todos os governos. Você vai ter uma mudança de tintura, uma tintura a mais, uma valorização a mais, talvez no governo de Cid Gomes, no segundo governo de Cid Gomes para este governo atual de Camilo Santana. Mas, no geral, há uma linha de continuidade de tratar os planos de governo, de tratar essas instituições com um certo desdém. (Docente 4).

As instituições praticamente não são citadas e não consta nenhuma menção aos seus problemas, a falta de recursos, ou mesmo qualquer proposta de elevação do orçamento das universidades estaduais. Em contrapartida, reitera-se de forma imprecisa a autonomia de gestão administrativa e financeira das instituições e em conformidade, em todos os planos, demonstra-se a importância de aproximar as universidades do setor industrial em vista do processo de inovação tecnológica. Não por acaso a educação superior é apartada das demais etapas de ensino e é inserida no âmbito da ciência e tecnologia.

Como se pôde observar o fomento à inovação tecnológica foi uma diretriz recorrente nos documentos de governo analisados. De fato, nas últimas duas décadas, principalmente, tem havido um enorme esforço das políticas de C&T em todo o País a nível federal e estadual para fomentar a inovação tecnológica em virtude dos exemplos “bem-sucedidos” das nações consideradas desenvolvidas.

O conceito tem sido, muitas vezes, utilizado de forma indiscriminada, sem uma definição clara e explícita. Segundo a OCDE (1997, p. 35), inovação tecnológica compreende a introdução no mercado de produtos ou processos

produtivos tecnologicamente novos e melhorias significativas que tenham sido implementados em produtos e processos existentes.

De forma complementar inclui-se uma definição mais ampla de inovação que corresponde às operações de difusão e/ou transferência de tecnologia. Ocorre que, no caso dos países emergentes, o processo de difusão ou transferência de tecnologia não se verifica como atividades complementares tal como nos países centrais, mas em geral, como o único processo existente e que na prática se configura como uma mera adaptação tecnológica.

A política de estímulo à inovação tecnológica incorpora a tese de que ela é o motor do desenvolvimento socioeconômico tendo em vista aumentar a competitividade das empresas e impulsionar o crescimento econômico. Nesta perspectiva, as universidades e institutos públicos de pesquisa ganham uma maior relevância nesta política posto que a produção de conhecimento se altera no sentido de facilitar o envolvimento mais direto com o processo de sua aplicação e comercialização e no engajamento dos pesquisadores no processo produtivo. Essas diretrizes guardam semelhança com o processo de reforma da educação superior em curso no Brasil a nível federal desde a década de 1990, como apresentamos em capítulos anteriores.

Até o momento, as instituições estaduais cearenses, contudo, não se tornaram estes desejáveis alicerces na produção de conhecimento para o desenvolvimento tecnológico do setor produtivo. Mas por qual razão esse intento não logrou êxito?

Se retomarmos o texto do Relatório, os reformadores responsabilizavam as próprias instituições pelo baixo desempenho, como se pode notar,

No terreno específico da produção científica, a UECE, a URCA e a UVA não conseguiram criar ainda a indispensável infraestrutura acadêmica para fomentar, antes do final do século, a emergência de, pelo menos, alguns núcleos de pesquisadores capazes de produzir conhecimentos novos ou artefatos tecnológicos de alguma relevância, para a solução dos problemas científicos e técnicos que obstaculizam a mudança do perfil econômico do “Polígono das Secas”, procurando superar a obsolescência do sistema produtivo local, ou mesmo o atraso da tecnologia gerencial, tanto da administração pública como da privada. Também não inspirou nem induziu o surgimento de movimentos culturais com vitalidade para impedir o desaparecimento de manifestações e instituições artísticas antes florescentes, nem engajou qualquer iniciativa inovadora no terreno da superestrutura política. O que surgiu de novo no Ceará, nas duas últimas décadas, seja no

campo científico, seja no âmbito sociocultural, foi produzido fora das universidades estaduais e sem sua participação institucional. (MORAIS, 2000, p. 97).

Esta visão desconsidera que as possibilidades humanas e materiais para a realização das pesquisas depende diretamente da política de financiamento dos governos para as instituições. As universidades, como qualquer outra instituição social, são atravessadas por relações que as determinam, assim como são por elas determinadas, de modo que o seu desempenho está diretamente associado ao projeto de poder dominante em vigência na sociedade.

Apesar disso é necessário reiterar que há processos de privatização interna nas instituições. Os sucessivos governos não apenas se desresponsabilizam pelo financiamento das instituições como cobram mais competência para que estas consigam atrair receitas extraorçamentárias. Um dos mecanismos de privatização interna é oferta de cursos de pós-graduação *latu sensu* autossustentáveis. Em relação à UECE, segundo Vale (2012, p. 155)

Entre a Resolução n°. 356 CONSU (Conselho Universitário) de 12 de junho de 2002, e a Resolução n°. 783 CONSU, de fevereiro de 2011, podemos identificar a aprovação de 50 cursos de especialização/aperfeiçoamentos autossustentáveis, onde 75% vão para o custeio do curso, 5% para o IEPRO (Instituto de Estudos e Projetos), 20% para a FUNECE (Fundação Universitária Estadual do Ceará) destinado para a aplicação de custeio e investimentos de suas atividades e 5% para a faculdade executora do projeto.

O IEPRO é uma sociedade civil sem fins lucrativos, criada em 1995, com o propósito de contribuir com o desenvolvimento científico e tecnológico das instituições públicas e privadas do Estado. A criação do Instituto foi motivada pela necessidade de suplantando a burocratização imposta às universidades e auxiliar na aproximação com o mundo empresarial.

Não obstante o descaso com as instituições a UECE, por exemplo, tem se consolidado como uma instituição relevante e reconhecida nacional e internacionalmente, obtendo premiações no âmbito científico e literário e destacando-se em diversos rankings anualmente divulgados.

Apesar das ressalvas em relação a estes ranqueamentos e premiações estes indicadores manifestam a qualidade do trabalho realizado e a excelência

da comunidade acadêmica da instituição, mesmo num cenário de baixo investimento aplicado.

Então, o crescimento é um dado importante, positivo, porque essas instituições passaram, como a UECE, por exemplo, passou a ter uma performance muito boa nos rankings nacionais, internacionais das universidades. Passou a desenvolver, a ter muitos grupos de pesquisa cadastrados, projetos de pesquisa, de extensão. Então, são elementos bastante positivos do crescimento endógeno da instituição, que não teve o respaldo do devido aporte financeiro, de pessoal. [...] eu diria que falta um plano estratégico dos governos para acolher, fomentar e desenvolver a capacidade técnica e científica dessas instituições. Elas desenvolvem a custa, muito do esforço próprio do corpo docente, do corpo de alunos é muito bom das 3 universidades. Então, falta esse planejamento estratégico e esse apoio para a exploração e a expansão dessa capacidade técnica e científica. (Docente 4).

Esta legítima valorização e reconhecimento dos prêmios e distinções recebidas não oculta, todavia, nem a ausência de um projeto para as instituições por parte dos governos nem os diversos problemas e dificuldades vivenciados cotidianamente e que tendem a ser naturalizados pelos órgãos governamentais e pela sociedade civil e até mesmo pelos setores da própria comunidade acadêmica.

Além disso, ainda que não seja o propósito deste trabalho, é preciso refletir sobre o próprio comportamento do setor privado. Apesar da criação de mecanismos que visam alterar o comportamento das empresas locais o segmento empresarial permanece adotando como principal estratégia associada ao desenvolvimento tecnológico à aquisição de máquinas e equipamentos. Diversos fatores como a inserção subordinada do Brasil no mercado internacional e a elevada concentração das atividades inovativas num pequeno grupo de países e de empresas justifica que as empresas nacionais ou estrangeiras prescindam da inovação tecnológica como força motriz (BEZERRA, 2016).

A comunidade acadêmica teve um papel de destaque para que as universidades avançassem ao longo deste período. Os movimentos organizados encamparam um conjunto de ações (greves, manifestações e paralisações) como forma de alertar a sociedade acerca dos inúmeros problemas existentes nas três universidades e pressionar o Poder Público a fim de buscar soluções para estes problemas.

Esta visão foi ressaltada por vários dos entrevistados nesta pesquisa, como podemos ilustrar pelo depoimento abaixo.

Nós temos um jargão na UECE e nas universidades estaduais, que a gente sempre diz o seguinte: Tudo o que a UECE ou a URCA ou a UVA é hoje, nós, digamos assim, atribuímos a luta de estudantes e professores e funcionários também. [...] Porque se não fosse isso, nós não tínhamos conquistado muita coisa. Por exemplo, mais concursos. Só saía se a gente fizesse greve. Bolsas estudantis. Só saía se a gente fizesse greve. Bolsas de todo tipo, sejam bolsas estudantis, para tudo, para extensão, para pesquisa, bolsa para professores, até afastamento de professores para doutorado, para fazer mestrado, para fazer qualquer coisa, foi fruto da luta. Então, a gente não tem como atribuir qualquer ação governamental: "ah, os governos foram bons. As gestões foram maravilhosas.". É claro que em alguns momentos, nós contamos com algumas gestões. Aqui, acolá, eles tinham que se mexer. Afinal de contas, eles tinham que mostrar que eram gestão e que cuidavam da universidade. Então, eles tinham que se mexer de alguma forma. É claro que alguns faziam um esforço, principalmente as últimas gestões da UECE, fizeram muito esforço para que acontecesse...apesar de muitas críticas que nós do movimento fazíamos. Eles tinham que ser, inclusive, mais assertivos, mais ativos na luta pela universidade. Então, as transformações a gente coloca que sempre vieram da luta da universidade. (Docente 3).

Durante o governo de Lúcio Alcântara, houve a eclosão de greves nos anos de 2005 e 2006. Em 2005, as principais reclamações referiam-se aos problemas infraestruturais das instituições e à falta de professores. No ano seguinte, uma nova greve foi deflagrada em virtude dos baixos salários e da falta de um Plano de Cargos e Carreiras e Vencimentos (PCCV) para os docentes (ALVES, 2018).

A despeito da ofensiva dos governos em relação ao movimento docente e às sucessivas greves, vale reforçar que este acaba por se tornar um dos únicos instrumentos de luta para a categoria.

Nós não tínhamos mais nenhuma forma de chegar ao governo nas greves que nós fizemos que não fosse através da paralisação total. Muitas vezes, os estudantes e a comunidade não entendem que a greve foi sempre o último recurso. Porque para você ter uma ideia, nós estamos há quase seis anos no governo Camilo e ele só nos atendeu no primeiro ano do governo. De lá para cá, nunca mais atendeu os sindicatos. [...] Aí o pessoal, quando estoura uma greve, diz: "Ah, é intransigência...". A gente está quase todo mês, eu sou testemunha disso, envia ofício pedindo audiência. E eles não respondem. (Docente 3).

É importante citar que durante a greve de 2005 algumas declarações do então secretário de ciência e tecnologia que defendia a federalização da UVA e da URCA como alternativa para solucionar os problemas financeiros da UECE (ALVES, 2018).

No ano seguinte, já na gestão de Cid Gomes, uma nova greve foi deflagrada tendo como reivindicações principalmente: a implantação do piso salarial, a aprovação e implantação imediata do PCCV e a implantação imediata do Plano Estadual de Assistência Estudantil. Dentre as conquistas alcançadas destacam-se a autorização para construção do complexo poliesportivo, hospital veterinário, a reforma do restaurante universitário e a tramitação do PCCV para os docentes (ALVES, 2018).

Já no segundo mandato de Cid Gomes, após algumas das demandas apresentadas nos anos anteriores não terem sido atendidas, uma nova greve eclodiu em 2013. Algumas vitórias e outras promessas foram alcançadas como: a destinação de cerca de 10 milhões de reais à assistência estudantil para cada universidade; a reforma e ampliação do prédio da FACEDI; a regulamentação do PCCV; reposição salarial para os servidores técnico-administrativos e a realização de concurso para professores (ALVES, 2018).

Alguns destes acordos não foram cumpridos como a regulamentação de todas as leis do PCCV, a expansão da estrutura do *campus* da UECE em Itapipoca e a realização de concursos para professores efetivos, desencadeando uma nova greve em 2014, que foi suspensa em janeiro do ano seguinte a partir de um acordo firmado com o novo governador, Camilo Santana, para a realização de um concurso emergencial para professores nas três estaduais, além de concurso para servidor técnico-administrativo da UECE e a criação do plano de cargos para a categoria (ALVES, 2018).

No governo Camilo Santana novamente foi decretada uma greve no ano de 2016 para a nomeação dos professores aprovados no concurso realizado. Esta greve englobou também outras pautas como: realização de mais concursos públicos, realização das obras de infraestrutura nas unidades do interior e a execução da reposição salarial dos professores que não foi cumprido em janeiro do referido ano. Essa greve somente foi encerrada em outubro de 2016, com as

promessas do governador Camilo Santana de nomear dos professores aprovados no último concurso, equiparar o salário dos professores substitutos e efetivos, destinar recursos para reforma do *campus* da UECE em Crateús, autorizar a obra do *campus* de Itapipoca e garantir a publicação no Diário Oficial de processos referentes a carreiras (promoção, progressão de salários, estágio probatório e dedicação exclusiva).

Observa-se, a partir deste breve resgate histórico, como os avanços verificados nas universidades estaduais foram muito mais decorrentes da persistência e da pressão política exercida pela comunidade universitária do que fruto do interesse dos governos, conforme um projeto estabelecido. Este entendimento é perceptível entre todos os docentes que atuaram no movimento sindical.

[...] as transformações que ocorreram positivas para mim foram do ponto de vista do concurso. Na verdade, todas foram motivadas pelo movimento dos professores, pelo movimento docente. É isso que me deixa, às vezes, indignada, é a gente ter que fazer greve, porque é um processo super desgastante. Professor não gosta de greve. Eu, particularmente, não gosto nem de ouvir essa palavra. Mas, a gente teve que fazer três greves em um período tão curto para que o governo cumpra o mínimo da obrigação dele com a sua universidade, no caso, com a UVA. Por exemplo, essas vagas que eu te falei. O acordo eram só 129 vagas. Nós só tivemos 74. 129 era uma demanda emergencial naquela época. Como é que uma universidade funciona sem professores? (Docente 9).

Nenhuma política que está vindo para as estaduais historicamente, até onde eu conheço, desde 2003, foram iniciativas próprias dos governos de plantão. Mas sim, ao contrário, foi o esforço político da sua categoria articulada com o movimento estudantil, com os servidores técnicos e com o apoio da sociedade civil. Até dentro dos seus limites. Esse projeto é forçado, é arrancado. Não existe projeto. O projeto que tem é de se livrar das estaduais. (Docente 2).

Em suma, entendemos que o “lugar” destinado às três universidades estaduais é praticamente irrelevante no projeto de desenvolvimento dos governos estaduais neste período. Há referências às universidades, num sentido geral, numa perspectiva instrumental como alicerce do segmento empresarial no processo de inovação tecnológica, mas não se cita especificamente as instituições estaduais.

Com efeito, compartilhamos da visão apresentada por um dos docentes entrevistados segundo o qual

[...] o grande problema é porque as universidades não fazem parte do projeto de desenvolvimento do Estado do Ceará. As universidades são encaradas como um empecilho, um fardo para os governos de plantão, e não como algo que possa alavancar um desenvolvimento não só econômico, mas cultural de uma maneira geral. (Docente 2).

Este “não-lugar” ocupado por elas reforça a tese defendida de que as IES estaduais se constituem, na ótica dos governantes, num ônus para o Estado. A consequência visível é que as instituições têm sobrevivido às duras penas e sob intensa e ininterrupta pressão política por parte da comunidade acadêmica e suas entidades representativas.

5 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA: A REALIDADE NACIONAL E DO ESTADO DO CEARÁ

As universidades públicas brasileiras tardiamente constituídas e, salvo raras exceções, surgidas de forma não-planejada têm enfrentado como uma das grandes problemáticas, ao longo da sua história, a sua sustentação financeira e a manutenção das suas atividades com um padrão de qualidade conivente com o que se espera de uma instituição universitária.

Especificamente as universidades estaduais são um caso singular posto que, surgidas a partir da ausência da oferta federal de ensino superior, sobrevivem, de uma forma geral, em meio as incertezas e restrições da sua própria condição de instituições públicas e não-federais que, portanto, não acessam determinadas fontes de recursos financeiros.

A relevância desta discussão acerca do financiamento das universidades é de tal magnitude que se associa e delimita a efetividade de um princípio elementar que está no centro do debate desde o surgimento das primeiras instituições que é o da autonomia. Apesar de ser um conceito polissêmico e dinâmico compreende-se autonomia como as atribuições de autogoverno das universidades no âmbito didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial, tendo em vista o melhor desempenho nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Este princípio concernente a cada membro da comunidade acadêmica e à universidade enquanto instituição implica também deveres de responsabilidade coletiva que envolvem o respeito à ética, à tolerância, à equidade, à transparência e à garantia da qualidade. Com efeito, o princípio da autonomia foi basilar para a sobrevivência e legitimação do modelo de universidade, como uma instituição singular nas sociedades modernas e contemporâneas, cuja finalidade é a formação de nível superior e o desenvolvimento da investigação científica e do pensamento crítico.

No caso brasileiro, o primeiro texto constitucional a firmar a autonomia como princípio fundamental das universidades foi a Constituição Federal de 1988, que estabelece no Art. 207, que a

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 1988, Art. 207).

Em conformidade, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) reforçou e demarcou o direito das instituições de decidir sobre cursos, programas, orçamentos, organização interna e investimentos, dentre outros. Não obstante, a importância da garantia formal e legal, os ataques recentes promovidos por setores mais conservadores da sociedade à liberdade de cátedra e ao livre exercício do pensamento e da investigação revelam que este princípio está sob ameaça e é alvo de disputa sobre os seus significados.

A autonomia de gestão financeira, prescrita no artigo supracitado, traduz simultaneamente a obrigação do Estado de dotar as instituições universitárias públicas com os meios econômicos necessários à sua organização e funcionamento e ao cumprimento de seus objetivos didáticos, científicos e culturais e outorga às universidades o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos com vistas a realização com qualidade destas finalidades.

O financiamento pode ser compreendido como o eixo central do princípio da autonomia das universidades¹⁷, uma vez que afeta de forma direta e mais incisiva as demais dimensões. Neste sentido, autonomia de gestão financeira não pode ser concebida como a “liberdade” para angariar seus próprios recursos. “A autonomia sem clareza sobre os recursos significa apenas a desobrigação do governo.” (AMARAL, 2003, p. 24).

A falta de autonomia implica na dependência e subserviência frente aos governos, impactando diretamente na qualidade das instituições como exemplificado no depoimento abaixo.

Que a gente possa ter a autonomia, que tenha o dinheiro e que a gente possa executar da forma que a gente quer, sem estar pedindo ao governo. A gente precisa de um ônibus, aí tem que pedir autorização para o governo. A gente precisa contratar profissionais para fazer a limpeza de um local, a gente não pode, porque a gente não tem

17 A dependência do financiamento é responsável pela existência de amarras à liberdade acadêmica das instituições. (AMARAL; 2003, p. 220).

servidor. A gente precisa fazer uma reforma na sala, comprar materiais, a gente não pode. Tudo passa pela caneta do governo. E o que é que a gente quer? Que a gente saia da esfera dos decretos governamentais, que a gente não precise mais aqui no Ceará do aval do governo para a gente fazer as nossas ações. Por exemplo, concurso. Só existe se o governo autorizar. Porque se nós tivéssemos uma verba que vem direta do orçamento, que vem direta do PIB, o reitor da UECE pode fazer concurso [...] Da mesma forma, quando ele precisar de servidores, também não precisa fazer pedido para isso, aquilo. Quando ele quiser fazer um curso, ele não precisa de autorização. [...] Então, para você ver a precariedade desse orçamento das estaduais, é que nós não temos verbas que venham diretamente para nós. A gente tem sempre que depender de governo. Por exemplo, quando é essa de dar aumento. Se o reitor quiser dar um aumento de acordo com a inflação, ele pode dar. Isso também é possível. Nas estaduais de SP é assim. Então, a briga fica muito mais interna à universidade do que a gente brigava, para tudo...porque a gente está à mercê do governo. A gente tem que ficar correndo atrás do Cid Gomes. Então, essa coisa é muito decadente, muito deprimente você ficar correndo atrás de governador. Isso não é papel da universidade. (Docente 3).

Isto posto, entende-se que a destinação de recursos públicos está diretamente relacionado à função que o Estado desempenha na sociedade. O ideário neoliberal preconizado pelos organismos financeiros, sobretudo, o Banco Mundial, a partir de meados da década de 1990, levou à redução do papel do Estado no financiamento das universidades públicas e à privatização/mercantilização da educação superior. Este processo acarretou dois movimentos opostos, mas complementares: a expansão do setor privado e a privatização interna das universidades públicas.

No primeiro caso, possibilitou aliviar a pressão pela expansão do setor público e, conseqüentemente, pelo aumento dos gastos públicos ainda que, na realidade, o setor privado tenha sobrevivido em grande medida às custas do Fundo Público. O segundo processo estimulou a diversificação das fontes de financiamento mediante a captação de recursos – que não as do fundo público – através da prestação de serviços, cobrança de mensalidades e comercialização de pesquisas e cursos de pós-graduação *latu sensu*.

Progressivamente, tem se disseminado no âmbito das instituições uma mentalidade empreendedora que advoga uma redefinição da autonomia que significaria uma atitude “proativa”, de não-dependência frente ao Estado em comparação com a “autonomia tradicional”.

[...] a universidade ela caminha com tanta facilidade pra ir pra um caminho empreendedor, porque ela seduz, sabe? Aquele espírito de iniciativa individual é muito forte. E as pessoas parecem que foram formadas também na perspectiva de achar que o Estado não deve ajudar porque isso é moleza, é doação. Ela não sabe que é um fundo público, que é um retorno dos impostos da sociedade, pra poder a gente oferecer um ensino público de qualidade, como a gente sabe. (Docente 2).

Não obstante, as receitas oriundas da prestação de serviços aos diversos setores da sociedade têm uma relevância limitada, pelo pequeno volume de recursos e pelo alcance restrito a poucas instituições, não podendo, assim, ser visto como substituto da participação do Estado no financiamento das universidades. Especificamente, no que tange à pesquisa científica, a parcela alocada pelas empresas na investigação acadêmica é muito pequena (VELLOSO, 2000).

De acordo com uma pesquisa realizada pela Associação Americana para o Avanço da Ciência (AAAS), divulgada pelo Jornal da USP (CAIRES, 2019), em 2017 quase 60% dos recursos destinados à pesquisa nas universidades norte-americanas eram oriundos do governo federal e dos estados enquanto apenas 6% eram provenientes das empresas. O mesmo cenário se repete na maioria das universidades europeias que, apesar de não serem públicas, tem como principal fonte de recursos o Estado. Conforme os dados do Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat), em 2015, o financiamento público correspondia a aproximadamente 77%, contra apenas 6% das empresas, da receita total das instituições (CAIRES, 2019).

Os dados apresentados no parágrafo anterior comprovam que a participação do Estado no financiamento das universidades é imprescindível mesmo nos países mais avançados do ponto de vista científico e tecnológico. Em que pese os estímulos a maior participação do segmento empresarial, o financiamento oriundo do setor não é capaz nem de se constituir na principal fonte de receitas das instituições universitárias nem de suprir as suas demandas.

Historicamente, apesar da incorporação de dispositivos constitucionais que obrigam a alocação de parcelas específicas das receitas públicas para fins educacionais, o processo de financiamento da educação no Brasileira se

ressente da ausência de regras efetivas que direcionem a distribuição de recursos e da existência de poucos mecanismos de punição para a sua violação.

Sobre as formas de destinação dos recursos públicos para as universidades, costuma-se apresentar quatro modelos fundamentais que têm sido utilizados: I) incremental ou inercial, II) por contratos de gestão III) por fórmulas e IV) por subsídios a alunos (AMARAL, 2003; VELLOSO, 2000). É importante mencionar como destaca Velloso (2000), que embora na prática estas metodologias não se encontrem aplicadas na sua forma pura ou exclusiva, servem como referência para simplificar as complexidades empíricas.

O denominado modelo incremental ou inercial é aquele no qual a definição dos recursos toma como base o montante destinado no ano anterior, com um acréscimo ano a ano a partir de uma decisão unilateral do governo ou através de negociação entre o governo e a instituição. Este mecanismo caracteriza-se por assegurar o controle direto do Estado sobre as instituições deixando-as à mercê da boa vontade dos governos.

No polo oposto, o modelo contratual prevê a transferência de recursos mediante o desenvolvimento de atividades e o cumprimento de metas estabelecidas em contratos previamente estabelecidos entre as instituições e o governo (ou até mesmo instituições particulares) como podemos citar, por exemplo, no caso do programa REUNI para as universidades federais.

Este formato atende à lógica do Estado-avaliador na perspectiva neoliberal que utiliza os recursos públicos como forma de controle. Os contratos com cláusulas de condicionalidade alteram a ética da universidade transformando-a num instrumento a serviço de empreendimentos do governo (VELLOSO, 2000).

O terceiro modelo, por fórmulas, opera pelo estabelecimento de um conjunto de indicadores referentes à manutenção das instituições como: a quantidade de docentes e discentes e indicadores de desempenho e eficiência. Estas variáveis possibilitam determinar o percentual a ser distribuído, dentro do universo de recursos disponíveis, para cada instituição pertencente aquele sistema educacional.

Ao contrário do modelo por contrato em que o controle é exercido sobre os resultados a serem alcançados, neste a ênfase é sobre os indicadores de processo. No entanto, diante das pressões externas por formar um número cada vez maior de alunos, publicar mais artigos, registrar mais patentes por exemplo, corre-se o risco de que os objetivos produtivistas e imediatistas ditem a lógica de funcionamento das universidades.

Finalmente, o aporte de recursos mediante subsídios a alunos refere-se ao pagamento das anuidades dos estudantes através empréstimos custeados pelo Estado sendo a dívida resgatada ao longo de um determinado período após a conclusão da graduação. O FIES é um exemplo deste modelo de financiamento.

Estas metodologias, em geral, se enquadram numa perspectiva efficientista que desconsidera as necessidades das instituições. Convém ressaltar que a noção do que é considerado “necessário” ou “suficiente” está condicionada ao ponto de vista dos interlocutores conforme o projeto político subjacente e as prioridades estabelecidas. No âmbito das políticas sociais, em geral, as decisões e medidas tomadas não são pautadas pelo que é considerado necessário, mas pelos que se tem “disponível”.

Por esta razão é indispensável que as propostas orçamentárias atendam às necessidades das IES estabelecidas nos planos acadêmicos e sejam elaboradas de forma democrática e participativa, incluindo não apenas os dirigentes universitários ou os órgãos colegiados, mas sobretudo, as unidades básicas que efetivamente desenvolvem as atividades da instituição (ensino, pesquisa e extensão) (ANDES, 2013).

A falta de autonomia das instituições repercute internamente na limitação da participação e da democracia interna. A ausência de democracia se expressa na carência de espaços de participação e decisão política, na falta de eleições diretas para reitor, na defasagem dos estatutos e regimentos das instituições, na perseguição e demissão de funcionários. Estes são alguns dos entraves da estrutura organizativa e operativa das universidades estaduais.

Com relativa frequência diversos governos no âmbito federal ou estadual têm utilizado alguns discursos com o propósito de desgastar as instituições

universitárias perante a opinião pública. Um destes mecanismos é contrapor os gastos realizados com o ensino superior e com a educação básica, comparando os custos por aluno de cada um dos níveis, a fim de fortalecer a ideia de que os gastos públicos com as universidades já são elevados e seriam mais do que suficientes para as suas necessidades (AMARAL, 2003).

Outra narrativa disseminada refere-se à suposta ineficiência das universidades brasileiras em comparação com as instituições em outros países, aproveitando-se dos variados ranqueamentos divulgados a cada ano pelos meios de comunicação de massa. Estas comparações padecem de metodologias adequadas que incorporem adaptações imprescindíveis e considerem as particularidades das IES em cada País.

No caso brasileiro é necessário lembrar que as instituições universitárias têm despesas que não estão presentes em outros países como por exemplo, em relação à manutenção de hospitais universitários, equipamentos culturais (museus e bibliotecas comunitárias), creches e escolas de aplicação, além de conterem em seus orçamentos o pagamento de aposentados e precatórios (AMARAL, 2003).

A incapacidade financeira do Estado em suprir as necessidades e viabilizar as condições para ampliação da oferta e melhoria da qualidade da educação é outro argumento recorrentemente utilizado. Destacamos a respeito deste assunto o documento “Financiamento da educação: necessidades e possibilidades”, elaborado e publicado, em 2011, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Neste Comunicado o Instituto apresenta algumas sugestões de possíveis mecanismos de financiamento visando a elevação dos gastos destinados à educação como por exemplo: a melhoria dos instrumentos de gestão e controle social dos gastos públicos, a criação de fontes não-tributárias de recursos, a redução das taxas de juros e as alterações de impostos existentes (IPEA, 2011).

Neste último caso as alterações de impostos já existentes englobam diversos processos. Por exemplo, a possibilidade de ampliar as alíquotas de

tributos¹⁸ federais, estaduais e municipais, tomando como referência os parâmetros utilizados em diversos países para impostos equivalentes resultaria num acréscimo expressivo da arrecadação pública. A criação de taxas ou contribuições direta e integralmente vinculadas à melhoria dos sistemas de ensino, de forma igualmente similar ao que ocorre em alguns países. A diminuição das renúncias e subsídios fiscais diretos e indiretos, dentre os quais as isenções para escolas particulares (IPEA, 2011).

Apoiamo-nos nas formulações do Sindicato Nacional dos Docentes (ANDES, 2013, p. 28), segundo o qual “A construção de uma universidade pública, na acepção plena da expressão, exige como pré-condição a garantia de recursos públicos para o seu financiamento”, o que significa reafirmar que a

[...] educação é dever do Estado, razão pela qual a sustentação da universidade pública é compromisso fundamental do poder público. Quaisquer tentativas de encontrar formas paralelas de garantir essa sustentação representam, em última instância, esquemas disfarçados de privatização. (ANDES; 2013, p. 28).

Como afirmado pelo Docente 6, temos em vista que “[...] a universidade é o lugar da disputa ideológica, é o lócus onde se privilegia a luta ideológica e onde vem o financiamento público para as universidades, a forma como ele vem, se tem autonomia financeira ou não, é uma luta ideológica.”. E, neste processo de embates político-ideológicos, a hegemonia neoliberal tem prevalecido, impondo uma lógica privatizante e mercantil sobre as universidades públicas.

5.1 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 evidentes, que se manifestaram em diversos problemas que tem afetado o seu funcionamento, como: a falta professores e servidores, a ausência ou precária política de assistência estudantil, as

18 Os tributos citados no documento são: Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto de Grandes Fortunas (IGF), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

condições infraestruturais deficitárias, entre outros que existem e se perpetuaram desde o surgimento das universidades.

Este quadro, naturalmente, não é inédito ou de exclusividade das instituições cearenses, mas resultante de uma realidade comum a todas as universidades públicas brasileiras que é a falta de um planejamento estruturado na sua criação, levando a uma defasagem e precariedade crônicas que foram se agravando e acumulando ao longo do tempo.

A universidade no estado do Ceará, universidade pública, as 3, não só a URCA, eu vejo que elas continuam vivenciando a mesma regra com a qual foram criadas todas as universidades no Brasil. Elas são criadas por muito boas iniciativas, por movimentos populares, por movimentos sociais, por apoio dos governos que os criaram, mas não foram criadas com o planejamento estruturado financeiramente para que elas subsistam no curto espaço de tempo para sua implantação e, conseqüentemente, esse déficit se acumula e prejudica a sua existência ao longo dos anos. Essa é uma dinâmica de todas as grandes instituições públicas do Brasil. E no Ceará não foi diferente. (Reitor 5).

Podemos afirmar, com efeito, que estas questões se tornaram parte do modus operandi destas universidades. Para os segmentos da sociedade civil, 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.

Numa perspectiva histórica, percebe-se que as dificuldades financeiras não são recentes. De acordo com Sousa (1970, p. 126), a Faculdade de Filosofia do Crato enfrentava, desde o seu surgimento, crises cada vez mais graves, em decorrência dos constantes cortes e restrições orçamentárias por parte da União.

Conforme o relatório da Faculdade de Filosofia do Crato de 1967, Sousa (1970, p. 207) apontava que

[...] 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.

Situação semelhante é relatada no relatório do ano seguinte, no qual descreve que:

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 apazado, das anuidades escolares e de verbas federais oriundas diretamente do MEC. (SOUSA, 1970, p. 213).

Esta crise financeira impactava, como era de se esperar, no funcionamento da universidade. No início de 1968, o pagamento dos docentes e do pessoal administrativo estava em atraso há cerca de sete meses. Não obstante, afirmava que, “Aqui fazemos ‘milagres’, realizando o que outros, com mais recursos, não o fizeram ainda. O pessoal em serviço soma um terço do que serve em escolas públicas da mesma categoria.” (SOUSA, 1970, p. 126).

As anuidades cobradas pela Faculdade de Filosofia do Crato eram extremamente baixas, sendo insuficientes para assegurar o funcionamento da instituição. Em 1967, ele alertava 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. Ainda assim, no ano seguinte,

A matrícula foi majorada de NCr\$50,00 para NCr\$ 80,00 e anuidade de NCr\$ 200,00 para NCr\$ 280,00, a fim de permitir o reequilíbrio financeiro da Faculdade e o aumento, tanto para professores como para funcionários, é da ordem de 25%. (SOUSA, 1970, p. 220).

Para ilustrar a precariedade das condições da instituição, foi preciso que a Faculdade realizasse uma campanha de arrecadação financeira, o qual conclamava-se a participação da sociedade caririense, em especial os comerciantes e industriais da região do Cariri, a contribuir com a campanha, posto que estes segmentos precisavam reconhecer a importância da instituição para toda a comunidade (SOUSA, 1970).

As dificuldades financeiras das instituições permaneceram ao longo das 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. Em relação ao valor total das despesas com custeio e pessoal, em dólares: “UFC, US\$ 177,08 milhões; UECE, US\$ 33,95 milhões; UVA, US\$ 4,55 milhões e URCA, US\$ 3,77 milhões, sendo

que as duas universidades do interior perceberam tão somente 4% do total de recursos.”.

Em termos comparativos,

[...] 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. (SOARES, 2000, p. 35).

Esta comparação evidencia o abismo existente entre instituições inseridas numa mesma unidade federativa, 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, como mostrado por 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, evidentemente, o funcionamento da instituição.

É importante citar que a determinação prevista na Constituição Estadual, aprovada em 1989, configurou-se numa conquista, uma vez que se constituiu num relevante instrumento da disputa política travada entre o conjunto dos professores e as gestões governamentais neste período. O artigo 224 estabelece que

Governo Estadual aplicará, mensalmente, nunca menos de um quinto da parcela a que se refere o art. 212 da Constituição Federal¹⁹ para despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará. Parágrafo único. Ficam as universidades públicas estaduais autorizadas, para fins de assegurar a autonomia da gestão financeira, a transferir e utilizar, na medida de suas necessidades, os recursos estabelecidos neste artigo, para despesas com material de consumo,

19 Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

serviços de terceiros e encargos, remuneração de serviços pessoais, outros serviços e encargos, diversas despesas de custeio, despesas de exercícios anteriores e vice-versa (CEARÁ, 1989, Art. 224).

Este dispositivo constitucional bem como a sua distribuição foi criticada no Relatório “Universidade, ciência e tecnologia: um projeto para o Ceará”, apresentado em 1992 e comentado no início deste capítulo. De acordo com o documento compreende-se que a problemática financeira decorre da inoperância administrativa, da falta de um planejamento consistente e estratégico e das práticas clientelistas e corporativistas que imperam nas instituições levando ao desperdício e à subutilização dos recursos públicos disponíveis.

Em contrapartida, neste documento foram apontadas algumas alternativas para solucionar as dificuldades financeiras, como: a vinculação de receita do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); a implantação de órgãos específicos nas três universidades estaduais voltados à elaboração de projetos para captação de recursos junto às fontes de financiamento estadual, nacional e internacional; a fixação de um teto para cobertura da folha de pagamento de pessoal das instituições, considerada sobrecarregada naquele momento e a redução do percentual de participação das IES estaduais nos recursos previstos na Constituição Estadual para a educação para um mínimo de 16%, devendo ser utilizados para as despesas de custeio (MORAIS, 2000).

Cabe lembrar que este percentual se configura num “mínimo” e não um “máximo” a ser gasto com as instituições o que não impediria, portanto, que o Estado ampliasse o percentual destinado. Contudo, ao se analisar os Balanços Patrimoniais²⁰ identifica-se que este princípio constitucional não tem sido respeitado.

Venâncio (2014)²¹ analisa a aplicação orçamentária do artigo 224 da Constituição Estadual, referente ao período de 2008 a 2012. Na Tabela 28,

20 O Balanço Patrimonial corresponde a representação quantitativa e qualitativa do patrimônio (bens, direitos e obrigações) referente a um dado momento.

21 De acordo com Venâncio (2014, p. 196), “a metodologia de apuração do cálculo dos 5% de gastos com a educação superior para os dados da tabela 1, foram as mesmas utilizadas pelo TCE – CE (Tribunal de Contas do Estado do Ceará), através de seus Relatórios Técnicos das

tomamos 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 28 – Despesas com as universidades estaduais, por ano, e percentual sobre a receita líquida de impostos do Estado do Ceará

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

Fonte: VENÂNCIO (2014).

Os dados apresentados demonstram que, de fato, houve uma elevação significativa das despesas em cada instituição. Nos cinco anos destacados no estudo 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, um aumento de aproximadamente R\$ 64 milhões. No total, os gastos com as três instituições cresceram em torno de 78%. Porém, mesmo com este aumento, o percentual de recursos totais aplicados jamais alcançou 3%, bem distante do mínimo estabelecido na Constituição Estadual de 5%. O maior patamar foi alcançado em 2010 (2,76%), reduzindo-se nos dois anos seguintes.

Contas de Governo do Estado do Ceará dos últimos anos, conjugado com a metodologia definida no Manual de Demonstrativos Fiscais editados pela Secretaria do Tesouro Nacional.”

Numa outra possibilidade de cálculo (Tabela 29), 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 29 – Despesas com as universidades estaduais e outras instituições, por ano, e percentual sobre a receita líquida de impostos do Estado do Ceará

Instituição/Ano	2008	2009	2010	2011	2012
I - FUNURCA	31.037.759,26	38.009.749,72	50.157.637,95	55.863.603,49	61.857.790,74
II – FUNUVA	24.699.464,65	31.320.275,94	39.575.780,98	48.373.929,05	49.474.063,98
III – FUNECE	98.336.012,09	107.160.015,05	154.749.000,98	158.121.838,05	162.479.638,82
IV - FUNCAP	35.195.270,22	44.326.767,89	40.305.102,63	28.243.584,63	38.000.164,84
V - NUTEC	9.637.441,79	10.995.158,66	11.495.583,40	11.423.493,73	12.357.647,28
VI - FUNCEME	10.728.656,97	11.890.847,71	8.539.006,15	12.520.383,68	11.600.549,72
VIII - SECITECE	51.263.839,97	48.191.435,45	88.949.114,58	41.938.169,01	71.630.772,51
VIII - Total de Gastos (I+II+III+IV+V+VI+VII)	260898444,95	291894250,42	393771226,67	356485001,64	407400627,89
IX – Receita Líquida de Impostos	7.494.849.604,54	7.714.449.309,52	8.863.217.475,43	10.306.732.952,51	11.242.657.588,47
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 vale ressaltar que esta segunda forma de cálculo é questionada pelas entidades representativas da categoria docente pois nem todos os gastos das secretarias e fundações elencados acima são destinados realmente ao Ensino Superior.

O governo tem uma forma de burlar esses dados. Eles pegam todo o sistema de ensino superior, o que inclui: a SECITECE, os CVTs, a FUNCAP, o NUTEC como sendo ensino superior. E a gente diz: "Olha, esse ensino superior, quem faz ensino são as universidades e não esses centros que são mais tecnológicos, que são para cursos rápidos ou para preparação imediata. Então as verbas deveriam ser maiores para nós.". O percentual de investimento nas estaduais faz é baixar, então se você for ver lá, o investimento que era das estaduais, por exemplo, em todo o ensino superior não chegava a 2%. No máximo, se pegar toda a esfera de ensino superior, isso no máximo chegava a 3% das verbas destinadas à educação. Ou seja, é quase nada, nunca aplicou de fato. (Docente 3).

Diversamente, outro entrevistado justificou essa perspectiva pontuando que

No caso do Ceará, o governo, ele faz a conta quando você soma todo o conjunto das instituições que integram o sistema de ciência e tecnologia. Esse é um entendimento razoável viu Jonas. É difícil você, vamos dizer assim, amarrar que uma instituição que faz ensino superior como é o caso do CENTEC não pode ser incluído, fazendo a interpretação mais ampla daquilo que a Constituição fala de universidades. Na prática, todo mundo sabe, quando o legislador quis dizer universidade, quis dizer os cursos superiores que estão sendo ofertados. Na época, não existia o CENTEC, não tinha como ele imaginar que aquilo ia ofertar curso superior. Mas o fato é que eles atuam como universidade. Aquilo ali é uma excrescência. Tem que ser mudado. Ou eles viram efetivamente universidade ou se consolidam como cursos superiores em institutos com concurso efetivo do jeito que é feito no serviço público de um modo geral. Mas não dá pra dizer que não é curso superior. Então, ele faz essa conta. E a FUNCAP. Olha, a FUNCAP tem melhorado muito nos últimos anos e também é difícil tirar a FUNCAP dentro dessa cota orçamentária dos 5% que seriam revestidos às universidades, porque a razão de existência da FUNCAP é as universidades, a pesquisa. Está tudo muito ligado, ok?. Mas o movimento e a luta em defesa da implantação do artigo 224 é urgente, é necessário e é uma luta legítima que precisa ser regulamentada, de acordo com isso que eu estou lhe dizendo. Se o Estado entende que o sistema deve ser beneficiado, que ele altere a Constituição para incluí-la, senão que ele cumpra a letra ou que os órgãos de controle, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado, eles elaborem um entendimento. Se o entendimento do governo está certo ou se não. Mas o fato é que isso tem que ser levado mais a ferro e fogo. (Reitor 5).

No período posterior, compreendido entre os anos de 2012 e 2017, o quadro não foi modificado, como apresenta Rocha (2018). Pela Tabela 30, somando-se os valores gastos com as três universidades, em nenhum destes anos, se atingiu sequer a metade do percentual previsto (5%).

Tabela 30 – Aplicação de percentual constitucional estadual obrigatório do Estado do Ceará, por ano, com as universidades estaduais

Receita x Despesas	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I - Receita Líquida de Impostos e Transferências	11.243.112.324	12.528.224.130	13.637.173.597	14.404.574.171	16.268.947.551	16.318.324.309
II - Despesas com as Universidades	273.811.494	294.471.250	323.375.045	341.911.529	349.106.560	377.696.714
% Despesas com as Universidades	2,44%	2,35%	2,37%	2,37%	2,15%	2,31%

Fonte: ROCHA (2018).

O descumprimento do dispositivo constitucional ao longo de todo o período se constitui num aspecto grave uma vez que avilta o princípio da autonomia de gestão financeira das universidades o que, por sua vez, compromete outras dimensões de sua autonomia, a saber: a autonomia administrativa e a autonomia didático-científica. “Esta, que aparentemente tem o seu exercício autônomo resguardado, encontra na falta de recursos financeiros o seu limite para criar, expandir, produzir, difundir e formar.” (LIMA, 2003, p. 183).

Em 2009, o Ministério Público do Estado do Ceará solicitou à Procuradoria Geral de Justiça a declaração de inconstitucionalidade do artigo 224 da Constituição Estadual, por entender que há uma desconformidade com o artigo 212²², caput, da Constituição Federal.

[...] o Estado do Ceará, ao promulgar a sua Constituição, não poderia vincular a receita de que dispõe o art. 212, caput, CF na aplicação mensal da fração de um quinto dessa receita para as despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará, já que a norma constitucional federal não atrelou, primeiramente, o referido recurso a percentuais mensais de repasse a qualquer despesa proveniente da manutenção ou desenvolvimento do ensino e, muito menos, ao ensino superior, mas sim, frisamos, à manutenção e desenvolvimento do ensino, em suas três esferas: fundamental, médio e superior. (CEARÁ, 2009, Art. 212).

22 Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

De acordo com a Ação²³, o artigo 224 choca-se também com o artigo 167²⁴, inciso IV, da CF, uma vez que o atrelamento de uma parte das parcelas ao ensino superior afronta diretamente o princípio da não-vinculação ou da não afetação da receita, conforme o referido artigo. Esta solicitação consubstancia-se também na decisão do STF em caso análogo, referente ao artigo 202 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul que estabelecia a destinação de, pelo menos 10% dos recursos destinados à educação, na manutenção e conservação das escolas públicas estaduais, em transferências trimestrais às unidades escolares (CEARÁ, 2009).

Em relação ao período em destaque nesta pesquisa utilizamos as pesquisas de Venâncio (2014), que englobam o período de 2003 a 2012, correspondente à gestão de Lúcio Alcântara (2003–2006), ao primeiro mandato e a metade do segundo mandato de Cid Gomes (2007–2010 e 2011–2012) e de Rocha (2018), que trata do período entre os anos de 2012 e 2017, referente à metade do segundo mandato de Cid Gomes (2013–2014) e aos três primeiros anos do primeiro mandato de Camilo Santana (2015–2017). Estes trabalhos foram produzidos por iniciativa do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES) e os sindicatos de cada uma das três instituições: SINDUECE, SINDUVA e SINDURCA.

Este monitoramento da execução orçamentária é um instrumento imprescindível de participação social nas democracias contemporâneas posto que possibilita o controle social sobre os gastos públicos e em última instância, sobre a própria atuação dos governos. Ao se apresentar e colocar frente a frente as receitas e despesas do Estado permite-se a discussão pública sobre o direcionamento e a correta aplicação dos recursos públicos bem como indica-se

23 Não obtivemos informação a respeito do prosseguimento desta ação, o que sugere que não houve apreciação do referido pedido.

24 **Art. 167** - São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

quais políticas públicas são priorizadas (e quais são preteridas) pelo governo no orçamento público. Para o efetivo exercício da participação social, contudo, é indispensável o livre e fácil acesso bem como a transparência das informações acerca das políticas implementadas e dos recursos previstos para a sua realização. Fato este que nem sempre ocorre.

Nesta pesquisa consideramos que o orçamento público se constitui como um objeto de disputa de interesses políticos, explícitos ou não, e que se manifesta nas decisões sobre o destino e o volume dos recursos disponíveis. A despeito da profusão de termos e conceitos muitas vezes incompreensíveis mesmo para o público acadêmico, é importante reforçar que não se trata de uma temática exclusivamente técnica. A efetivação de uma política social perpassa inegavelmente pela contemplação nas peças orçamentárias. Caso contrário, se manterá no plano dos discursos políticos, como popularmente denominamos de “letra morta”.

O debate de fundo tem a ver com a perspectiva de País, tem a ver com a perspectiva política, vamos dizer isso, do que se quer para a universidade, do papel da universidade. [...] Em todas as greves, em todas as manifestações, a gente acha que isso resolveria. Mas isso não é um detalhe técnico. Por exemplo, eu consigo conceber o movimento sindical, movimento docente, movimento estudantil agindo nessa questão técnica. "Ah, se viesse aquilo que tá na Constituição.". Muitas vezes a legislação diz uma coisa, e é descumprida. A questão é política, não é uma questão técnica. Não é uma questão técnica, porque se for forçar na questão técnica, o governo vai lá e muda e coloca do jeito que eles querem fazer. Não é a questão técnica. (Docente 6).

No nosso entendimento, o aporte de recursos financeiros é indispensável à garantia da qualidade de uma política pública e que transparece o patamar de relevância desta política no projeto de um governo. Portanto, configura-se num pilar da efetivação do direito social à educação.

Uma variável importante a ser identificada refere-se ao desempenho da economia do Estado e ao percentual gasto com a educação, em geral, e com o ensino superior. No governo de Lúcio Alcântara (2003–2006), como podemos observar na tabela 31, há um crescimento contínuo do PIB do Estado. Da mesma forma, os gastos com a função Educação também seguiram em crescimento em

valores totais, porém, em termos percentuais, houve um decréscimo percentual em relação ao PIB de 4,05% em 2003 para 3,85% em 2006.

Tabela 31 – Composição do PIB do Ceará e gastos com a educação e educação superior (2003–2006)

Ano	Produto Interno Bruto a preços correntes	Gasto com a Função Educação	% do Gasto com Educação em relação ao PIB	Gasto com Educação Superior (UECE, UVA e URCA)	% do Gasto com a Educação Superior em relação ao PIB
2003	32.565.000.000	1.318.390.482	4,05%	76.967.861,76	0,24%
2004	36.866.000.000	1.371.342.000	3,72%	96.659.045,70	0,26%
2005	40.935.000.000	1.511.773.716	3,69%	105.924.038,78	0,26%
2006	46.310.000.000	1.783.314.765	3,85%	115.763.932,66	0,25%

Fonte: VENÂNCIO (2014).

No que diz respeito aos gastos com as universidades o percentual em relação ao PIB do estado se manteve praticamente inalterado em torno de 0,25%. Isto é, o aumento do PIB não reverberou numa elevação percentual dos recursos para as instituições estaduais. Estes recursos eram insuficientes para assegurar condições mínimas para as instituições como recorda um dos secretários entrevistados.

Quando assumimos a SECITECE além da questão salarial dos professores e servidores, os quais percebiam salários aviltados, as instalações físicas e os equipamentos, nos diversos campi, dificultavam enormemente o desempenho das ações acadêmicas nas áreas do ensino de graduação e pós-graduação, da pesquisa, da extensão e da gestão. Essa situação era decorrente sobretudo de orçamentos inadequados para o custeio e os investimentos. (Secretário 3).

Venâncio (2014, p. 25) calcula que se o percentual de investimento tivesse se mantido no patamar de 2003 (4,05% do PIB), o investimento em educação teria sido “[...] no final do ano de 2006 na Função Educação a quantia de R\$ 1.874.855.311,57, no entanto foi executado somente o valor de R\$ 1.783.314.765, ou seja, uma perda de recurso de 91.540.546,57.”, o que, por conseguinte, possibilitaria a elevação dos gastos com as universidades.

Em relação ao período do governo Cid Gomes (2007–2012), verificamos conforme a tabela 32 que o PIB do Estado continuou em crescimento, passando de mais de 50 milhões de reais em 2007 para mais de 94 milhões em 2012. Os recursos destinados à Educação também se mantiveram em crescimento, assim como o gasto nas Instituições de Ensino Superior. A exceção foi o ano de 2012 em que houve uma significativa queda de 4,78% do PIB para 2,60%.

Tabela 32 – Composição do PIB do Ceará e gastos com a educação e educação superior (2007–2012)

Ano	Produto Interno Bruto a preços correntes	Gasto com a Função Educação	% do Gasto com Educação em relação ao PIB	Gasto com Educação Superior (FUNECE, UVA e URCA)	% do Gasto com Educação em relação ao PIB
2007	50.331.383.000	1.976.101.186,97	3,93%	118.144.127,14	0,23%
2008	60.098.877.000	2.503.615.784,06	4,17%	154.073.236,00	0,26%
2009	64.713.000.000	2.995.989.826,61	4,63%	176.490.040,71	0,27%
2010	74.949.000.000	3.640.426.225,89	4,86%	244.482.419,91	0,33%
2011	84.000.000.000	4.016.071.924,81	4,78%	262.359.370,59	0,31%
2012	94.600.000.000	2.460.507.346,68	2,60%	273.811.493,54	0,29%

Fonte: VENÂNCIO (2014).

Quanto ao gasto com as universidades, o crescimento percentual no período foi ínfimo. Em 2007, era de 0,23% (inferior à 2006), atingiu o ápice em 2010, com 0,33%, mas caiu nos dois anos seguintes para 0,31% e 0,29%, respectivamente (Tabela 32).

Neste período, portanto, a média de investimento na educação superior no Estado do Ceará em relação ao PIB foi de 0,28%. Ainda que o governo Cid Gomes tenha investido mais do que a gestão anterior o nível é extremamente baixo, jamais atingindo 1% do PIB (VENÂNCIO, 2014).

Em análise detalhada da execução orçamentária das três instituições (UECE, URCA e UVA), no período de 2003 a 2012, Venâncio (2014) observa que os recursos disponíveis para as instituições apenas cobrem os gastos obrigatórios. Por exemplo, em 2003, o percentual destinado às despesas

obrigatórias da UECE foi de 94,35% enquanto, na URCA, em 2007, foi de 95,15% (VENÂNCIO, 2014).

Este cenário se repetiu tanto no governo Lúcio quanto no governo Cid. Os recursos disponíveis para investimentos que se referem à compra de bens e construção de obras de infraestrutura, por exemplo, foram praticamente irrisórios neste período em todas as instituições. Em 2006, a título de ilustração, os recursos aplicados na infraestrutura na UVA representaram apenas 3,87% do total. Já em 2008, esse percentual foi elevado para 5,59%, mas caindo nos dois anos seguintes e alcançando o maior percentual em 2011, quando representou 12,25% do total de despesas da instituição (VENÂNCIO, 2014).

Chama atenção também que em vários anos não foram registrados investimentos em pesquisa nas instituições. Por exemplo, em 2006, tanto na UECE quanto na UVA não houve a execução financeira na pesquisa científica e inovação tecnológica assim como em 2010 e 2011 na URCA. Ainda assim, mesmo quando foram dispendidos recursos o montante foi insignificante. Em 2009, na URCA, o percentual investido representou apenas 0,09%. Dois anos depois este percentual caiu para míseros 0,01% (VENÂNCIO, 2014).

Este breve resumo não tem a pretensão de substituir a análise minuciosa realizada pelo autor ou encerrar a discussão sobre estas questões. Ao contrário, a proposta é justamente evidenciar que a prioridade orçamentária foi assegurar as obrigações constitucionais previstas, mas não se priorizou o investimento nas universidades.

Numa análise comparativa das despesas liquidadas²⁵ com as receitas orçamentárias²⁶ do Estado entre os anos de 2012 e 2017, Rocha (2018) observa, conforme a tabela 33, que se registrou ao longo de todo o período em destaque – à exceção de 2014 em que foi realizada a Copa do Mundo – um superavit financeiro.

25 As despesas liquidadas são aquelas efetivamente processadas.

26 De acordo com Venâncio (2014), as receitas orçamentárias correspondem aos recursos financeiros arrecadados necessários ao atendimento das despesas previstas no orçamento público, excluindo-se aqueles recursos temporários que deverão ser restituídos futuramente.

Tabela 33 – Execução Orçamentária do Estado do Ceará (2012-2017), valores em reais

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Orçamentária	16.476.719.324	18.903.261.676	21.065.609.482	21.307.607.794	24.282.256.626	25.408.954.804
Despesa Liquidada	16.084.317.308	17.769.709.008	21.348.219.610	21.139.260.895	22.865.889.317	23.963.058.063
Superavit oficial	392.402.016	1.133.552.668		168.346.899	1.416.367.309	1.445.896.741
Déficit oficial			282.610.128			

Fonte: ROCHA (2018).

A economia cearense teve um crescimento superior ao do País neste período. Quando se observa os dados referentes ao PIB na tabela abaixo (Tabela 34), o crescimento percentual foi superior em todos os anos, com exceção de 2015 e 2016, em que ambas as economias registraram uma queda.

Tabela 34 – PIB do Estado do Ceará e do Brasil e crescimento percentual (2012–2017)

Ano/ Indicadores	PIB (em milhões)		Crescimento do PIB (%)	
	Ceará	Brasil	Ceará	Brasil
2012	96.973	4.814.760	3,65%	0,90%
2013	109.036	5.331.619	3,44%	2,33%
2014	126.054	5.778.953	4,36%	0,10%
2015	130.620	5.995.787	-3,48%	-3,80%
2016	131.431	6.259.228	-5,33%	-3,60%
2017	137.110	6.504.237	1,50%	0,98%

Fonte: Rocha (2018).

Apesar disso, quando comparados os índices percentuais de crescimento do PIB do Estado; da Inflação; do Pagamento dos Juros e Amortização da Dívida Pública no Orçamento do Estado do Ceará; com o Percentual de Reajuste dado aos Servidores Públicos do Estado, no período destacado verifica-se que, apenas no ano de 2012 o ganho salarial real [Reajuste – Inflação (I e II)] foi positivo (1,16%), como pode ser visto abaixo (Tabela 35).

Tabela 35 – Reajuste dos servidores do Estado do Ceará x Inflação (IPCA) x PIB x Pagamento de Juros (2012–2017)

Índice	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I - Percentual de Reajuste dos salários dos Servidores do Estado do Ceará	7%	5,58%	5,70%	6,45%	0%	2%
II - Inflação - IPCA Brasil	5,84%	5,91%	6,40%	10,67%	6,28%	2,94%
III - Crescimento do PIB (%)	3,65%	3,65%	4,36%	-3,48%	-5,33%	1,50%
IV - (%) Pagamento de Juros no Orçamento do Estado do Ceará	5,81%	4,36%	4,19%	5,22%	5,65%	6,01%
Reajuste - Inflação (I - II)	1,16%	-0,33%	-0,70%	-4,22%	-6,28%	-0,94%
Reajuste - PIB (I - III)	3,35%	1,93%	1,34%	9,93%	5,33%	0,50%
Reajuste - Pag. Juros (I - IV)	1,19%	1,22%	1,51%	1,23%	-5,65%	-4,01%

Fonte: ROCHA (2018).

Nos anos seguintes, ao contrário, o que se registrou foi uma perda salarial real dos servidores públicos²⁷ uma vez que os índices de inflação foram superiores ao percentual de reajuste concedidos pelos governos. A justificativa apresentada pelo Governo para o reajuste salarial abaixo da inflação foi a retração econômica, evidenciada pela queda do PIB, como mencionamos anteriormente.

Entretanto, como exposto na tabela 21, em 2016 e 2017, registrou-se um superávit oficial de R\$ 1,41 bilhão e R\$ 1,44 bilhão, respectivamente, no Balanço Patrimonial do Estado do Ceará. O agravante, contudo, é que houve um aumento no percentual de Pagamento de Juros e Amortização da Dívida (IV) justamente no período de maior retração da economia. Após uma leve queda nos anos de

27 Desde a conquista do PCCV, em 2008, o padrão salarial dos docentes das universidades estaduais do Ceará se manteve estável até o início do governo Camilo Santana (2015). Apesar do Estado do Ceará desfrutar de uma situação fiscal e financeira favorável, o alarde da crise econômica a nível federal, combinado com o avanço do reacionarismo favoreceu a imposição de um ajuste fiscal que acarretou um severo arrocho salarial dos servidores. Ao final de 2019, segundo Macário (2019), o grupo ocupacional do magistério superior sofreu uma perda salarial da ordem de 24,7%, além do aumento da contribuição previdenciária de 11% para 14%.

2013 e 2014, em 2015, o percentual pago foi de 5,22%; em 2016 de 5,65% e em 2017 de 6,01% (Tabela 23).

Na tabela 36, comparam-se os valores executados com as três universidades estaduais com o percentual destinado ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública. Enquanto para o pagamento da dívida, houve um crescimento de 3,4%, a UECE e a UVA tiveram um decréscimo de 10,99% e 10,71%, respectivamente.

Tabela 36 – Percentual de despesas executadas com as universidades e com o pagamento de juros e amortização da dívida sobre o orçamento do Estado do Ceará (2012–2017)

Despesas executadas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% de Crescimento
I - UECE	1,01%	0,97%	0,90%	0,93%	0,87%	0,91%	-10,99%
II - UVA	0,31%	0,31%	0,27%	0,31%	0,27%	0,28%	-10,71%
III - URCA	0,38%	0,38%	0,35%	0,38%	0,39%	0,38%	0,00%
IV - Pagamento de Juros e Amortização da Dívida	5,81%	4,36%	4,19%	5,22%	5,65%	6,01%	3,40%

Fonte: ROCHA (2018).

No que se refere às universidades estaduais, se considerado o orçamento executado, verifica-se um aumento da ordem de: 34,3% da UECE; 37,38% da UVA e 47,94% da URCA, entre 2012 e 2017. Contudo, se considerada a inflação do período, de 44,44%, medido pelo IPCA, na realidade, houve uma regressão nos valores reais do orçamento da UECE e da UVA de -10,14% e -7,06%, respectivamente; e um pequeno crescimento do orçamento da URCA de +3,5%.

Este orçamento é inadequado para atender as necessidades das universidades, ocasionando uma série de dificuldades no dia-a-dia, tanto no que se refere ao custeio de despesas imediatas e imprescindíveis, quanto para a ampliação dos projetos ou fomento de novos.

Dentre as dificuldades, podemos citar os recursos de custeio destinados para a Universidade que, mesmo tendo o valor corrigido no período de 2014 a 2020, ainda são insuficientes. A verba de custeio anual da UVA, destinada pelo Governo do Estado do Ceará para financiar os gastos e despesas fixas da Universidade, não atende à demanda atualmente existente. Essa verba é destinada, além entre outros, à contratação de mão de obra terceirizada, como vigilância armada; pessoal de serviços gerais (asseio e conservação); pessoal administrativo e de serviços de TI; nutricionista para o Restaurante Universitário e bibliotecários.

A verba de custeio é utilizada, ainda, na manutenção de projetos de assistência estudantil, como o Restaurante Universitário, o Programa de Residência Universitária e o Programa de Auxílio à Participação em Eventos. Tais recursos, no entanto, não são suficientes para a necessária ampliação do atendimento em programas já existentes nem para a implantação de novos projetos, como o Programa de Monitoria Remunerada e o Programa de Apoio Psicossocial, e a ampliação do Programa de Bolsas de Iniciação Científica e de Extensão. (Reitor 2).

Há uma tendência, portanto, dos governos estaduais do Ceará de priorizarem o pagamento de juros da dívida em detrimento das demais despesas. Como afirma Rocha (2018, p. 34), “Esses números revelam que o discurso de crise do Estado é utilizado pelo Governo quando convém justificar os ajustes fiscais e a espoliação de direitos da classe trabalhadora.”. Para assegurar os interesses do capital financeiro, a tal crise não existe.

Esta política foi implementada por todos os governos estaduais ao longo das últimas décadas e reproduz o processo que ocorre a nível federal. Os dados apresentados por Chaves, Reis e Guimarães (2018) demonstram, inegavelmente, que houve uma elevação dos recursos destinados às universidades federais no período entre 2003 e 2016, mas sem comprometer o pagamento da dívida pública.

Houve um crescimento de mais de 140% dos gastos com as universidades federais neste período, passando de R\$ 19 bilhões em 2003 para R\$ 47 bilhões em 2016. Somando-se todos os recursos recebidos pelas universidades federais pela União neste período o valor é de aproximadamente R\$ 499,367 bilhões, equivalendo a R\$ 35,699 bilhões ao ano (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018).

Destacamos que, ao dar ênfase ao fato de que os investimentos nas universidades federais foram bastante acima dos aplicados nas estaduais não pretendemos criticar tais valores, mas citá-los como um parâmetro de comparação com os recursos destinados às universidades estaduais admitindo

as diferenças entre as instituições e reconhecendo também as fragilidades e carências das próprias universidades federais.

No que se refere aos valores da União investidos em C&T, as cifras alcançaram 0,14% do PIB em 2017. Verifica-se, inclusive, um decréscimo constante dos recursos destinados ao CNPq a partir de 2013. Em 2013, o órgão recebeu em torno de 2,5 bilhões de reais, enquanto em 2017, foram 1,3 bilhão, representando uma redução de 48% neste período (REIS; MACÁRIO, 2018).

Para o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública contudo, cumulativamente, em valores totais foram destinados mais de 6 trilhões de reais do orçamento da União para o pagamento da dívida pública, o que equivale a R\$ 452,051 bilhões ao ano, representando 13 vezes mais dos recursos destinados às universidades federais (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018). Estes números colocam

[...] o Brasil como um dos países que mais gastam com juros sobre a dívida pública. Os índices desses juros são extorsivos e desperdiçam recursos públicos que poderiam, por exemplo, viabilizar a ampliação de recursos para a educação e para as universidades federais. (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018, p. 6).

Tomando como referência o Produto Interno Bruto (PIB), em 2003, os gastos com as universidades federais representavam 0,52% do PIB e, em 2016, passaram a representar 0,74%. Em contrapartida, neste mesmo período, 8,23% do PIB, em média, foram destinados para garantir o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública.

Não obstante o rigoroso e crescente pagamento da dívida, o estoque da dívida (interna e externa) não foi reduzido. Ao contrário, no período citado (2003–2016), houve um crescimento de 54,99%, alcançando o valor de R\$ 6 trilhões ao final de 2016.

Estas comparações confirmam a prioridade absoluta do pagamento da dívida por parte dos governos neste período e a necessidade imperiosa de enfrentar esta questão tendo em vista aumentar os investimentos em C&T e na educação, de uma forma geral (REIS; MACÁRIO, 2018).

Esta política de priorização do pagamento de juros e amortização da dívida – e conseqüentemente de arrocho orçamentário das universidades –

coaduna-se com o novo regime fiscal imposto pelas Emendas Constitucionais nº 95/2016 (federal) e 88/2016 (estadual)²⁸. Ao estabelecerem um teto de gastos para as chamadas despesas primárias (saúde, educação, cultura, previdência e assistência social) favoreceu-se o setor financeiro pois assegura os recursos para o pagamento dos juros da dívida pública

Essas medidas evidenciam a estratégia atual de valorização do capital mediante a apropriação do fundo público, característica do atual padrão de acumulação financeira do capitalismo contemporâneo, em detrimento dos interesses da maior parte da sociedade brasileira.

Ainda que se reconheça que houve uma maior preocupação com a questão social nos governos petistas a nível federal, inequivocamente, há uma continuidade da política econômica neoliberal adotada desde meados dos anos 1990. As políticas sociais foram executadas sem romper com os imperativos do sistema da dívida pública, mediante a priorização absoluta no orçamento para o pagamento dessa dívida, em detrimento do financiamento da educação.

Outro dado que confirma a desvalorização das universidades estaduais na política de desenvolvimento do Estado do Ceará relaciona-se às isenções fiscais. A nível federal, especialmente a partir de 2009, uma série de medidas de desoneração fiscal foram adotadas pelos governos de Lula e Dilma Rousseff na tentativa de conter o avanço da crise econômica mundial eclodida no ano anterior. No âmbito dos estados, a prática de desoneração fiscal tem sido realizada há bastante tempo, como um mecanismo de atração das empresas para se instalarem naquele estado que oferecer mais.

28 Aprovada em 21 de dezembro de 2016, a EC nº 88 “alterou os Art. 43 a 49 do ADCT da Constituição Estadual do Ceará e promoveu as mesmas mudanças no regime fiscal do Ceará, impondo limites para as despesas primárias correntes, que serão atualizadas pelo orçamento do ano anterior corrigido pelo IPCA, porém, com validade menor – de 10 anos. O texto é explícito ao vedar a abertura de créditos suplementares para as referidas despesas durante a vigência da emenda. Cabe destacar que a EC nº 88/2016 estabeleceu como exceções as despesas relativas à saúde e à educação, o que em tese deveria resguardar o orçamento das universidades estaduais, entretanto, as universidades fazem parte da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia (SECITECE), e não da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), sendo, portanto, impactadas pela contenção de gastos a fim de submeterem-se ao teto [...]”. (ROCHA, 2018)

O estado do Ceará, como nos mostra Dantas (2021)²⁹, tanto em termos regionais quanto nacionais é um dos estados que menos dispense o seu orçamento com isenções. De acordo com a pesquisa de Dantas (2021), a renúncia fiscal no estado do Ceará tem se mantido estável desde 2014. Neste ano, mais de 875 milhões de reais foram renunciados no total, enquanto em 2018, esse montante foi de mais de 923 milhões, com a Indústria captando mais de 90% destes recursos neste período. Além disso, Dantas (2021) apontou a projeção do governo de aumentar em cerca de 7% os valores renunciados para os próximos anos (2021 e 2022).

Numa comparação com as despesas por função, previstas no orçamento estadual,

[...] as renúncias fiscais do Ceará equivalem a cerca de um terço do que o estado gasta com Previdência, ou Saúde, ou Educação, ou Segurança Pública, além de ser sete e oito vezes o que se gasta com Cultura e Ciência e Tecnologia, respectivamente. (DANTAS, 2021, p. 6).

Se comparado mais especificamente com o orçamento das universidades estaduais,

[...] o estado renunciou receitas que equivalem, proporcionalmente, a 2,56 vezes o que foi gasto com a Universidade Estadual do Ceará (UECE), a Universidade Regional do Cariri (URCA) e a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) juntas. (DANTAS, 2021, p. 7).

Outra comparação possível pode ser feita com outros gastos realizados pelo governo do Estado. O governo Cid Gomes (2006–2014) apresentou como metas de governo a construção de obras de grande porte, como, por exemplo: o Centro de Eventos; o Acquário, a Ponte Estaiada e o Castelão. O orçamento destinado ao Acquário e ao Centro de Eventos foi da ordem de R\$ 238 milhões e R\$ 486 milhões, respectivamente, segundo dados de 2012 (VENÂNCIO, 2014).

29 Este estudo, ainda não publicado, foi encomendado ao Instituto Brasileiro de Estudos Políticos e Sociais (Ibeps) pelo “Fórum das Três”, entidade composta pelos sindicatos dos professores das universidades estaduais do Ceará (SINDUECE, SINDUVA, SINDURCA).

Um dos secretários entrevistados enfatizou que os investimentos destinados a estas obras não podem significar a retração dos recursos para a educação:

Pergunta quanto é que a gente põe no Porto para as empresas privadas terem os seus negócios? Nós investimentos bilhões. Bilhões. No Porto. Endividamos o Estado para atrair negócios e não tava errado não. Tava certo. Mas nós não podemos subtrair da educação, tirar da educação para fazer Porto para atracar navios das empresas privadas. Elas são muito bem-vindas. Eu estou botando o meu dinheiro, o meu imposto, para fazer um bom porto para eles atracarem os seus navios. Mas, não tire a minha escola. (Secretário 2).

Esta narrativa não se sustenta na prática política uma vez que o montante de recursos destinados às universidades estaduais (cerca de 270 milhões de reais, em 2012) foi quase o mesmo do investido na construção no Acquário e bastante inferior ao do Centro de Eventos (VENÂNCIO, 2014).

5.2 Financiamento das universidades estaduais brasileiras: algumas notas comparativas

No âmbito do diversificado conjunto de instituições de ensino superior brasileiro as universidades mantidas pelos estados da federação se constituem num segmento bastante heterogêneo. Neste universo encontram-se tanto instituições de pequeno porte em que inexitem, praticamente, atividades de produção científica quanto universidades de “excelência” com uma vasta e ampla produção de pesquisas em diversas áreas e que contam com um significativo volume de recursos financeiros.

Esta heterogeneidade decorre, sobretudo, da realidade de cada unidade federativa e suas próprias regulamentações. Compete a cada ente federativo autorizar, reconhecer, credenciar e avaliar as universidades e instituições de ensino superior públicas sob a sua responsabilidade. Além disso, 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.

É necessário observar, como destacado por Fialho (2012), que há um hiato na organização da educação superior brasileira relativamente às

universidades estaduais. Apesar da Constituição Federal, no seu artigo 211, 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.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

[...] (BRASIL, 1988, Art. 211).

Esta evidente lacuna revela e conduz a um desconhecimento e uma indiferença em relação às universidades estaduais como se estas não fossem também responsabilidades do ente federal. Esta desconsideração impacta não apenas nas instituições, mas agrava a questão do acesso à educação superior no País (FIALHO, 2012). A resposta a esta questão tem sido através da crescente oferta de vagas nas instituições particulares, mediante o amplo e massivo incentivo por parte do Estado.

É necessário apontar ainda que ao se estabelecer na Carta Constitucional a atuação “prioritariamente” no ensino fundamental e médio, não implica no impedimento para que os Estados ofertem ensino superior. Esta equivocada interpretação revela a pretensão de reduzir o papel do Estado no âmbito educacional, abdicando das universidades públicas – mediante a tentativa de federalizá-las – como parte integrante do projeto político do governo e negando a democratização do ensino superior.

Lúcio Alcântara, numa greve que fizemos em 2005, quando a gente forçou o bate-papo com ele, uma das coisas que ele levantava na audiência era exatamente isso: o custo das estaduais. Era um ônus para o Estado e não era uma obrigação do ente estadual bancar o

ensino superior, porque a Constituição, como a LDB de fato dizem que o ensino superior é uma obrigação da União, preferencialmente da União. Então, era um pecado passado que o governo tinha que bancar, todos reclamam disso. Então, surgiu aquela ideia já no governo Lúcio Alcântara de federalizar. (Docente 4).

Atualmente, conforme os dados do Inep disponíveis no Censo da Educação Superior de 2019 (BRASIL, 2019), existem 40 universidades estaduais³⁰, em 22 estados, que ofertam 3.121 cursos de graduação para um total de 571.714 matrículas. Observa-se a presença de universidades estaduais em todas as regiões do País distribuídas de forma razoavelmente equilibrada em relação às universidades federais. Não obstante, é possível verificar algumas distorções como a existência de sete universidades estaduais no Paraná enquanto outros estados (Espírito Santo e Sergipe) não possuem nenhuma.

A maior parte das instituições só foi reconhecida como universidade a partir de meados da década de 1970 e 1980, com exceção da USP, criada já como universidade em 1934, e da UERJ, reconhecida como universidade em 1953. 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.

30 Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL); Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (UNCISAL); Universidade do Estado do Amapá (UEAP); Universidade do Estado do Amazonas (UEA); 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); Universidade Estadual do Ceará (UECE); Universidade Regional do Cariri (URCA); Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA); Universidade Estadual de Goiás (UEG); Universidade Estadual do Maranhão (UEMA); Universidade Estadual da Região Tocantins do Maranhão (UEMASUL); Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT); Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS); Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG); Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES); Universidade do Estado do Pará (UEPA); Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Universidade Estadual de Londrina (UEL); Universidade Estadual de Maringá (UEM); Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR); Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (UNIOESTE); Universidade de Pernambuco (UPE); Universidade Estadual do Piauí (UESPI); Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF); Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS); Universidade Estadual de Roraima (UERR); Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Universidade Estadual Paulista (UNESP); Universidade de São Paulo (USP); Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)

Em relação ao financiamento das instituições estaduais, é necessário destacar que a Constituição Federal (CF) assegura o financiamento público da educação, conforme disposto no artigo 212:

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, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

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, inclusive, estabeleceram a destinação de recursos específicos para a educação superior estadual ou para as universidades estaduais como: Piauí, Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Sul. Em outros estados, como Ceará, Amazonas e Santa Catarina, em que pese terem estabelecido 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, por exemplo, o estado do Amapá que determinou a destinação de 2% da receita do ICMS para a UEAP e o estado de São Paulo que falaremos adiante (CARVALHO; AMARAL, 2020).

Os estudos de Carvalho e Amaral (2020) e Carvalho e Amaral (2021) apresentam um panorama bastante interessante sobre as condições de financiamento público das universidades estaduais constituindo-se num indicador precioso para examinar o cenário das instituições cearenses.

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 e 2015. A partir da tabela abaixo, é possível reparar que as despesas das universidades estaduais do Ceará representaram, em média, 0,34% do PIB neste período.

Tabela 37 – Evolução do total das despesas realizadas pelas universidades estaduais, por estados do Nordeste, como percentuais do PIB estadual e a média do período – 2012 a 2015

Estado	2012	2013	2014	2015	Média
AM	0,44	0,29	0,45	0,39	0,39
RR	2,35	0,45	0,42	0,4	0,91
PA	0,16	0,17	0,2	0,21	0,19
AP	0,1	0,12	0,13	0,15	0,12
TO	0,11	0,19	0,14	0,14	0,14
MA	0,6	0,36	0,32	0,32	0,4
PI	0,57	0,4	0,41	0,26	0,41
CE	0,35	0,38	0,35	0,3	0,34
RN	0,28	0,39	0,4	0,46	0,38
PB	0,62	0,17	0,55	0,53	0,47
PE	0,33	0,31	0,33	0,35	0,33
AL	0,17	0,46	0,24	0,22	0,27
BA	0,54	0,5	0,51	0,53	0,52
MG	0,07	0,09	0,11	0,09	0,09
RJ	0,2	0,2	0,22	0,13	0,19
SP	0,52	0,53	0,44	0,48	0,49
PR	0,49	0,5	0,56	0,6	0,54
SC	0,14	0,12	0,13	0,13	0,13
RS	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
MS	0,14	0,14	0,16	0,24	0,17
MT	0,17	0,23	0,26	0,28	0,24
GO	0,12	0,15	0,15	0,14	0,14

Fonte: Carvalho e Amaral (2020).

Apesar de possuir um PIB superior ao da maioria dos estados do Nordeste, o percentual gasto com as UEs foi inferior ao de quase todos. Além do mais, é preciso ressaltar que as despesas se referem a três IES, ao passo que em outros estados, como Pernambuco, por exemplo, existe apenas uma única instituição.

Em relação ao custo médio por aluno das UEs, por estado da federação, entre os anos de 2012 e 2016. Utilizando-se de uma metodologia baseada numa modelagem de cálculo específica³¹, com base nos dados coletados no Censo da Educação Superior e da Capes, constata-se que o custo médio do aluno de graduação nas UEs do Brasil foi 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).

Tabela 38 – Custo médio do aluno das universidades estaduais brasileiras, por estado da federação – 2012 a 2016 (Valores em R\$ a preços de janeiro de 2017 corrigidos pelo IPCA)

Estado	2012	2013	2014	2015	2016	Média
AM	14939,2	10440,4	14354,9	11497,8	10292,5	12304,94
RR	35.073,3**	8814,2	8703,4	11640,2	10190,8	14884,35
PA	16453,7	14319,3	14918,8	16796,1	13499,5	15197,48
AP	5808,7	7566,3	5743,1	5271,1	8202,3	6518,31
TO	767	2929,9	4624,7	4848,9	5490,7	3732,23
MA	18201,8	12117,6	10830,3	12479,5	13887,1	13503,27
PI	14076,2	9149,7	9322,2	3832,2	6515,2	8579,11
CE	7834,7	8287,4	7325,2	6283,3	6850,1	7316,14
RN	12239,9	16821,2	16266,6	18.832,5	12945,2	15421,1
PB	11609	3098,7	9677,8	11719,9	9157,8	9052,64
PE	24611,8	20848,2	22008,8	21526,1	20638,3	21926,63
AL	8.319,7*	21737,7	11703,8	10979,7	10068,4	12561,88
BA	15058,5	14593,9	14743,5	17076,9	12791,5	14852,88
MG	22112,5	25118,3	18419,4	13556,2	13888,2	18618,91
RJ	28202,8	31559	28848,8	12109	15539,8	23251,88
SP	19670,2	21791,3	16029,9	18780,4	14172,7	18088,91
PR	15311,1	17279,7	16630,2	14021,4	18677,8	16384,02

31 Carvalho e Amaral (2021) explicam que o custo aluno não é simples divisão do volume das despesas pelo quantitativo de alunos da graduação, uma vez que há despesas que não podem ser consideradas para esse cálculo como, por exemplo, com pesquisa e extensão, bem as despesas das instituições as despesas com o pagamento de inativos e pensionistas e pagamento de exercícios anteriores, por não constituírem gastos que se dirigem aos cursos de graduação das instituições. A metodologia adotada almeja evitar comparações imprecisas e considerações falseadas que desconsideram o perfil acadêmico de cada IES e suas diferenças institucionais.

SC	18562,4	17199,2	18093	16308,5	16816,1	17395,86
RS	12554,7	13637	15678	13471,2	11968	13461,78
MS	12070,4	12985,2	15783,9	20961,1	10331,5	14426,41
MT	10989,3	13789,1	15861,3	15847,8	12151,3	13727,77
GO	11842,1	14738,3	15880,1	14795,8	14547,3	14360,72
Brasil	16092,6	16884,5	15361,8	14585,3	13485,4	15281,93

Fonte: Carvalho e Amaral (2021).

Como se pode notar da tabela acima, o estado do Ceará (o que inclui as três instituições estaduais), juntamente com Amapá, Tocantins e Piauí, apresentaram os menores valores de custo médio por aluno de suas UEs, neste período. As três instituições tiveram uma variação média de R\$6.283,3 a R\$8.287,4. No caso do Estado do Ceará, houve uma oscilação ao longo dos anos, mas num patamar muito abaixo da média nacional (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 Estado do 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.

A crise financeira é uma realidade presente em praticamente todas as universidades estaduais até mesmo nos estados mais ricos da federação. A título de ilustração destacamos os casos de três estados: Rio de Janeiro, Paraná e São Paulo, que falaremos a seguir.

Nos últimos anos os governos do Rio de Janeiro tomaram uma série de medidas sob a justificativa de reduzir as despesas públicas como alternativa a crise econômica que atingiu o estado que impactou diretamente nas instituições de ensino superior estaduais. Estas medidas acarretaram graves consequências para as instituições estaduais como: atrasos sistemáticos no pagamento dos salários dos servidores concursados das universidades; suspensão do repasse das verbas de custeio para o pagamento dos trabalhadores terceirizados e corte

no quadro de funcionários; fechamentos temporários do restaurante universitário; suspensão dos serviços de vigilância; atraso no repasse dos recursos destinados à pesquisa somado à redução do orçamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) (SILVA *et al*, 2018).

No Paraná, que é a unidade federativa com o maior número de universidades públicas sob sua competência, desde meados da década de 1990 observa-se sucessivas tentativas por parte de diferentes governos de restringir os recursos públicos desobrigando o Estado pelo financiamento das universidades sob a sua competência. Sob a narrativa de que o Estado não dispõem de recursos para assegurar o alto custo do ensino superior público estadual, cada vez mais, tem-se estimulado as universidades a buscarem recursos junto a iniciativa privada num movimento que induz a uma lógica produtivista, empreendedora, que altera a identidade das instituições. Busca-se impor uma falsa autonomia em relação ao Estado tornando-as, em contrapartida, heterônomas em relação ao mercado (ALTOÉ, 2007; REIS, 2018).

São Paulo tem sido tomado, historicamente, como um exemplo de sucesso e referência de garantia da autonomia de gestão financeira das suas instituições públicas de ensino superior. A partir de 1989, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), foi estabelecido um mecanismo de vinculação do orçamento para o financiamento das universidades estaduais paulistas. Inicialmente a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)–QPE destinada era de 8,4% em 1989, elevando-se para 9,0% em 1991. A partir de 1995, este percentual subiu para 9,57% dividido da seguinte forma: 5,0295% para a USP; 2,3447% para a UNESP e 2,1958% para a Unicamp (ADUSP, 2015).

Todavia, a partir de 2014, divulgou-se de forma incisiva na grande mídia que as universidades estaduais – especialmente a USP – estavam vivenciando uma grave crise financeira. Segundo a administração superior da instituição esta crise seria decorrente dentre vários fatores: da queda na arrecadação estadual do ICMS e do descontrole financeiro em virtude dos aumentos salariais, gratificações e outras benesses incorporadas aos salários do corpo docente.

Posto isso a administração superior naquele momento realizou duros cortes orçamentários que reteve recursos próprios das unidades suspendeu obras e outros compromissos, promoveu a diminuição do quadro docente através de um programa de demissão voluntária, dentre outras medidas (ADUSP, 2015).

O sindicato dos professores (ADUSP) contrapôs estas declarações afirmando que não se trata de uma “crise financeira”, mas uma “crise de financiamento” como resultado do subfinanciamento produzido pelos diferentes governos. Para a entidade o significativo crescimento da instituição nos últimos vinte anos não foi acompanhado de um equivalente aporte de recursos do Estado. Apesar do dispositivo de vinculação orçamentária, os governos têm realizado diversas “manobras” para reduzir a base de cálculo do ICMS a ser repassado para as universidades. Apenas no ano de 2013, o valor subtraído resultou num decréscimo de R\$ 0,5 bilhão para as três instituições (ADUSP, 2015).

Apesar disso, as alternativas elaboradas pelos governos e pela gestão das universitárias corroboram com a perspectiva de desresponsabilização do Estado da manutenção das universidades públicas estaduais e direcionam no sentido de redução dos investimentos, precarização das condições de trabalho, privatização/mercantilização da instituição e exacerbação de práticas e exigências de caráter produtivista (ADUSP, 2015).

Estas comparações indicam como as universidades estaduais não tem sido valorizadas e priorizadas pelos governos estaduais. Apesar disso o exemplo das grandes e consolidadas universidades estaduais confirmam segundo Fialho (2012, p. 83), que

[...] capacidade instalada não é uma condição abstrata, posta desde sempre, mas resultado de processos históricos, condições econômicas, políticas, sociais, culturais etc., que asseguraram o desenvolvimento dessas Universidades, consolidando-as até pela lógica que opera sob o argumento reiterativo de reinvestir onde já se investiu.

Sabe-se que há uma concentração de recursos para pesquisa básica e aplicada, bolsas de estudo, infraestrutura e bolsas de pós-graduação *stricto sensu* nas regiões Sul e Sudeste. Este direcionamento se apoia na capacidade

instalada que as universidades localizadas nestas regiões já detêm, influenciando nas decisões dos atores políticos envolvidos.

As universidades estaduais têm sido ainda sistematicamente excluídas de diversos programas de financiamento, mediante a indicação das instituições federais como segmento-alvo. Além disso, recentemente, a 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, 2012, p. 84).

Fialho (2012) 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 criação de um Sistema Nacional de Educação Superior foi apontada também por um dos reitores entrevistados, como se pode observar abaixo

[...] defendo um sistema nacional público de ensino superior em que o orçamento federal também fosse destinado à rede estadual e municipal, a partir de um critério de financiamento, entende? Ou seja, falar de um sistema único de educação superior público pra mim seria o ideal. Eu acho que o ideal era o País ter um sistema único de educação superior pública, aproveitando toda essa rede de universidades federais, estaduais e municipais que o Brasil possui. Mas, se eu não tenho isso, eu defendo pelo menos um sistema nacional público de ensino superior, em que o orçamento da União considerasse a existência das universidades estaduais e municipais e incorporasse no seu orçamento destinando recursos como destina para a manutenção da rede federal. Para mim, o governo federal tem responsabilidade, deveria ter responsabilidade direta também com a manutenção da rede estadual e municipal de educação superior. (Reitor 4).

Esta proposta foi impulsionada pelas próprias instituições e suas administrações superiores, por intermédio da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais, é uma entidade (ABRUEM). Esta entidade, criada em 1991, tem como finalidade congregar as universidades estaduais e municipais País representando as instituições em diversos

conselhos e órgãos consultivos bem como aprofundar discussões e tomar decisões sobre temas prioritários da agenda destas instituições.

A Associação apresentou em 2013, uma “Proposta de Participação do Governo Federal no Financiamento das Universidades Estaduais e Municipais”, tendo em vista assegurar a alocação de recursos da União de forma “sistemática, regular e permanente” para as universidades estaduais e municipais. Apesar dos debates sobre as formas de participação da União no financiamento das universidades já ocorrerem há algum tempo, a atuação da União tem se limitado a projetos específicos, mediante convênios ou emendas orçamentárias decorrentes da atuação de membros do parlamento. No documento a entidade frisa que os Estados e Municípios brasileiros têm realizado um “enorme sacrifício orçamentário e financeiro [...] para preencher vazios na oferta desta modalidade de educação que é de responsabilidade da União” (ABRUEM; 2013, p. 4).

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. Considerando os dados referentes ao ano de 2011 do Censo da Educação Superior o impacto da proposta seria em torno de 1,5 bilhão de reais.

Finalmente, o documento conclui que não existem impedimentos de ordem legal para a aprovação da proposta nem comprometeria o orçamento do Estado por se tratar de uma quantia modesta se comparado às “vultosas despesas da União com as instituições federais de ensino superior, além daquelas despendidas com a compra de vagas públicas em instituições privadas.” (ABRUEM; 2013, p. 18).

Esta proposta teria um impacto bastante positivo sobre o orçamento das instituições e garantiriam recursos estáveis 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, regional e nacional.

A ABRUEM encampou este embate político durante alguns anos, mas a mudança na conjuntura política nos últimos anos impossibilitou a conquista desta proposta, mas esta alternativa permanece viva e pode servir como referência para os debates sobre o financiamento da educação superior estadual.

A narrativa disseminada que o Estado do Ceará não é capaz de arcar com os custos de três instituições estaduais não se sustenta. Buscamos demonstrar, a partir da análise da base orçamentária do Estado, que teria sido possível destinar um maior aporte de recursos para as universidades estaduais e assegurar melhores condições para a garantia de uma educação pública, gratuita e de qualidade. Ainda que os investimentos tenham crescido os recursos destinados são aquém do mínimo possível, o que permite compreender as dificuldades financeiras das instituições, que se expressam no sucateamento infraestrutural e nas perdas salariais (VENÂNCIO, 2014).

O agravante deste cenário é que, a despeito da relevância das instituições estaduais e do vasto potencial existente, convive-se com a falta de recursos financeiros de modo permanente. Por sua vez, cresce cada vez mais a cobrança para que as universidades sejam capazes de atrair receitas extraorçamentárias junto à iniciativa privada ou instituições públicas como se através destes recursos fosse possível assegurar a manutenção básica e a execução das atividades fundamentais das instituições.

A desvalorização das instituições estaduais revela que estas não se enquadram no projeto político dos sucessivos governos, isto é, a política de desenvolvimento proposta pelas gestões prescinde da existência das três universidades de responsabilidade do Estado do Ceará. Isso faz com que se tornem num peso para os governos. Instaura-se um dilema de difícil resolução. Ao mesmo tempo em que, por um lado, não tem uma função a ser desempenhada, conforme a política de governo vigente, por outro lado não podem ser simplesmente fechadas ou mesmo transferidas, isto é, federalizadas (apesar das reiteradas manifestações públicas) uma vez que se constituiria num desgaste político perante a opinião pública, considerável para a gestão que efetuassem essa medida.

6 CONCEPÇÕES DOS SUJEITOS SOBRE O FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO CEARÁ: PONTOS E CONTRAPONTOS

No presente capítulo discutiremos os conteúdos extraídos das entrevistas realizadas nesta pesquisa. Foram entrevistas realizadas no formato virtual, através da plataforma *Google Meet* (à exceção de duas que foram realizadas por e-mail e telefone), no ano de 2020 entre os meses de julho e setembro.

No total foram entrevistados dezoito participantes, selecionados a partir da compreensão da importância destes sujeitos na dinâmica sociopolítica do ensino superior estadual, em especial, das três universidades públicas do estado do Ceará no período destacado nesta pesquisa (2003–2018). Por esta razão escolhemos e dividimos os entrevistados conforme três categorias: I) três secretários da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECITECE); II) seis reitores das universidades estaduais, sendo dois por instituição; III) nove docentes das instituições, que tenham o cargo de presidente (ou outro cargo na direção) do sindicato da categoria na sua instituição.

As entrevistas podem ser classificadas como semiestruturadas com questões abertas que indagavam a respeito da trajetória do entrevistado e sua relação com a universidade ou com o ensino superior; sobre a situação das universidades, o que se refere às condições de trabalho, à infraestrutura e à assistência estudantil; com relação à situação financeira da instituição e a respeito de algumas questões correlatas, como a aplicação da determinação constitucional, da proposta de federalização das instituições, da alternativa de cobrança de mensalidades e do financiamento via parcerias com o setor privado; e finalmente, a respeito dos desafios e dificuldades das instituições estaduais, bem como sobre qual o projeto dos governos estaduais para elas.

Algumas questões foram inseridas ou retiradas, conforme as especificidades de cada categoria. Estas questões constam nos apêndices (B, C e D) deste trabalho.

A finalidade era identificar as diferentes percepções destes sujeitos políticos conforme o seu lugar de atuação e a função exercida. Estas variáveis condicionam, evidentemente, o olhar sobre as necessidades, os problemas, os

avanços e as exigências das instituições universitárias estaduais. O confronto entre as diferentes – e, por vezes, opostas – visões político-ideológicas possibilitam ao pesquisador refletir sobre os processos e direcionamentos tomados bem como as nuances que impactaram neste percurso.

Cada participante assinou um termo de consentimento (Apêndice A) ratificando a disposição por colaborar com a pesquisa de forma espontânea, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus, bem como autorizando a gravação das entrevistas e o uso das informações para fins exclusivamente acadêmicos. Tendo em vista assegurar o anonimato dos entrevistados foi estabelecido em comum acordo que estes não terão a sua identidade revelada de modo que utilizaremos ao longo do texto os seguintes códigos: Secretário 1, Secretário 2, Secretário 3; Reitor 1, Reitor 2, Reitor 3, Reitor 4, Reitor 5, Reitor 6; Docente 1, Docente 2, Docente 3, Docente 4, Docente 5, Docente 6, Docente 7, Docente 8 e Docente 9.

A opção pela entrevista como instrumento de coleta de dados se deu pela possibilidade de identificar as concepções, as expectativas, as pretensões e os conhecimentos dos sujeitos bem como obter informações sobre as explicações ou razões a respeito das questões, fatos e processos investigados. Além disso, trata-se de uma técnica flexível que favorece a adaptação e que possibilita a obtenção de dados suscetíveis de categorização e com um grau de profundidade maior do que outras técnicas.

Na exploração e interpretação das entrevistas tomamos como base o método da análise de conteúdo compreendido como um conjunto de técnicas de análise aplicáveis a qualquer forma de comunicação. Por meio de procedimentos objetivos e sistemáticos de descrição dos conteúdos das mensagens e de indicadores quantitativos e qualitativos possibilita-se a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destas mensagens (BARDIN, 2016).

Portanto, para as pesquisas em educação a análise de conteúdo é um recurso metodológico de grande valor por possibilitar a manipulação de informações coletadas seja por entrevistas, questionários, discursos, documentos oficiais, textos literários, dentre outros. Isto é, tudo que possa ser

transformado em texto é passível de ser analisado mediante a aplicação deste método.

Como afirma Bardin (2016), este método de investigação se adéqua aos objetivos pretendidos, ao tipo de fala a que se dedica e ao tipo de interpretação que se realiza, de modo que não existem regras prontas e rígidas, devendo ser reinventadas a cada momento e em cada trabalho investigativo.

Desta maneira, após a realização das entrevistas e transcrição dos áudios de cada uma, o processo de investigação se iniciou com a leitura flutuante dos arquivos, seguido de uma leitura minuciosa e aprofundada que propiciou uma apropriação e decifração do material. A análise de cada entrevista possibilitou a transformação dos dados brutos em unidades temáticas resultantes da verificação de repetições, omissões, confluências e divergências entre si.

As temáticas extraídas a partir deste processo de decodificação foram: I) condições de trabalho; II) infraestrutura; III) assistência estudantil; IV) mercantilização; V) fundações privadas; VI) federalização; VII) financiamento público e VIII) projeto para as universidades. Estas temáticas foram agrupadas para fins de exposição em quatro categorias: 1) Infraestrutura e Assistência Estudantil; 2) Mercantilização da educação e privatização da universidade 3) Financiamento Público e desresponsabilização do Estado e 4) Qual o projeto para as universidades estaduais?

Estas categorias serão debatidas neste capítulo representando cada uma em uma seção distinta. Discutiremos os principais aspectos suscitados nas entrevistas, a partir das opiniões e percepções dos participantes.

6.1 Infraestrutura e Assistência Estudantil

A categoria “Infraestrutura” designa um variado e abrangente conjunto de indicadores que tem uma proximidade entre si. Nesta pesquisa evidenciamos, em especial, dois aspectos temáticos que se apresentaram com maior frequência ao longo das entrevistas: a estrutura física e as condições de trabalho.

A qualidade da formação educacional pode ser percebida, dentre inúmeros indicadores, pelas condições proporcionadas pela estrutura física da

instituição, isto é, estas podem favorecer e contribuir ou dificultar e atrapalhar o desenvolvimento do estudante. Ao falarmos sobre o aspecto estrutural, nos referimos às instalações físicas, equipamentos, que englobam: a estrutura predial de salas de aula, laboratórios e salas de professores, por exemplo.

As universidades públicas, de forma geral, são caracterizadas por possuírem estruturas sucateadas que afetam o desenvolvimento das atividades acadêmicas. As instituições públicas estaduais do Ceará também padecem destas problemáticas e, apesar das diferenças entre si, podemos afirmar a partir da vivência como estudante, professor e pesquisador e das entrevistas realizadas que a infraestrutura das três instituições pode ser considerada defasada, precária e insuficiente.

Este cenário é uma herança de um processo de falta de planejamento e descaso que se arrastou ao longo das décadas e, apesar do maior incremento financeiro nos últimos anos, este não foi capaz de solucionar o déficit acumulado.

A nossa universidade e eu falo da URCA, da UVA, da UECE, ela não começou com um plano mesmo urbanístico para essas universidades. Elas começaram e todo o seu crescimento físico é um crescimento por partes. E muitas vezes um crescimento sem um planejamento, porque ela não começou assim. Então, você vai agregando infraestrutura a uma estrutura já existente e muitas vezes sem um grande plano que eu vou chamar diretor para a universidade. Então, é claro que nós temos um problema de infraestrutura, de ausência de infraestrutura e eu diria de precariedade de infraestrutura. A universidade melhorou do ponto de vista infraestrutural? Tenho certeza absoluta que melhorou. A universidade lá de 1975 não é a mesma de 2020. Temos uma outra infraestrutura. Conseguimos robustez nesses últimos 45 anos. Os últimos 8 anos foi de melhoria dessa infraestrutura, mas ela continua ainda deficitária. E deficitária nesse sentido, porque falta ainda infraestrutura para acolher o tamanho acadêmico da instituição e eu diria também de manutenção frequente e permanente dessa infraestrutura. (Reitor 4).

Especialmente durante o governo Cid Gomes (2006–2014), o aporte de recursos destinado aos investimentos nas universidades possibilitou uma melhoria considerável das condições infraestruturais. Até meados dos anos 2000 as universidades eram, segundo a definição de alguns dos entrevistados, “escolões”. A utilização deste termo indica que as condições infraestruturais, organizacionais e o ambiente institucional não condiziam com a ideia de “universidade”, isto é, que proporcionasse um ambiente acadêmico para o pleno desenvolvimento das atividades acadêmicas.

[...] basicamente a universidade era um escolão noturno nesse período. Os cursos todos funcionavam durante a noite. Durante o dia, funcionava a parte administrativa da URCA, então, era esquisito porque a Reitoria e os setores administrativos funcionavam durante o dia, à noite, esses setores fechavam e a universidade se tornava um escolão noturno. Essa realidade começa a mudar um pouco exatamente a partir do concurso. (Docente 9).

Na URCA, era uma universidade sem nenhuma estrutura que permitisse pensar pesquisa e extensão. Nós fazíamos ensino e nós fazíamos com dificuldade. Nós estávamos no início de uma transição com a dona Violeta Arrais que é quando a URCA deixa de ser uma escola, implanta cursos diários e ela começa a viver um ambiente acadêmico, de universidade, então foi nessa transição. (Reitor 5).

Os gestores entrevistados nos seus depoimentos buscaram apontar todas as realizações das gestões no que se refere às obras construídas, equipamentos e maquinários adquiridos e reformas e manutenções executadas. Chama-nos atenção que algumas obras e construções que podemos considerar como elementares tenham sido realizadas tardiamente.

Podemos citar, como exemplos, o Restaurante e a Residência Universitária da URCA que só foram inaugurados nos anos 2010 e 2011 respectivamente, enquanto estes equipamentos da UVA foram inaugurados apenas em 2017 e 2018, respectivamente. Além de obras prometidas, mas que ou não foram executadas ou estão atrasadas como o campus da Faculdade de Educação (FACEDI) da UECE em Itapipoca, por exemplo.

Apesar dos avanços, ainda hoje, a infraestrutura disponível é insuficiente para atender a demanda existente. Entre os problemas citados destaca-se: a escassez de salas de aula, espaços para os grupos de pesquisas, laboratórios, gabinetes para os professores, dentre outros espaços físicos para cursos que demandam uma maior estrutura; a carência de equipamentos e materiais de diversas ordens; a falta de manutenção periódica e a necessidade de reformas nas instalações físicas.

Observemos o depoimento abaixo que revela um quadro preocupante acerca das debilidades estruturais da UVA

De 2015 pra cá, está tudo em processo de total deterioração. Os ar-condicionado não funcionam. 90% dos laboratórios estão funcionando sem climatização. As instalações elétricas não suportam, caem o tempo inteiro. Nós já tivemos vários casos de incêndio em todos os

campi da UVA. Nós tivemos casos de ventiladores caindo na cabeça de professores e alunos. O teto cair. Então, toda aquela parte de PVC cair. Pesquisas que se perderam porque estavam lá em estufas. O pessoal da biologia, em que a energia caiu e demorou dois dias para voltar, e eles perderam anos de pesquisa. Então, a situação está essa. Nós tínhamos equipamentos fechados há mais de seis anos que não são abertos, que foram conquistados por meio de projetos, porque não tem onde colocar os equipamentos. Falta criar o ambiente. Então, as condições da UVA de precarização estão totais. Prédios rachando, pegando fogo, tetos, paredes, infraestrutura, climatização, tudo está totalmente em situação mesmo, assim, de o professor e o estudante correr risco de vida. (Docente 5).

A UVA tem uma situação particular, já que dois dos *campi* da instituição não são propriedades da universidade. O reitor explica a situação do *campus* da Betânia, o maior *campus* da instituição,

[...] é uma área pertencente à Diocese de Sobral, alugada pelo Governo do Ceará, a um custo anual de, aproximadamente, 1 milhão de reais. Tal situação acarreta uma série de dificuldades para a Instituição, o que motivou o pedido da Reitoria de incorporação da área ao patrimônio da Universidade, em março de 2019, ao Governador Camilo Santana. O Decreto que declarava como sendo de utilidade pública, para fins de desapropriação, a área com seus imóveis, benfeitorias, acessões e outros acessórios, existentes na área total de 60.831,35 m², chegou a ser publicado em 23 de setembro do mesmo ano, mas foi revogado pouco tempo depois, por solicitação da Diocese. A situação tem causado, entre outras implicações, o impedimento do aporte de recursos de agências de fomento à pesquisa, como FUNCAP, CAPES, e CNPq, para as atividades desenvolvidas no *campus* da Betânia. A UVA necessita da escritura pública do terreno para que possa pleitear, junto às agências de fomento, recursos financeiros para participação em projetos de pesquisa e termos de cooperação e convênios, que exigem que esses recursos sejam utilizados em imóvel de propriedade da Universidade que receber essas receitas. (Reitor 2).

Situação semelhante ocorre nas unidades descentralizadas da URCA, à exceção de Iguatu, no qual os cursos estão situados no recém-construído *campus* multi-institucional Humberto Teixeira (que abriga também cursos UECE e Instituto Centec) e conta com um amplo espaço físico. As demais unidades, como Missão Velha e Campos Sales, enfrentam uma situação delicada.

O *campus*, na verdade, não existe *campus*, os locais onde funcionam os cursos da unidade descentralizada de Campos Sales é assim uma coisa de fazer dó. Funciona em escolas públicas, em 3 escolas públicas. São 3 cursos lá e funciona em 3 escolas públicas. É muito ruim, muito ruim mesmo, é deprimente aquela situação ali. Tinha uma negociação que depois avançou bastante de doação do terreno. Essa negociação começou comigo, mas o reitor seguinte conseguiu oficializar a doação desse terreno da prefeitura do município para a

URCA para construir um campus, mas não avançou não. É muito ruim lá. A gente ainda alugou uma casa para receber os professores, porque a maioria dos professores, senão a totalidade, vai daqui do Cariri, do Vale do Cariri: Crato, Juazeiro e Barbalha e aí vai toda noite dar aula lá. Eles precisavam de um lugar para chegar, porque a viagem é uma viagem de 2 horas. No final das contas, não dá para você chegar e entrar logo dentro da sala de aula. Missão Velha não tem um campus próprio. A gente alugou um ginásio. É menos ruim do que Campos Sales, mas não é adequado, de maneira nenhuma. (Reitor 6).

Os casos citados mostram a falta de organização e, principalmente, de projeto para as instituições que vão sobrevivendo sob a marca do improviso e postergando a resolução dos problemas para o futuro sob um preço alto, não apenas financeiro, mas sobre as condições de funcionamento e desenvolvimento das atividades.

Os progressos na infraestrutura disponível não acompanharam o crescimento das próprias instituições, acabando por tolher a própria expansão da instituição e o desenvolvimento das suas potencialidades humanas, científicas, pedagógicas, culturais e sociais.

Me referindo mais especificamente à UECE. Ela cresceu muito na sua capacidade de produção científica e tecnológica, mas isso não foi acompanhado de uma criação de infraestrutura de laboratórios, de apoio em termos de insumos, instalação de laboratórios, criação de novos prédios para dar vazão a essa capacidade produtiva que foi desenvolvida nesses últimos 17, 18 anos. Então, esse elemento também é importante: a ausência de uma infraestrutura adequada para dar vazão, dar suporte à produção científica, produção acadêmica que a UECE desenvolveu e via de regra as outras duas estaduais também. (Docente 4).

Não obstante os problemas citados, conforme apresentado pelo atual secretário planeja-se “aumentar os problemas”, isto é, expandir as universidades ainda que sem as condições estruturais ideais. Para o secretário, as dificuldades iniciais fazem parte do processo, mas serão resolvidas ao longo do tempo.

Todos esses problemas nós temos, mas nós queremos aumentar os problemas. Vamos ampliar as nossas universidades. Isso está sendo muito positivo e essa é uma visão muito ajustada do governador. Colocar um campus da UVA em cima da Serra da Ibiapaba ajuda o projeto de desenvolvimento do Estado. Não é um problema para São Benedito, para Tianguá, para Ibiapina. Não é. É um problema para o Estado. Quando eu digo, eu tenho que fazer uma unidade da URCA em Campos Sales, começa com dificuldades: professor temporário, substituto, não tem um professor do quadro. Começa desse jeito. Mas, agora, nós já estamos com o terreno e vamos construir um prédio novo. E, evidentemente, na hora que eu tiver um concurso já teremos

instalações melhores. Ali dentro do Iguatu, nós também temos um problema. Quer dizer, era uma universidade que nem tinha sede. A URCA nem tinha sede. A UECE vivia num prédio de quinta categoria. Nós construímos um prédio novo, uma unidade nova mais adequada. Então, são investimentos. (Secretário 2).

Em grande medida, estas melhorias resultaram de recursos federais ou internacionais através de editais abertos para a pesquisa. Isto comprova que o financiamento não se deu pelo incentivo direto dos entes federativos, mas pela captação por parte do corpo docente da instituição. Tal fato é, inclusive, ressaltado e comemorado

[...] na medida que os grupos se tornaram mais competentes receberam muito apoio de FUNCAP, CAPES, CNPq, FINEP, então os laboratórios melhoraram enormemente. Mas aí eu não crédito isso a minha administração, do meu esforço, eu ajudei claro, porque reclamava, pedia, etc. Mas eu crédito isso ao esforço dos professores que estão lá. Porque o que eles receberam é porque tinha professor bom, onde foi bem aquinhado em termos de instrumentos, etc., equipamentos, é porque tinha corpo docente, decente, correto, então não precisa ser o secretário. O secretário ajuda, mas não é o fundamental. Fundamental é que os professores sejam bons. (Secretário 1).

A valorização da obtenção de receitas pelos professores denota a pretensão de autossustentação financeira das instituições como alternativa a insuficiência de recursos e a gradativa diminuição da atuação e responsabilidade do Estado. Este comportamento embasa-se na lógica empreendedora que tem alterado o cotidiano universitário e o trabalho do professor-pesquisador.

A precarização e intensificação crescentes do trabalho docente das universidades têm como causa o processo de racionalização de feição neoliberal dos recursos públicos para o ensino superior público. Por conseguinte, assiste-se a um progressivo represamento dos concursos públicos nas instituições federais e estaduais, provocando uma redução proporcional de professores efetivos em relação ao número de matriculados, e um crescimento do quantitativo de docentes sob formas flexíveis de contratação (temporários, substitutos e horistas) e regimes de trabalho (BOSI, 2007).

De forma concomitante as políticas educacionais para o ensino superior têm alterado o *ethos* acadêmico, conforme uma lógica gerencial-mercantil, que impõe sobre docentes e discentes um padrão de comportamento cada vez mais

produtivista, “[...] correspondendo à “produção” a quantidade de “produtos” relacionados ao mercado (aulas, orientações, publicações, projetos, patentes etc.) [...]”. (BOSI, 2007, p.).

Acerca deste processo, Mancebo (2005, p. 11) acrescenta que a precarização

[...] aumenta o sofrimento subjetivo, neutraliza a mobilização coletiva e aprofunda o individualismo, atingindo, obviamente, não somente os trabalhadores precários, mas carreando grandes consequências para a vivência e a conduta de todos aqueles que trabalham nas IES. Uma outra faceta dessa realidade de precarização é a perigosa difusão do espírito empreendedor entre docentes, especialmente no ensino superior público, como forma de acrescentar outras fontes de renda ao seu salário e/ou melhorar as condições de trabalho, via pesquisa científica, venda de serviços, consultorias, entre outros mecanismos.

Aos professores exige-se não apenas a assimilação do padrão produtivista, mas a capacidade de criar as condições para a realização dessa produção mediante a oferta de cursos de pós-graduação pagos ou a venda de quaisquer outros serviços como forma de recompor os baixos salários e de dotar as condições de trabalho, pela aquisição de equipamentos, materiais ou mesmo pela construção de instalações físicas (BOSI, 2007).

Em suma, cada vez mais esta mentalidade empreendedora é introjetada por todos que compõem a comunidade acadêmica e, em particular, pelos professores. À medida que a escassez de recursos é naturalizada a capacidade de gerar e captar rendimentos financeiros e, portanto, assegurar melhores condições de trabalho transforma-se em critério para avaliar a competência.

O aspecto marcante referente à carreira docente foi a aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV), instituído pela Lei n. 14.116/2008. O PCCV é o grande marco na transformação das condições de trabalho dos professores da rede estadual de ensino superior. Antes do Plano,

[...] os professores recebiam a partir do que o governo resolvia pagar. Nós não tínhamos política. E aí quando a gente sai da secretaria de educação, aí que isso fica complicado. Porque antes a gente podia fazer uma luta pros docentes. Então, quando se tinha reajuste para a educação básica. A gente também tinha. Aí quando desliga, a gente fica mais fragilizado nesse sentido. Quando chega a Lei do Fundef, na época, aí a gente fica fora, que era um recurso extra. Quando chega o piso salarial, aí também a gente fica fora, porque o piso salarial era pra

educação básica. Não é pra educação superior, então essas disparidades vão ficar gritantes. (Docente 9).

Por isto, o Plano é considerado como a principal conquista da categoria docente, em particular, e das universidades no geral. Produto das lutas da comunidade acadêmica, especialmente pelas greves de 2005, 2006 e 2007/2008, o PCCV reestruturou e unificou a carreira docente das três instituições e recompôs a malha salarial dos professores equiparando-o ao das categorias das instituições federais e das universidades estaduais paulistas.

O plano de carreira, enquanto política de gestão de pessoas, além de clarificar os critérios de ascensão e valorização do servidor pretendeu alinhar as demandas institucionais e as necessidades dos servidores tendo em vista oferecer não somente benefícios em termos financeiros, mas também desenvolvimento profissional e pessoal (MACÁRIO, 2019).

Mais do que isso a aprovação do Plano, construído pela própria categoria e suas entidades representativas, garantiu e ampliou os direitos dos professores, valorizou e incentivou a qualificação e assegurou o direito à promoção e progressão (MACÁRIO, 2019).

[...] eu diria que foi uma das conquistas mais importantes do ponto de vista da estrutura da universidade. Porque a estrutura da universidade passa pela carreira dos docentes. A universidade pode ser linda e maravilhosa, bem pintada, tudo bonito, mas se não tiver uma carreira de professor, um plano de carreira para os docentes, ela tem digamos assim... a gente já sabe que ela vai fracassar em pouco tempo. E esse plano ele barrou a saída dos professores. Fez exatamente o contrário, por quê? Porque nós mais do que dobramos o nosso salário. Foi 104%, mais ou menos isso. [...] Mais do que dobrou e isso fez com que nós ficássemos com o salário acima das federais. Não é porque ficou acima. Não é por isso. Mas é porque ficou um nível salarial muito bom, que o professor que entrava na UECE, URCA e UVA não queria sair: "Ah, eu quero ficar aqui mesmo.". (Docente 2).

Os baixos salários eram uma “marca” das universidades estaduais conforme levantamento feito pelas entidades docentes das instituições. Estas eram reconhecidas como o “salário mais baixo” entre os docentes das universidades públicas até a aprovação do PCCV. Este, aliás, foi o mote da campanha de mobilização realizada pela categoria para a aprovação do Plano.

Além dos péssimos salários a ausência de um plano de carreira era um fator que afastava os profissionais das universidades públicas. A evasão de

docentes para outras instituições fossem particulares do ensino superior quanto da educação básica, públicas e privadas, era um fato habitual. Isto prejudicava sensivelmente o processo de aprendizagem dos alunos que convivem com disciplinas sem professor, com a saída ou a entrada de professores no decorrer dos semestres.

Era que os professores efetivos faziam concurso pra UECE, URCA e UVA já pensando em sair, porque o salário era muito baixo e não tinha uma carreira que fosse atrativa para eles, entendeu? Então, o camarada fazia o concurso, mas já tava pensando em fazer um concurso numa federal. Muito justo. Porque não tem condição. Era um salário que era muito rebaixado, era um dos piores salários do Brasil. Inclusive, nós compramos essa palavra de ordem. Ceará, Universidade Estadual do Ceará, o pior salário do Brasil. Foi isso que empurrou o governo Cid Gomes. Essa palavra fez com que o governo Cid Gomes não tivesse argumento, porque nós fizemos um levantamento em todas as universidades brasileiras do NE e constatamos e enviamos pra ele. "Olha, está aqui. O pior salário. Isso é uma vergonha para o seu governo.". Ele ficou sem argumento, não teve argumento. (Docente 2)

Até 2008, o docente fazia o concurso, entrava, passava dois anos esperando que saísse o concurso de uma federal para que ele fosse para a federal. E muitos deles saíam das estaduais do Ceará para atuar no setor privado porque era mais vantajoso. Hoje, não é. Por conta da conquista do plano de cargos que reestruturou a carreira, que reestruturou os salários, nós temos uma condição ainda razoável, apesar das perdas impostas pelo governo Camilo Santana, nós temos ainda uma condição razoável que fixa, que garante competitividade, que garante que o docente de nível de mestrado e doutorado escolha ficar na estadual e não vá para o setor privado, nem para uma federal. (Docente 4).

O padrão salarial conquistado com o PCCV se manteve estável até 2015 porém, a partir de então, teve início um processo de corrosão salarial da categoria docente da ordem de 24,9%, ao final de 2019 (MACÁRIO, 2019).

[...] a situação é muito contraditória hoje, porque aquelas conquistas que tivemos de carreira e de salário, elas começam a ruir a partir de 2015. No primeiro ano do governo do Camilo Santana, por conta dessa conjuntura de crise, se aproveitando dela e se antecipando a ela, porque é uma característica dos governos do PT se antecipar à crise. E começaram a fazer o ajuste mesmo antes da crise se instalar. Então, ele começou uma política de ajuste fiscal muito pesada no estado do Ceará e isso não teve nada a ver com Paulo Guedes. Nada. É muito *pari passu*, é muito parecido no campo do ajuste fiscal, é a mesma. Claro que no campo político é outra. Tem uma tintura diferente. Não tem como negar, claro. Mas no campo do ajuste fiscal, da política econômica, é a mesma. Então, eles elegeram algumas categorias de servidores para pagar o pato. [...] Que tinha um salário conquistado até 2010 que o Cid Gomes manteve até 2014 o padrão razoável. E o Governo Camilo Santana elegeu essa categoria como uma das que iria

arrochar. [...] Então, é uma perda razoável. 1/4 do nosso salário nós perdemos nesse período. Então, é um desmonte que nos deixa um desafio muito grande, que é uma conquista do passado que está sendo corroída. A política de ajuste fiscal também atacou a carreira. Aquela conquista do PCCV não vem sendo implementada. (Docente 4).

As importantes conquistas alcançadas, fruto de muita resistência da categoria ao longo de vários anos, sucumbiram por uma opção política dos governos. A contenção dos recursos destinados as áreas sociais não é uma prática inédita ao contrário, repete um mote neoliberal que revela o despreço pela educação pública e prejudica direta e indiretamente sobre a classe trabalhadora.

Esta desvalorização da carreira docente se revela pela ausência de concursos para professores efetivos em proveito da contratação de professores substitutos ou temporários. Esta modalidade foi criada com o intuito de suprir a ausência de um docente efetivo nos casos de afastamento por licença para tratamento de saúde, bem como licença gestante; afastamento para realização de curso de pós-graduação ou de estágio pós-doutoral. Contudo, a ocorrência de contratação de profissionais nesta modalidade tem sido utilizada de forma indiscriminada, burlando a finalidade para a qual foi criada. Os concursos têm sido realizados para preencher vagas efetivas em aberto no quadro das instituições.

[...], esses professores substitutos, que a gente sabe que a grande maioria dos casos, não estão substituindo ninguém. Há um contrato de professor substituto pra preencher uma deficiência de concurso por professor efetivo. Só que, o que é que acontece? Quando o professor substituto chega, eles pretendem, eles colocam, uma carga horária dobrada. Então, há uma insistência por parte da gestão das universidades, sobretudo das Reitorias, em esticar a jornada de trabalho. Esticando essa jornada de trabalho, que a gente sabe que isso está diretamente relacionada com a exploração do trabalhador docente. Isso expresso em quê? Maior número de disciplinas, sobretudo de sala de aulas, menor espaço para pesquisa, extensão e projetos de artes. [...] portanto, em outras palavras, obriga que a carga horária de trabalho dos professores seja alongada. Mas essa pressão, ela não só fica sobre a questão dos professores substitutos não. Ela também se expressa, perpassa também pelos professores efetivos quando, às vezes, tem um assédio de dizer você poderia ministrar mais uma disciplina? Porque está faltando professores. Ou seja, o professor é convidado de uma maneira geral a suprir uma deficiência do Estado. Então, isso é uma forma de assédio que, às vezes, até mesmos nossos colegas não têm percebido isso. "Ah, eu vou ser solidário. Eu não vou deixar os estudantes sem, eu não vou deixar as disciplinas descobertas, porque vai prejudicar a formação. Então, eu acho que eu

vou assumir.". Então, essa é uma forma muito danosa da gente interpretar o trabalho docente. [...] Então, isso é muito frouxo politicamente por parte das instâncias intermediárias das universidades e dos seus colegiados ou departamentos também. Ou seja, quero dizer o que com isso? Que a jornada de trabalho do professor, de uma maneira geral, é alongada para suprir um problema de falta de política permanente de abertura de concursos públicos para substituir aqueles que faleceram ou se aposentaram, que são os casos mais comuns, sobretudo aposentadoria. Ou, para suprir aquele crescimento vegetativo, natural, que ocorre quando a gente abre um curso novo, quando os cursos atualizam os seus planos, os projetos político-pedagógicos (PPP), que amplia o horizonte de formação, às vezes passa de 4 para 5 anos, por exigência de uma legislação do MEC. Então, se eu estico ou se aumento, haveria a necessidade de ampliar o número de professores. Em síntese, se você não aumenta, se você não repõe de forma a atender o conjunto das demandas e deficiências de professor efetivo, essa conta para fechar vai sobrar para quem? Para o corpo de professores que estão hoje na universidade. Portanto, a sua jornada de trabalho vai crescer e isso tem crescido, sobretudo, sobre os ombros dos professores substitutos. (Docente 2).

O depoimento acima traz uma reflexão sobre o prejuízo para a categoria docente já que implica também no aumento da jornada de trabalho dos docentes efetivos. Mais do que isso, impacta na estrutura organizacional da instituição e do departamento dificultando o planejamento e o desenvolvimento das atividades de pesquisa e extensão tornando a própria instituição inconstante, como uma “universidade substituta” (DA SILVA; MAIA FILHO; RABELO, 2020).

À parte as situações elencadas que justificam a necessidade de contratação de docentes em caráter temporário verifica-se um desvio na finalidade posto que tem deixado de ser uma solução provisória e emergencial e se convertido numa sentença permanente. Não são poucos os casos de professores que passaram longos períodos como docentes substitutos na mesma instituição, sendo repetidamente aprovados nos concursos abertos para substitutos enquanto aguardavam a abertura de concursos para efetivo.

Instaura-se uma divisão na categoria docente relegando ao professor substituto um status subalterno e de menor valor frente aos professores efetivos. O professor na condição de temporário é obrigado a ministrar uma quantidade de disciplinas maior do que os demais professores e, muitas vezes, sem correspondência com a área do processo seletivo realizado ou mesmo que não tenham domínio ou afinidade teórica. A instabilidade na função sujeita os

profissionais a aceitarem as condições impostas a qualquer custo, ferindo a autonomia dos professores

Não tem previsão de absolutamente nada. Não pode concorrer aos cargos, não podem se estabelecer. Não podem pensar no futuro. Tem que comer na mão da administração de certa maneira, porque há uma série de imposição de regras. Dão mais aulas do que os professores efetivos, não escolhem, na maioria das vezes, as disciplinas que vão lecionar. Ou seja, tem pouca autonomia, ou quase nenhuma autonomia didático-pedagógico. Então, são realocados por interesses da administração. Então, para essa metade da universidade provisória, o trabalho docente é muito duro. É como se você tivesse dando aula na universidade particular. É muito parecido. Tem que cumprir horário, tem que obedecer a regras, tem que se sujeitar a ser chamado para reuniões de última hora. E sempre fica com aquela pressão de que: ou faz isso ou talvez o contrato não seja mantido. Ou talvez da próxima vez não vai ter chance. (Docente 6).

As elevadas jornadas de trabalho, em geral, restritas à ministração das atividades de ensino em várias disciplinas inviabiliza a participação dos docentes substitutos nas atividades de pesquisa e extensão fragilizando o tripé da formação universitária. Enfatiza-se também o prejuízo sobre a formação dos docentes mais jovens – que representam em grande parte o perfil dos substitutos –, que passam a ter que dividir o seu tempo dedicado aos estudos, à formação em pós-graduação e a produção científica na tentativa de inserção no quadro efetivo (LIMA; LIMA, 2017).

A maior ocorrência de contratação de professores substitutos e temporários – inclusive nas universidades federais – se dá pelo menor custo financeiro para o Estado. Com isso esta modalidade se revela num mecanismo vantajoso de economia dos recursos públicos. Naturaliza-se cada vez mais nas instituições universitárias a vasta quantidade de professores em caráter temporário justificado pela lógica neoliberal de manutenção de um Estado enxuto que, embalado pelo discurso do mérito individual, estimula abertamente

[...] a perigosa difusão do empreendedorismo entre docentes, como forma de acrescentar outras fontes de renda às baixas remunerações, a partir de consultorias, de aulas particulares e da 'venda de serviços acadêmicos'. (SANTOS, 2012, p.237).

A partir do exposto, temos que a situação dos docentes substitutos e temporários se insere no quadro mais geral de precarização que tem se expandido e intensificado em decorrência das metamorfoses no mundo do

trabalho. Sabe-se que, na contemporaneidade, existe uma disseminação de distintas formas de trabalho precarizado que na universidade se manifesta pela preferência pela contratação de professores substitutos/temporários em detrimento da promoção de concursos públicos para docentes em caráter efetivo (SILVA, 2013; DA SILVA; MAIA FILHO; RABELO, 2020).

A expansão de docentes em regime temporário acompanha a tendência atual do mundo do trabalho de fragmentação da classe trabalhadora em múltiplas funções e categorias dentre as quais, de um lado, efetivos (encontrando-se numa situação precarizada, mas com estabilidade e melhores condições de trabalho) e, de outro os temporários (em condições ainda mais precarizadas). Estes submetem-se às condições impostas vislumbrando ascender à condição de trabalhadores efetivos e estáveis. Com efeito a condição de professor substituto é percebida pelos sujeitos como um degrau, uma fase obrigatória – e a mais baixa – da carreira docente universitária até alcançar o patamar de professor efetivo (SILVA, 2013; DA SILVA; MAIA FILHO; RABELO, 2020).

A condição do trabalho dos professores substitutos se constitui na face mais perversa da precarização do trabalho docente,

[...] pois, além da exigência de produtividade, convive-se com a (in)certeza do fim do contrato de trabalho. Logo, pensar na precarização do trabalho docente na condição dos professores substitutos envolve uma dimensão bem maior do que só a identificação das suas precárias condições de trabalho e fragilidades nos vínculos contratuais; envolve também o entendimento do papel que estes vêm ocupando na atualidade, tanto no processo de formação profissional como para a reprodução do capital, uma vez que estes profissionais participam também do processo de valorização sistêmica, que exige maior produtividade associada ao menor custo com a contratação da força de trabalho. Nesse sentido, a contratação de professores substitutos atende perfeitamente às demandas impostas pela acumulação flexível do capital (LIMA; LIMA, 2017, p. 95).

Acrescenta-se ainda que a existência de um amplo número de professores substitutos oculta a enorme carência de docentes nas universidades. A falta de professores, em geral, prejudica diretamente o funcionamento da universidade e impacta negativamente a formação dos alunos.

[...] Crescem as orientações, as salas de aula são mais cheias. Uma coisa é você dar aula, ministrar aula para quinze, vinte alunos. [...]

Outra coisa é você lecionar para quarenta, cinquenta alunos. [...] Falta as pessoas entender que impacta na própria aula, na quantidade de alunos em sala de aula. [...] e ultimamente o governo do Estado acha que somos aulistas, nós somos um grande “escolão” de terceiro grau. O objetivo é dar aula, dar aula, para não contratar professor. Querem que a gente ministre três disciplinas, quatro disciplinas, cinco disciplinas com esse perfil de alunos. Então, quanto mais turmas você tem, menos tempo você vai ter para fazer pesquisa, fazer extensão. Você vai enfraquecendo a universidade. Vai enfraquecendo mesmo. Você pensa duas vezes antes de aceitar um aluno, a monitoria de um aluno. A não ser que você ache que monitoria seja o aluno te ajudar a dar aula. Monitoria não é para isso. Monitoria envolve planejamento com o aluno, você formar o aluno para a futura atividade docente, como você prepara uma aula, como você avalia um aluno, ter esse acompanhamento. A falta de pessoal impacta também, resvala também na saúde mental do trabalhador docente, do professor, da professora. Porque é uma carga muito grande. Eu digo por que eu também já passei por isso, de chegar num nível que você pensa que vai estourar, que não vai aguentar. (Docente 8).

Além da intensificação do trabalho docente devido ao aumento e acúmulo das atribuições, gerando uma sobrecarga de trabalho sobre um número reduzido de docentes que são efetivos, há um impacto sobre a qualidade do trabalho prejudicando a formação dos alunos e em muitos casos atrapalhando a conclusão dos cursos, inviabilizando o desenvolvimento de pesquisas e projetos de extensão, dentre outros prejuízos.

Este não é um problema recente das universidades estaduais do Ceará senão uma das questões que atravessam toda a história das instituições. Uma explicação pertinente é a falta de autonomia das instituições. Como aponta um dos participantes, diferentemente das instituições federais, as universidades estaduais dependem da autorização da Secretaria e do Governo do Estado para abertura de concurso público para docentes efetivos em caso de vacância por pedidos de exoneração e aposentadoria, por exemplo.

Esta carência é reconhecida pelo governo estadual, mas adverte que não basta a contratação de novos profissionais se não houver condições financeiras para arcar com os novos custos.

[...] elas precisariam que nesse período aqui de 8 anos do governo Camilo, era como se a gente tivesse que ter feito dois concursos de 200 vagas. Porque você vai perdendo professores ou para outras universidades, ou vai perdendo porque a pessoa se aposenta, ou infelizmente falece. Ou vai para outra área de atividade, monta uma empresa, vai cuidar da empresa dele. Não quer mais ser professor. Você vai perdendo um número razoável aí de professores, que precisavam ser supridos diretamente. No mínimo, você tem que ter

isso. Evidente, que isso aqui está anotado na caderneta dele. Mas que horas que eu vou fazer, entendeu? Que hora que as condições vão permitir que eu faça? Porque não basta você fazer o concurso, você tem que contratar as pessoas e pagar, que é o primordial. (Secretário 2).

Percebe-se o discurso de que inexistem condições financeiras para suprir a demanda de contratação de professores. No entanto, como buscamos demonstrar trata-se na realidade de uma opção política coadunada com o projeto de governo das gestões estaduais.

Tal como outros problemas mencionados nas unidades do interior, a gravidade é ainda maior. Como exemplo, destacamos um dos depoimentos que relata sobre o curso de História criado no *campus* de Crateús da UECE.

Nós estamos funcionando com professores do curso de Pedagogia, que tem historiadores, aí a gente cede, completa a carga horária deles lá no curso de História e estamos trabalhando com professores temporários, porque ainda não foi criado sequer vagas de concurso para o curso de História. Então, imagina aí começa que fica um curso desses daqui a um ano, dois anos. Como é que vai ficar esse curso sem concurso? Aí o governo diz que não tem concurso. (Docente 3).

Neste último período um destaque positivo apresentado particularmente pelos gestores entrevistados foi em relação à qualificação do corpo docente das instituições estaduais. Como uma das contribuições de suas gestões houve um investimento por parte das universidades que possibilitou um significativo crescimento do número de doutores que atuam em diversas áreas inclusive nas universidades.

E um outro problema que eu tinha também lá e ataquei foi o problema da qualificação do corpo docente. Nós tínhamos poucos doutores, então todos aqueles que podiam sair e queriam, eu fazia tudo para assessorá-los e liberá-los para fazer, digamos, pós-graduação. (Reitor 1).

Um outro avanço que eu considero bastante importante é a quantidade de doutores que se formaram de 2003 para cá. Ao ponto de nós termos um percentual maior de doutores nas estaduais do Ceará do que nas federais, em termos relativos. Quando a gente compara a quantidade total de docentes e a quantidade de doutores e mestres, nós encontramos um percentual maior do que as instituições federais. Então, a gente avançou nisso, criando, portanto, uma capacidade técnico-científico e humana muito grande, que atua como nós sabemos em todas as principais regiões do Estado do Ceará. (Docente 4).

Além da carreira docente é preciso abordar também as condições de trabalho dos servidores técnico-administrativos. No capítulo anterior, a partir dos dados coletados, identificamos que o número de funcionários efetivos se manteve estagnado nas três instituições ao longo do período em destaque. O caso da URCA é mais emblemático pois a instituição jamais realizou um concurso para esta categoria em toda a sua história; a UVA realizou o seu último concurso há mais de vinte anos, enquanto a UECE realizou o seu primeiro concurso há poucos anos, mas com uma quantidade de vagas muito aquém do que seria necessário.

Para você ter ideia, a universidade nunca fez concurso para servidores. Então, tem servidor com mais de 20 anos, que já estava nesse período que a gente chegou, ou seja, tem mais de 25 anos prestando serviço para a universidade, contratados por prestadoras de serviços fantasmas. A universidade contrata uma terceira e essa terceira, na realidade, o cara está lá, o cara é servidor público da URCA. Simplesmente isso é burlado, a legislação trabalhista, para que esse servidor vire um terceirizado. Não existe um terceirizado por mais de 20 anos. São vários servidores assim nessa situação. Nunca foi feito concurso pra servidor na universidade. Já o movimento docente conseguiu fazer os concursos. Essa foi uma das grandes conquistas, talvez a maior delas. (Docente 6).

Nós fizemos o primeiro concurso da UECE agora, recentemente. E é a nossa universidade estadual mais antiga. Ela foi ter o primeiro concurso público. Então, você vê que a universidade por um largo período dependia de transferir servidores de outros órgãos, terceirizados apenas, contratados. Tinha um quadro ali mais permanente. E mesmo o quadro permanente que a gente conquistou, ainda é muito carente. [...] nós estamos fazendo um grande investimento na área de saúde dentro da universidade. E dentro desse grande investimento na área de saúde da universidade, ele deseja que não é apenas o professor. Mas você precisa de um técnico de laboratório especializado. Esse técnico de laboratório, na verdade, também tem que ter um doutorado. Também que ser de uma formação mais elevada, porque ele vai cuidar daquela pesquisa junto com aquele grupo de pesquisadores-professores, e daquele laboratório. Então, nós ainda estamos com essas carências dentro da universidade. (Secretário 2).

[...]a UVA não faz concurso para servidor técnico-administrativo desde 1994. Pode contar aí 26 anos. Nós temos servidores técnicos que estão se aposentando daquele concurso. Alguns já se aposentaram. E o quê que a universidade faz? Já que não temos quadro de pessoal. Colocam os estudantes para trabalhar. Diz que isso é bolsa-auxílio, auxílio para manter o estudante na universidade. E inúmeros terceirizados. A maioria dos servidores técnico-administrativos da UVA são servidores terceirizados. O que é um problema também muito grande. Até pela precarização dos contratos. Em torno de um salário mínimo. A maioria recebe isso, mesmo tendo uma jornada de trabalho

exaustiva. A situação dos servidores técnico-administrativos da UVA é muito séria, séria mesmo. (Docente 8).

As instituições foram criadas sem a realização ou mesmo a previsão de concurso para servidores técnico-administrativos. Inicialmente houve o remanejamento de funcionários de outros órgãos públicos para compor o quadro administrativo das recém-fundadas universidades. Em alguns casos, como nas unidades do interior, foi solicitado pelas diretorias das faculdades às prefeituras dos municípios à cessão de servidores municipais para auxiliar nas atividades. Além do baixo número de servidores que acarretava a sobrecarga de trabalho, em geral, eram profissionais que desconheciam o funcionamento das instituições e despreparados para o exercício das atividades que lhes foram designadas. Naturalmente este cenário impactava diretamente na qualidade das atividades acadêmicas e no funcionamento básico das instituições.

Atualmente as condições de trabalho ainda são bastante precárias. Os salários são baixos, a estrutura disponível para a realização do trabalho é deficitária, os investimentos e incentivos para a qualificação dos funcionários é insignificante. Um dos professores entrevistados exemplificou as dificuldades enfrentadas, na função de coordenador, devido à ausência de servidores qualificados.

Qual é a situação dos servidores? Recebem um salário mínimo, não tem experiência com secretaria, mesmo estando com tanto tempo, tem muitas dificuldades até porque não prestaram concurso público, não houve aquela seleção. Então, o nosso trabalho como coordenador de curso, coordenador adjunto, acaba ficando mais exigente. Se você for em uma universidade, uma universidade federal, você vai pedir o secretário para fazer um ofício: "Olha, faça um ofício encaminhando isso.". O secretário faz, você só faz ler, talvez corrigir alguma coisa e assinar. No nosso caso, a gente tem que redigir o ofício, porque a dificuldade é muito grande desse pessoal. Então, faltam esses servidores técnicos para apoiar o trabalho docente. Nós temos que estar constantemente fazendo a renovação do projeto pedagógico do curso, levar para o conselho para ser avaliado, tem as atualizações nacionais, agora nós temos a BNCC, a tal dessa nova BNCC que é muito complicada. Então, nós fazemos isso como? Reuniões que a gente se debruça sobre a legislação, a gente tenta acompanhar, a gente vai procurar ajuda. A gente que eu digo: nós professores. O quê que seria mais indicado, por exemplo? Toda universidade, as federais contam com um técnico pedagógico. Um pedagogo, normalmente, especializado em legislação educacional, especializado em currículo, que foi selecionado para isso. E ele assessora os professores. [...] Como a gente não tem concurso desde 1994, muito menos para técnico educacional, por exemplo, nós não temos funcionários que

possam ajudar, de fato, no desenvolvimento do curso, nessa parte administrativa, então nós ficamos sobrecarregados. (Docente 8).

A terceirização de atividades fundamentais³² prejudica o funcionamento da instituição. A rotatividade impede a aquisição de conhecimentos e habilidades necessárias, além de sobrecarregar os servidores efetivos existentes, dificultando o bom desempenho das atividades. Não se trata apenas de atividades burocráticas, mas que exigem uma qualificação adequada para a sua plena realização.

A outra categoria desta seção é a “assistência estudantil”, cuja importância geralmente é posta em segundo plano³³. Os relatos apresentados ao longo da pesquisa revelam um entendimento comum entre os participantes de que a assistência aos estudantes é um problema grave das instituições estaduais. Com efeito, apenas nos últimos anos foram adotadas medidas mais efetivas nessa área, mas que não se constituem propriamente como uma política estruturada de assistência estudantil.

A assistência estudantil corresponde ao conjunto de ações desenvolvidas no âmbito educacional com o propósito de viabilizar as condições materiais ou imateriais necessárias para a permanência dos estudantes nas instituições educacionais e a sua participação nas diversas experiências acadêmicas (NASCIMENTO, 2014).

Apesar da existência de equipamentos direcionados para os estudantes como restaurantes e casas de apoio desde a fundação das primeiras universidades, a assistência estudantil é uma temática relativamente recente nos estudos acadêmicos e na agenda de políticas públicas nacionais. A estruturação de uma política de assistência aos estudantes se deu em decorrência da pressão política por parte do movimento estudantil e suas entidades representativas. O apoio por parte das instituições, em geral era mínimo, a partir de esforços

32 Com a aprovação da Lei da terceirização, Lei nº13.429/17, legitimou-se, do ponto de vista legal e institucional, a contratação de profissionais sem concurso nas universidades, em sintonia com os imperativos da contrarreforma do Estado brasileiro que tomou corpo no país desde os anos 1990 e tem sido reeditada de forma acentuada desde 2017.

33 A inclusão da assistência estudantil como objeto de análise dos investimentos em ensino superior destaca-se pela necessidade de compreender quais são as prioridades de financiamento nas universidades estaduais e, assim, entender qual lugar ocupam as necessidades dos discentes de não só acessarem a esse ensino, mas permanecerem em condições desejáveis.

isolados que dependiam da sensibilidade dos gestores e da capacidade de convencimento e pressão dos setores da comunidade acadêmica (NASCIMENTO, 2014).

O marco deste processo de incorporação das ações de assistência aos estudantes à agenda governamental foi a aprovação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), Portaria n. 39 de 12 de dezembro de 2007; e posteriormente elevado à condição de política de Estado, através do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. O PNAES tem como objetivos (BRASIL, 2010, p. 1):

Art. 2º

- I - democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

O Programa estabelece que as ações devem ser desenvolvidas nas seguintes áreas: alimentação, moradia, transporte, saúde, cultura, inclusão digital, creche, esporte, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. O público a ser atendido deve ser, prioritariamente, os discentes oriundos da rede pública da educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio (BRASIL, 2010).

Em consonância com o PNAES, restrito às instituições federais de ensino superior, foi promulgado, em 28 de dezembro de 2010, a Portaria Normativa nº 25, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST). Em linhas gerais, o PNAEST repete o texto do Decreto do PNAES, acrescentando que o governo federal se compromete a transferir recursos para as instituições estaduais para incentivo à permanência estudantil em troca da oferta de vagas por meio do Sistema de Seleção Unificada (SISU).

O PNAES e o PNAEST são os documentos referenciais para a construção das políticas de assistência nas instituições de ensino superior.

Observa-se que os Programas determinam o conjunto de eixos de atuação contudo, não estabelecem as formas de execução cabendo, portanto, às próprias instituições a elaboração, a realização, o acompanhamento e a avaliação dos projetos e ações. Isso explica a heterogeneidade de projetos implementados e serviços ofertados pelas universidades (DUARTE JR., 2020).

A fixação de critérios rígidos de renda – que podem ainda ser acrescidos de outros critérios pelas instituições – demonstra o caráter seletivo e focalizado das políticas de assistência estudantil em vigência. Nessa perspectiva, a política de assistência estudantil se desvincula da noção de direito social conquistado e consolidado, convertendo-se em meros benefícios temporários para aqueles que cumprem os requisitos previstos. Esta tem sido a lógica das políticas sociais no cenário neoliberal.

As três instituições estaduais em questão contam com pró-reitorias relacionadas à política de assistência estudantil. No caso da URCA, a política de Assistência Estudantil contempla quatro eixos: I) permanência, no qual se insere a Residência Universitária; II) alimentação, no qual se enquadra o Restaurante Universitário; III) auxílio Estudantil, voltado ao incentivo à participação de eventos acadêmicos; e IV) apoio a semanas acadêmicas.

A Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE) da UVA desenvolve uma série de programas e projetos executados, como: o Programa de Atendimento à Saúde; o Projeto de Xadrez; o Programa de Inclusão Digital; o Programa de Saúde Bucal; o Programa de Encaminhamento e Acompanhamento de Estágios Remunerados e o Programa Bolsa Universidade (PBU). O PBU ganha um maior destaque por ter como finalidade assegurar a permanência dos estudantes de baixa renda, através da oferta de bolsas remuneradas em atividades desenvolvidas na Universidade.

A UECE possui uma estrutura organizativa mais robusta. A Pró-Reitoria de Política de Assuntos Estudantis (PRAE) subdivide-se em duas coordenadorias: 1) Coordenadoria de Bolsas e Benefícios de Assistência Estudantil; 2) Coordenadoria de Atenção Integral a Saúde e ao Bem Estar do Estudante, que desenvolvem um conjunto de iniciativas, quais sejam: Restaurante/Refeitório Universitário; Programa de Bolsa de Estudos e

Permanência Universitária; Residência Universitária; Programa de Acompanhamento Psicopedagógico e de Saúde aos Estudantes; atividades de apoio ao esporte, cultura e arte; e ações de caráter afirmativo tendo em vista o fortalecimento da inclusão social dos estudantes.

A assistência estudantil nas universidades estaduais pode ser considerada bastante deficitária, ainda que o seu alcance e as suas condições sejam melhores do que no passado. Anteriormente, por exemplo, não havia na URCA sequer um órgão responsável por esta área e nem mesmo uma compreensão por parte dos estudantes sobre o significado, de modo que não era compreendido como um direito, mas como um benefício.

Eu posso até lhe dizer que inicialmente não tinha. Quando a gente começa a universidade, a universidade tinha 10 bolsas, eram bolsas do CNPq. 10 bolsas de iniciação científica. Então, não se tinha recursos da assistência estudantil. Essa vai ser uma luta travada da criação das universidades. Aí essa assistência estudantil sempre se caracterizou por bolsa de iniciação científica, que não é assistência estudantil. Isso aí foi a pesquisa. [...] A URCA, bem recentemente, é que vai ter uma pró-reitoria de assuntos estudantis, nessa última reforma administrativa. Antes, você tinha o quê? Uma diretoria de assistência estudantil dentro da PROGRAD. (Docente 9).

E quando cheguei na UVA, falar em Restaurante Universitário, falar em Residência Universitária, o pessoal até estranhava. Não sabia nem o que era. "Então, quer dizer que tem uma residência para os estudantes?", "Tem um restaurante com esse valor, com esse preço para os estudantes? Não pode." [...] Não só residência universitária, como restaurante universitário, mas também ampliação das bolsas, que também era uma surpresa. "Quer dizer que eu vou receber um dinheiro para estudar?". Era uma coisa impensável há quinze, vinte anos na UVA. E essa realidade também é uma realidade hoje que passou a fazer parte do cotidiano da UVA, com todas as suas limitações. (Docente 7).

Na atualidade, a assistência estudantil parece ainda ser tratada como uma política de menor importância nas instituições. Evidentemente alguns avanços foram alcançadas nos últimos anos, todavia, as medidas adotadas são de caráter pontual e ainda assim têm uma oferta precária e insuficiente para atender a demanda. De fato, como dito por um dos entrevistados "é uma política pobre para pobres."

A exemplo do que foi esboçado no período Lula a nível nacional, que criou uma política nacional de assistência estudantil, o Estado do Ceará também houve proposta nesse sentido, que se pensasse uma política, não apenas programas, projetos que se esvaem a cada ano.

A cada ano, o governo atribui um valor X de custeio para manter bolsas e outras políticas de assistência aos estudantes, mas isso não é parte de uma política. Isso não foi estruturado como política.

A assistência estudantil é um dos gargalos que precisa avançar, porque houve aquela conquista ali de um aumento das verbas de custeio para as três estaduais, que terminaram se revertendo no aumento de bolsas, seja de iniciação científica bancada pela instituição, seja a bolsa de assistência mesmo, que no caso da UECE a gente chama de bolsa PRAE, seja ainda bolsas que a instituição banca para extensão e para outros projetos. [...] o que precisava melhorar era garantir que isso fosse estruturado dentro de uma política das próprias universidades estaduais, que tivesse um projeto em que essas universidades fossem reconhecidas a partir de um diagnóstico (Docente 4).

As instituições estaduais se caracterizam por ter um público estudantil das classes mais baixas da população. Em 2019, cerca de 80% dos estudantes matriculados na URCA possuíam uma renda familiar de até dois salários mínimos. A URCA, especialmente, é uma instituição peculiar que atende alunos de cinco estados: Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, de mais de cem cidades diferentes. Uma grande parcela dos estudantes têm dificuldades de permanecer e concluir o curso pela falta de recursos financeiros para se locomover à universidade ou, em outros casos, não conseguem conciliar os estudos com a rotina cansativa do trabalho.

[...] tinha um aluno que a bolsa do PIBID de 400 reais era o maior valor da casa dele, da família dele. A gente tem um perfil de aluno de uma classe social muito baixa, muito pobre. E essa pobreza impacta na permanência do aluno. A gente precisa de bolsas integrais, bolsas para que o nosso aluno não precise ficar trabalhando. Ou mesmo que tenha condições mínimas de comprar material, de xerox. Não vou nem dizer de livros, mas de fazer fotocópias dos materiais universitários. (Docente 8).

O depoimento acima mostra as graves condições econômicas de uma grande parte dos estudantes das universidades estaduais. E demonstra também a importância que os auxílios financeiros – as chamadas “bolsas estudantis” – têm, representando uma fonte de renda para toda a família. As bolsas possibilitam não apenas o custeio das despesas com materiais de estudos (fotocópias e livros), alimentação e mobilidade, como também contribuem para o próprio sustento doméstico. Os programas de bolsas e auxílios são as principais estratégias das universidades públicas estaduais dentre as medidas de apoio à permanência dos discentes. Justifica-se a prioridade dada em virtude

da aferição dos riscos socioeconômicos na vida dos estudantes (DUARTE JR., 2020).

Os gestores entrevistados enfatizaram a elevação dos investimentos em assistência estudantil a partir da segunda gestão de Cid Gomes o que resultou, segundo um dos depoimentos, tanto na ampliação de mais de 100% quantitativo de auxílios oferecidos, quanto na elevação do valor destas “bolsas”. Apesar disso o valor é ainda pode ser considerado extremamente baixo diante das necessidades.

[...] a conquista da greve em 2014 foi muito importante para o movimento estudantil, porque nós tínhamos X bolsas, no valor de R\$ 220, nós dobramos o número de bolsas. Na UECE, eram 900, passaram para 1.800. Eram R\$ 200 e passou para R\$ 440. Claro que isso é um impacto muito grande na vida do estudante, digamos assim, que está em estado de pobreza, que mora na periferia, que mora no interior. [...] Praticamente, o que sustenta hoje os estudantes com deficiência de renda, que estão em estado de pobreza, é essa bolsa de quatrocentos, quatrocentos e quarenta reais, mas ainda a quantidade de bolsas é pouca e ela está defasada. [...] R\$ 440 é o valor de 2014, certo? Quando o salário era, parece-me, setecentos ou oitocentos reais. Então, o salário já está R\$ 1000, e continua R\$ 440³⁴, então a bolsa não foi reajustada. Salvo engano, é 20% ou 25% de defasagem. (Docente 2).

A quantidade de “bolsas” destinadas aos estudantes ainda é muito pequena se pensarmos no total de alunos das instituições³⁵. Há também uma crítica acerca da função e das atividades exercidas pelos alunos-bolsistas.

[...] você não pode ser bolsista BPU para ficar substituindo funcionário, trabalhando feito “burro de carga”. Infelizmente, alguns bolsistas BPU que trabalham no setor administrativo, trabalham muito. Chegam exauridos. Tem contrato de 4 horas, contrato de 6 horas. Quem trabalha em algumas pró-reitorias, como a PROPLAN, principalmente PROGRAD, trabalham intensamente, principalmente em determinada época do ano. (Docente 8).

O número de bolsistas continua muito pequeno. Boa parte das bolsas são bolsas que, em vez de ajudar o aluno, atrapalha. Porque são bolsas de trabalho. Então, você entende o seguinte: para quê que

34 Segundo Yahoo notícias (10 de fevereiro de 2022), “A bolsa Capes não passa por reajuste desde 2013. Se fosse corrigida apenas pela inflação, o valor deveria ser 67,97% maior.” Disponível em <https://br.noticias.yahoo.com/bolsas-de-pesquisa-capes-estao-sem-reajuste-ha-9-anos-valor-poderia-ser-68-maior-132739531.html>? Acesso em 22 de fevereiro de 2022.

35 Esse problema se agudiza na medida em que algumas bolsas disponíveis para ensino superior, já em número escasso, contemplam também IES com fins lucrativos, acentuando a transferência de recursos públicos para o provimento de atividades do setor privado de ensino superior.

serve a bolsa de estudo? A bolsa de estudo serve para que o estudante pobre, carente, não precise trabalhar e use esse tempo que ele estaria trabalhando, estudando. Então, para ele ter um bom rendimento, eu dou uma bolsa de estudos. O que é que a universidade faz? Dá uma bolsa, obrigando o estudante a trabalhar na própria universidade. É o chamado bolsista de trabalho. Ajuda o estudante? Ajuda. Mas ajuda do ponto de vista de formar o estudante? E aumentar a sua potencialidade na pesquisa? Pelo contrário. Atrapalha. O cara tem horário, ele tem que ir pra biblioteca e ser o “cara” da biblioteca. Vai ajudar na biblioteca, não é com tempo para estudo. Ele vai ser secretário de uma coordenação de curso e vai trabalhar na secretaria. São vários bolsistas que fazem trabalho na universidade. O que a universidade está fazendo com esses indivíduos? Está ajudando? Não, de forma alguma. Isso não é ajuda para pesquisa. Pelo contrário. Do ponto de vista da pesquisa, de formação acadêmica, isso é um contrassenso, mas a universidade pratica, porque se não fizer, esse estudante tende a sair da universidade. Então, na modalidade bolsa, a universidade evoluiu muito pouco, muito pouco. Sem contar que o número de bolsas e agências de fomento são tão pequenas, que alimentam uma falsa meritocracia. (Docente 6).

Subjacente a esta modalidade de auxílio há uma lógica perversa que se aproveita das necessidades financeiras dos estudantes, estes são submetidos a atividades que, na realidade caberiam a um servidor efetivo. Denota-se aqui uma confluência com o processo de precarização e desvalorização do trabalho, redução do pessoal e corte de gastos.

Os restaurantes e residências universitárias também merecem destaque entre os programas de assistência estudantil das universidades, pois

[...] a maioria dos nossos alunos são de fora, são de outros municípios. Gente da zona rural, gente de pequenos municípios, que não tem condições de pagar aluguel. Muitos estudantes aqui vivem, pagam aluguel. Toda cidade-universitária, o aluguel é caro. Aí você tem sete, oito estudantes dividindo uma casa pequena para poder cursar, para não ficarem nesse vai e vem. A maioria dos nossos alunos saem 4 e meia da tarde dos nossos municípios e retornam meia-noite e meia, uma hora, chegam em casa. Então, é muito complicado. (Docente 8).

Um desafio a ser enfrentado não apenas pelos gestores universitários e pela comunidade acadêmica, mas também pelo conjunto da sociedade é a compreensão de que a política de assistência estudantil não se trata – e não pode ser vista – como um gasto, mas como investimento da sociedade. Esta concepção ainda precisa ser amadurecida, sobretudo, porque a ideia de “assistência estudantil” e a sua efetivação são processos recentes nas universidades estaduais do Ceará e que os próprios estudantes ainda têm dificuldade em perceber como um direito e não como um “favor”.

Ainda que os avanços sejam inegáveis, identificar as ações de assistência aos estudantes como medidas extremamente recentes em instituições com mais de trinta anos de história é um dado a ser lamentado. Além disso, a concepção focalizada que orienta as políticas de assistência estudantil estão em consonância com a lógica neoliberal que permeia as políticas sociais no Brasil.

6.2 Mercantilização da educação e privatização das universidades

O processo de mercantilização da educação superior compreende um conjunto de mecanismos pelos quais entendemos que as instituições transformam direta ou indiretamente as suas atividades em mercadoria. Entre os mecanismos destacamos: a oferta de cursos pagos, a cobrança de taxas e mensalidades e a venda de serviços/pesquisas por meio de parcerias com o setor privado.

Todos estes mecanismos se inserem no bojo do processo de desresponsabilização do Estado. Em meio à falta de recursos para suprir necessidades básicas nas instituições estas são impelidas a buscar alternativas de autofinanciamento assumindo obrigações que competem ao Estado.

A oferta de cursos com cobrança de mensalidades é uma prática comum e normalizada nas instituições de ensino superior do Brasil e já foi uma realidade nas universidades estaduais cearenses.

No caso da universidade no Cariri, estabeleceu-se uma dualidade entre cursos gratuitos ofertados nos principais *campi* da instituição e cursos pagos nas unidades descentralizadas com o agravante que os cursos eram equivalentes, isto é, possuíam os mesmos projetos pedagógicos. Esta situação foi resolvida a partir da pressão da comunidade acadêmica e dos questionamentos do Poder Público levando a que estes cursos se tornassem gratuitos e realmente incorporados à instituição. Não obstante, este processo acarretou problemas para a universidade e para os gestores que assumiram em seguida, como destaca um dos gestores entrevistados.

Foi um processo que ainda não acabou e que nós, o professor Plácido - obviamente não mais - e eu, temos problemas enormes com o Tribunal de Contas por conta da formalidade. Nós não tínhamos outra opção. Ou nós não aceitávamos a gratuidade dos cursos e

implementávamos como nós implementamos através de concessão de bolsas aos estudantes ou nós dizíamos: "Não governador, tome o dinheiro que nós vamos continuar a cobrar mensalidades." Voltar e extinguir as unidades não podia, porque tinha sido uma conquista do Centro-Sul cearense, é uma conquista do Cariri Leste, é uma conquista do Cariri Oeste. Não dava para você fechar e fazer de conta que estava tudo bem. O nosso projeto era incorporar os cursos unificando processos seletivos [...] o currículo já era o mesmo. E fazendo concurso para professor. Não foi possível. Veja que esse problema se arrastou de 2008 até 2012, sem a gente conseguir ter uma solução mais confortável, digamos assim. (Reitor 6).

Apesar de não estar em pauta de discussão atualmente a cobrança de mensalidades suscitou posições divergentes entre os entrevistados. Há aqueles que argumentam em defesa da cobrança que uma parcela dos alunos que acessam à universidade pública são provenientes de famílias com uma condição financeira que lhes permitiria pagar uma mensalidade.

Então, o Brasil adotou o sistema de não pagar, em que é absolutamente injusto até porque, nos anos 60, 70, a universidade era só de gente rica. E os pobres não entravam porque não tinham dinheiro. Então, eu acho uma das maiores injustiças que o Brasil consumou contra a classe pobre brasileira foi o chamado sistema de ensino gratuito, que é uma perversidade. Não devia ser gratuito. Devia ser gratuito para quem não pode pagar. E é muito simples você fazer. Você sabe pelo imposto de renda quem pode pagar e quem não pode. [...] Então, é de uma estupidez. (Secretário 1).

Não se pode reduzir o debate sobre a cobrança de mensalidades em universidades públicas referindo-se, apenas, ao fato de se estudantes puderem ou não pagá-la ou se devem ou não pagá-la. A educação superior é de grande relevância para a cultura e para o desenvolvimento da ciência e a destinação própria de recursos para ofertá-la. Para discutirmos quem pode e quem não pode pagar o ensino superior é preciso estarmos atento às próprias debilidades da formação brasileira marcada pelo clientelismo político pelo favoritismo e pelo chamado "jeitinho brasileiro". Não há garantias ou certezas de que pessoas que pagariam por este estudo fossem somente aquelas que realmente pudessem pagar. Há vastas notícias de processos fraudulentos na distribuição de recursos, tanto do FIES como de bolsas do PROUNI para pessoas com bom poder aquisitivo (que pela lei, não poderiam receber), então por que não haveria na cobrança de mensalidades para o ensino superior público? Uma importante pista analítica para compreender essa problemática, numa perspectiva de considerar

a totalidade social, está no fato de que a educação como um importante complexo da sociabilidade humana não deve ser mercantilizada, aliás, como afirmará um dos entrevistados mais adiante.

Ademais o perfil dos estudantes das universidades públicas foi alterado nas últimas décadas em virtude, especialmente, da política de cotas raciais e sociais. Mesmo um valor que poderia ser considerado baixo inviabilizaria a permanência da maioria dos alunos. O exemplo de outros países que aplicaram este modelo, no passado, revela que a cobrança de mensalidades significaria a exclusão da grande maioria dos discentes na atualidade.

[...] não resolve o problema na universidade, mesmo porque se colocar mensalidade nas universidades públicas, nas estaduais cearenses, na URCA, você vai afastar é um monte de estudante da universidade. Mesmo 200 reais, o estudante não vai ter como pagar 200 reais todo mês. E as taxas é uma questão de princípio mesmo, porque se você abre para pagar taxas, você vai abrir para tudo. [...] Mas eu sou completamente contra pagar mensalidade, taxas, porque sob o ponto de vista financeiro, a gente já paga imposto pra caramba. O tanto de imposto que a gente paga, aí mais uma coisa para pagar que é a universidade? Na verdade, eu defendo que a universidade, mas todo o sistema de ensino deveria ser público mesmo. (Docente 3).

Educação não é vista como um bem público. Não é vista como um direito. É vista como mais uma fonte de lucro, como um bem privado. [...] Então, eu sou totalmente contra as taxas de mensalidades. Eu acho que qualquer área da educação brasileira, a educação como a saúde deveriam ser totalmente gratuitas. Você está lidando com o patrimônio da humanidade, da cultura, da vida e isso não deveria ser nunca mercantilizado. Porque quando o mercado entra, ele vai priorizar dar lucro. [...] Então, eu sou contra mesmo por uma questão de princípio, de acreditar que educação, como a saúde, são direitos e como direitos não devem ser mercantilizados. Nós já estamos nas mãos do mercado. Esses próprios discursos são as forças do mercado. Por exemplo, não precisa dar 5% para as estaduais. Dá 2,5%, 2,44%, 2,20, não precisa, porque você precisa pegar esse dinheiro...o dinheiro que você não coloca lá, você coloca onde? Nas instituições financeiras para pagar a dívida pública. Então, a gente, de uma certa forma, já está na mão do mercado. Imagina se a gente abre essa concessão para se cobrar taxas e fazer uma privatização mais e mais aberta da universidade. (Docente 8).

A cobrança de taxas e mensalidades é uma medida que afronta ao princípio da gratuidade do ensino e que se contrapõe à democratização do ensino público e à justiça social. A complementação financeira das universidades decorre não da ausência de recursos, mas das prioridades estabelecidas. Como demonstramos no capítulo anterior as isenções fiscais, a construção de grandes

empreendimentos públicos e o pagamento dos juros e amortização da dívida, por exemplo, foram mecanismos de apropriação do fundo público estadual.

Além do mais o montante de recursos que seriam arrecadados com a cobrança de mensalidades e taxas representaria uma parcela irrisória do orçamento das instituições. Ou seja, não somente não resolveria a problemática financeira nem supriria as necessidades das universidades quanto se converteria num mecanismo de exclusão social e em mais um subterfúgio para o Estado diminuir o montante de recursos para as universidades públicas.

Talvez a cobrança de mensalidades possa funcionar bem em países e regiões em que a desigualdade social não sejam tão abruptas, em que a renda das famílias não sejam tão abruptas como é no Brasil e, particularmente, nessa porção do Brasil que é o Nordeste brasileiro, o Ceará. Só para você ter uma ideia, mais de 65% dos nossos alunos são egressos de famílias de baixa renda. São famílias que juntando todos os seus rendimentos não geram 3 salários mínimos. Desse grupo de 65%, mais de 50% dessas famílias são consideradas muito pobres e, portanto, eu estou falando de um rendimento mensal que não chega a um salário e meio. O que eu quero dizer com isso: é que seria ineficiente do ponto de vista propriamente capitalista você imaginar que vai manter a universidade com um pouco mais de 25% de pessoas em condições de pagar. Não mantém a universidade. E aqui eu estou falando em termos eminentemente econômicos, financeiros. Na lógica da captação de recursos. Por quê? Porque entre 60 e 70% do meu aluno é pobre ou muito pobre. Então, no momento em que eu cobro mensalidades eu estaria dizendo para esse público o seguinte: "A universidade não é para vocês.". Então, em países como o nosso, em regiões como a nossa, e o Ceará é um exemplo disso. O Ceará é um dos estados em que a renda média da população é uma das mais baixas do Brasil. Aqui, a pobreza e a extrema pobreza é muito concentrada. Então, qualquer política de cobrança de mensalidades na rede pública seja básica, seja superior, é completamente desajustada com a realidade socioeconômica do Estado. Seria uma aberração. Num Estado formado por famílias muito pobres, onde a única oportunidade de ascensão social é a educação pública e, principalmente, a superior e esse direito ser retirado. Então, nós defendemos muito fortemente a universidade pública, gratuita, e em regiões como a nossa, em situações como a nossa, seria um retrocesso, seria uma política clara de exclusão social, a cobrança de mensalidades na rede estadual de educação superior. Seria ineficiente, porque do ponto de vista propriamente financeiro não responderia às necessidades da universidade e seria uma aberração social para um estado como o nosso. (Reitor 4).

Apesar da maioria dos participantes ter afirmado uma opinião contrária a cobrança de mensalidades alguns destes fizeram uma ressalva em relação aos cursos de pós-graduação *lato sensu*, por entender que

[...] alguns cursos ofertados de modo especial que já tem a jurisprudência que pode ser cobrado. É o caso da pós-graduação lato sensu, é o caso dos mestrados profissionais, é o caso dos cursos de extensão. Mas isso não se confunde com os cursos de graduação que por lei, pela própria Constituição é proibida a cobrança dele. Então, precisaria um grande movimento para mudar a legislação e em qualquer hipótese, não dá para pensar em ensino privado no contexto de classes sociais ainda tão pobres e desfavorecidas. Só poderia ser feito num cenário de equidade, mas não tem albergue legislativo para fazer essa implantação ainda. (Reitor 5).

Esta visão apoia-se numa posição difundida pelo MEC, por meio de pareceres elaborados pelo CNE que categoriza os cursos de especialização e mestrados profissionais por apresentarem um caráter de formação profissional e serem oferecidos conforme a demanda do mercado como “ensino não regular”. Logo, não poderiam ser equiparados aos cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu no que concerne a sua gratuidade.

Esta interpretação opera uma diferenciação que não é feita nem pela Constituição de 1988 nem pela Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/96, já que as duas são consideradas modalidades do Ensino Superior. Além disso fere o princípio da gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais que proíbe a cobrança de taxas e mensalidades.

Outra temática que se insere na discussão sobre a mercantilização das universidades é o estabelecimento de parcerias com o segmento empresarial para a realização de atividades de pesquisa. No âmbito das universidades estaduais cearenses os vínculos com o setor produtivo são bastante escassos e quando ocorrem são projetos pontuais, de curto prazo e sem continuidade.

Eu acho que é pequena. Eu acho que a UECE tem. Em Sobral, a UVA tem também uma atuação junto com o pessoal da EMBRAPA, que também é uma empresa pública, mas a vinculação, o estabelecimento de parcerias comuns da universidade, da capacidade que a universidade desenvolve de produção de teses, de pesquisas, para gestão. O setor da gestão, por exemplo, a UECE desenvolve muitos projetos na área da gestão pública, da gestão privada, da gestão de empresas, etc. Na área de tecnologia, a UECE tem um avanço muito grande nas áreas da veterinária, da ciência animal, da medicina veterinária, e isso é pouco vinculado ao setor produtivo e às empresas locais. Isso é um gargalo que a gente tem que identificar. Quer dizer...a gente tem uma capacidade instalada, inclusive uma capacidade humana, um conjunto de teses e pesquisas, que sem dúvidas nenhuma, tem potencial de implementação na economia. [...] Mas a iniciativa privada, esse vínculo, essa simbiose é muito desorganizada. A UECE conta hoje com um núcleo de inovação tecnológico, o NIT. Que é o responsável por gerir a política de inovação da universidade.

Isso já é bastante importante, porque é o núcleo que faz o trânsito entre o que se produz na universidade e o que as empresas necessitam, é o que negocia, é o que vai lá fora, que tenta vender produto, vender serviço, vender assessoria, etc. Eu acho que na área de serviços, oferecer cursos de pós-graduação, até que vai bem. Está atendendo aí uma demanda enorme do mercado. Toda privada, toda. Agora, quanto ao setor produtivo, eu vejo ainda uma aproximação muito pequena. (Docente 4).

As três instituições estaduais dispõem de Núcleos de Inovação Tecnológica criados com o propósito de auxiliar os pesquisadores acompanhar o processamento dos pedidos de patentes e manutenção dos títulos de propriedade intelectual da universidade, bem como divulgar e transferir as tecnologias desenvolvidas.

Um exemplo importante de ser mencionado referente a esta diminuta aproximação entre as instituições universitárias estaduais e o segmento empresarial é o caso do curso de Engenharia de Produção da URCA.

Quando a gente chega e assume, a gente descobre que toda a justificativa era se aproximar do setor produtivo. Então, o curso de engenharia de produção seria uma maneira da universidade abrir as portas para o setor produtivo e essa era a justificativa do curso funcionar em Juazeiro. Então, a gente vai passar 10 anos sem infraestrutura, funcionando metade dos semestres de manhã, metade dos semestres à tarde, porque a gente não tinha sala de aula. A gente funciona durante dois anos, por exemplo, nas salas emprestadas do Instituto Federal, os caras pegaram lá o almoxarifado. As salas que serviam de almoxarifado lá por trás, onde era guardado o material. Eles retiraram esse material e deixaram a gente utilizar o almoxarifado. Durante dois anos, o curso funcionou lá. Durante dois anos, a gente funcionou no prédio que era de uma escola de primeiro grau. Depois, vai servir pro curso de Artes. Lá no Pirajá. Então, o curso vai ser itinerante. Esse curso que seria para se aproximar do setor produtivo. E aí junto ao curso, eles criam um Instituto, que seria o elo com o setor produtivo. É o ITEC. Então, o ITEC na realidade foi criado com esse intuito. No papel tinha essa vertente, fazer a ligação entre a universidade, o curso de engenharia e o setor produtivo. Ou seja, o ITEC seria uma espécie de agência de negócios com o setor produtivo, pra estreitar as relações. E o que aconteceu de lá pra cá foi que eles sempre deram o ITEC a alguém que eles gostariam de agradecer. Essa é a URCA. Então, "o professor tal nos apoiou na candidatura do Reitor. Vamos dar o quê pra ele?". Dá lá o ITEC pra ele. Então, é uma espécie de faz de conta. [...] é uma farsa por completo. Simplesmente, do ponto de vista prático, isso não existe. (Docente 6)

O Instituto Tecnológico do Cariri (ITEC), na URCA, foi criado através do Decreto nº 21.427 em 1991 com a missão de promover o desenvolvimento tecnológico por meio de medidas de estímulo à inovação tecnológica, à

modernização e à qualificação dos bens e serviços produzidos. O propósito do ITEC é justamente estreitar os vínculos com o setor privado, mas não há muitas informações no site do Instituto sobre a sua atuação, exceto uma lista com 2 minicursos e 1 um curso, além de seis projetos realizados, todos referentes ao período entre 2016 e 2019.

Em relação à UVA, o quadro é semelhante. Apesar do crescimento quantitativo e qualitativo de pesquisas realizadas, os laços com o segmento empresarial são praticamente inexistentes. Entre os fatores, pontua-se que o setor empresarial

[...] ainda não vê a Universidade como parceira importante para o desenvolvimento de soluções ou mesmo de consultoria em diversas áreas, sobretudo no conhecimento produzido sobre o semiárido. Tal aproximação tem se mostrado relevante, no entanto, no próprio meio acadêmico, com outras IES e Instituições de Pesquisa. Outro fator que dificulta a aproximação neste caso específico das IES estaduais com o setor empresarial é a falta de instrumentos legais, por parte do Governo do Estado, para que se possam firmar parcerias entre o setor público e o setor privado. Vale ressaltar como exemplo recente, no entanto, a parceria entre a UVA e uma grande indústria de calçados, instalada em Sobral, para a criação de um Curso de Graduação em Engenharia de Produção. O curso formaria mão de obra específica para atendimento à crescente demanda local. A parceria, ainda em estudo, se concretizada, terá apoio logístico da indústria, por meio de acordo de cooperação técnica, para uso de seu parque industrial em aulas práticas. O primeiro acordo de cooperação entre a UVA e uma empresa privada, porém, deverá ser firmado em breve. A efetivação do acordo implicará o uso de laboratórios do Curso de Engenharia Civil em ensaios técnicos, tendo como contrapartida o investimento nas instalações laboratoriais e abertura de estágios e bolsas de pesquisa. (Reitor 2).

Nos últimos anos, foram implementadas diversas medidas tanto de alteração no marco regulatório quanto ações direcionadas em ciência, tecnologia e inovação tendo em vista consolidar um ambiente favorável às ações nestes setores mediante a elevação das receitas e a redução da burocracia. Pode-se citar, por exemplo, o Programa de Apoio à Inovação Tecnológica nas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Tecnova), a criação do Fundo de Inovação Tecnológica (FIT), a alteração da Lei de Inovação Tecnológica do Estado do Ceará (Lei nº 14.220, de 16 de outubro de 2008), que possibilitou a obtenção de recursos públicos não-reembolsáveis para o investimento em

pesquisa e desenvolvimento, bem como o compartilhamento de equipamentos, recursos humanos públicos e privados entre as instituições de pesquisa.

Portanto parece-nos que a falta de instrumentos legais não se configura propriamente num obstáculo ao investimento empresarial. Para um dos entrevistados não há uma “mentalidade” por parte das empresas que se disponha a compatibilizar os interesses com os da universidade e a financiar e investir nas atividades da instituição.

Mesmo no marco do capitalismo, o setor produtivo no Brasil não tem uma tradição de investir em universidades, com algumas exceções, a Petrobrás. Mas a Petrobrás também é uma empresa mista, pública e privada. A Petrobrás tem um histórico de financiamento na UFRJ, tem a COP, que financia muito pesquisas. Mas o Brasil, como um todo, não tem uma tradição, mesmo porque a indústria brasileira não é uma indústria nacional exatamente. Imagina, numa região como a nossa, o Cariri, o setor privado não vai entrar para financiar a universidade, porque a gente forma mais o quê. A maior quantidade de profissionais que a gente forma é na área do ensino. A gente forma professores. Então, o setor privado não está interessado em formar professores. (Docente 2).

Onde estão os centros de pesquisa dessas empresas? Essas empresas estão com centros de pesquisa, praticamente em São Paulo. Eu discuto com essas empresas, porque nós temos as competências. As nossas universidades têm as competências. Não só a UECE. Aqui nós estamos do lado da UFC. Esses dois campi tão próximos um do outro, Pici e Itaperí, eles têm competências para responder a todas as necessidades das nossas empresas. No entanto, os centros de pesquisas delas estão fora do estado do Ceará. [...] É como se elas não tivessem ainda acreditado que elas precisam de um selo da USP, da Unicamp, da UFSCAR, da UNIFESP. Não dessem ainda o crédito para a capacidade e a competência que estão instaladas dentro das nossas universidades. Então, eu tenho um problema aqui. O outro é de cultura empresarial. É preferível comprar a tecnologia a desenvolver a tecnologia. Para quê que eu vou gastar o meu dinheiro em tecnologia, mesmo que o Estado seja um parceiro. Quando eu coloco o meu laboratório, um laboratório já de nível 2 para as nossas empresas na área de biotecnologia, esses laboratórios NV2 em todas as nossas universidades, nós temos laboratórios NV2 públicas. Esses laboratórios podem ser multiuso. A lei já permite isso. Então, por que as nossas empresas não estão utilizando os nossos laboratórios? Se eles têm ali a competência, a capacidade...Então, tem uma espécie de "preguiça empresarial" de investir na inovação. Por isso que tem um movimento no setor industrial brasileiro chamado movimento empresarial pela inovação. Então, eles precisam estar sendo estimulados a fazer entre eles, para ver se eles conseguem fazer inovação. E não apenas ir na China, comprar na China, comprar na Coreia, na Alemanha, ou ir nos EUA, que são os principais centros hoje de produção de tecnologias inovadoras. Vão lá e ficam abismados. Eles se transformam em meros comerciantes e montadores, porque não estão desenvolvendo tecnologia própria. (Secretário 2).

De fato, como apontado por De Negri (2017), a estrutura produtiva brasileira possui uma elevada participação do capital estrangeiro desde o início do processo de industrialização. Isto impacta diretamente sobre a capacidade endógena de geração de conhecimentos e produção de tecnologias na economia nacional uma vez que as atividades inovativas são extremamente concentradas, tanto do ponto de vista geográfico, num seleto grupo de países desenvolvidos quanto num pequeno número de grandes corporações. Ainda que se possa indicar uma tendência recente de desconcentração ainda é pouco significativa e bastante restrita a uma quantidade pequena de países.

Alguns condicionantes endógenos em relação às empresas como a ausência de uma mentalidade inovativa, ou exógenos, como a falta de um clima macroeconômico propício a inovação na realidade são apenas de segunda ordem. A forma de acumulação de capital numa condição periférica que prescindem da inovação tecnológica faz com que a estratégia de inovação do empresariado nacional não esteja associado ao investimento em P&D e, no máximo, à aquisição e adaptação tecnológica já desenvolvida. Portanto, seria ingênuo acreditar que apenas uma mudança interna nas instituições universitárias ou mediante políticas públicas possam, atualmente, alterar radicalmente a estrutura industrial existente ou resolver os gargalos histórico-estruturais do País (DE NEGRI, 2017; DAGNINO, 2008).

Por outra perspectiva argumenta-se que o desinteresse por parte das empresas estaria relacionada à falta de uma cultura por parte das universidades e dos pesquisadores. Haveria, portanto, uma resistência por parte da comunidade acadêmica em estreitar os laços com o segmento empresarial para a produção e comercialização dos conhecimentos produzidos.

É inequívoco que os investimentos do setor privado exigirão alguma contrapartida das universidades. O que se acusa como resistência da comunidade acadêmica, em verdade, representa a defesa da garantia da autonomia universitária. Entende-se que a aproximação com o segmento empresarial tem modificado a identidade e o funcionamento da instituição, interferindo na formação do aluno numa perspectiva produtivista, empreendedora e ajustada à reprodução e expansão do capital.

Cristaliza-se, assim, uma política de *accountability* direcionada para o ensino superior na qual o Estado e o próprio mercado, passam a controlar os serviços acadêmicos de forma produtivista e pragmática, atendendo às demandas específicas de contratantes de serviços externos. A esse respeito, Afonso (2013) afirma que “uma visão crítica e avançada de *accountability* deve, entre outros aspectos, pôr em confronto uma visão hegemônica, contrária à liberdade acadêmica e fortemente marcada por um cerceamento à autonomia institucional” (AFONSO, 2013, p.24).

Algumas evidências desta transformação já são verificados nas universidades estaduais, em particular a UECE, em virtude da sua maior aproximação com setor privado.

Se você pegar os cursos da área das ciências médicas, você vai encontrar..., mas isso não é só na UECE, é em todas. [...] Você tem ali no Centro de Ciências Médicas um prédio bonito, inclusive aumentou agora na UECE, outro bloco, novo, cujos laboratórios são todos montados para os estudantes e para os pesquisadores, não pelo governo, não pela universidade. É tudo por laboratórios que fornecem os remédios que esses médicos receitarão no futuro, você tá me entendendo? Depois que se criaram os marcos legais de C&T, isso principalmente nos governos desde o Fernando Henrique, que eu não exploro, mas que são importantes também. A de propriedade intelectual, que eu acho a mais importante e uma outra que eu não tô lembrado. Mas principalmente as do período do PT, elas abriram completamente para essa ideia do compartilhamento da infraestrutura da mão-de-obra dos pesquisadores, dos laboratórios, para que as empresas possam de fato fazer a simbiose com a universidade pública e fazer projetos em parceria. Então, o público e o privado, é muito forte essa ideia e ela está dentro das universidades. A gente não enxerga, mas ela está. É isso que eu estou te dizendo. Tem uma privatização sim, bastante expressiva da UECE. (Docente 4).

Primeiro, a mudança da natureza da universidade. Ela vai mudar, ela já está mudando por meio da pós-graduação, mas já ameaça a graduação também. Isso pode chegar à graduação. Está se criando dentro das universidades duas universidades dentro de uma só. Nós temos hoje duas UECE. Temos a UECE que depende especificamente dos recursos repassados pelo Estado, mas tem uma outra UECE que também se beneficia também desse primeiro recurso e se beneficia de toda a estrutura: prédios, energia, água, restaurante, e mais o da arrecadação. Os caras conseguem o quê? Manter laboratórios mais equipados, melhor estruturados e dessa forma, mais atrativos. Esse é um caso muito grave. (Docente 2).

Por outro lado, existe um receio pertinente que as universidades se isolem, afastando-se dos demais setores e espaços da sociedade, alheias aos

processos e demandas sociais. Daí estaria a relevância desta aproximação com o setor produtivo e a permanente tentativa de equalização dos interesses.

A gente tende a fazer uma demonização do setor industrial, do setor empresarial como se fossem um bicho de sete cabeças. Depende da nossa aproximação com esse setor. Se esse setor chega para nós como uma forma de colaboração mútua, participação nas pesquisas, mas sem interferir, é uma coisa. A outra coisa é quando eles chegam para nós, querem financiar as nossas pesquisas para atender os objetivos específicos dele. Aí já destoa do princípio da universidade. Mas, por exemplo, nós temos parcerias com empresas no curso de Veterinária da UECE. Com empresas ou indústrias do agronegócio. Algumas dessas indústrias, por exemplo, têm máquinas, instrumentos, que nos auxiliam a fazer a pesquisa. E, muitas vezes, a UECE estabelece um convênio com eles. E aí o convênio é utilizar os instrumentos deles e a UECE, em contrapartida, pode fazer uma análise ou estudo nos animais para acompanhar como é que está o rebanho de ovinos, caprinos. Uma coisa é você fazer essas parcerias. A outra é empresa chegar e querer que a universidade banque um produto para ela. Que pode até ser, no caso, por exemplo, uma indústria quer que a universidade descubra uma vacina ou tenha que arranjar um remédio para os caprinos. Isso daí também é possível. Agora o que é complicado é quando a empresa passa a ser dentro da própria universidade. (Docente 3).

A universidade pública brasileira já vem fazendo e deve continuar fazendo essa relação com o que eu chamo: setores produtivos da sociedade. A sociedade tem um conjunto de segmentos que não necessariamente, somente e exclusivamente a grande empresa, mas também a pequena e média empresa. Os negócios que nós vamos encontrar nas pequenas comunidades, nas comunidades mais populares. Ou seja, o setor produtivo, a gente sempre quando fala em setor produtivo, a gente tem uma ideia imediatamente da indústria, da grande indústria. É isso, mas não é só isso. Nós temos cooperativas de produtores, associação de produtores, nós temos, portanto, formas diferentes da organização do setor produtivo da sociedade. Seja aquelas mais populares, do pequeno e do médio produtor, seja do grande empreendedor. A universidade é produtora de conhecimento e como produtora de conhecimento tem a possibilidade de transformar conhecimento em tecnologia, seja tecnologia social, seja tecnologia propriamente industrial nessas diversas dimensões que estamos aqui falando. Então, eu considero uma das finalidades da universidade: produzir saber, transformar esse saber em tecnologia e essa tecnologia poder ser utilizada pela sociedade, sempre no sentido de estar resolvendo um problema objetivo da sociedade, melhorando os seus índices de inclusão social, de desenvolvimento econômico, de mudança cultural, que possa, portanto, incluir mais gente naquilo que a gente chama "cidadania". Então, portanto, eu não vejo com nenhum preconceito a relação da universidade com o aquilo que eu chamo "segmento produtivo". A universidade estadual do Ceará deu passos importantes nesses últimos 8 anos criando estruturas de incubação de empresas dentro da universidade, laboratórios dentro da universidade se voltaram pra transformar saber, conhecimento acumulado em tecnologia, patenteando, criando softwares e ao mesmo tempo marcas e patentes em torno disso. E, logicamente, que todas essas ações são geradoras de recursos para a instituição. Claro que esses recursos, a

gente tem que trabalhar sempre no médio e longo prazo. Eles nunca são imediatos, mas hoje a universidade tem algumas linhas de atuação nessa aproximação da universidade com aquilo que eu chamo de setores produtivos. [...] Com um detalhe, essa relação não pode tornar a universidade algo que não seja universidade. A universidade para continuar universidade precisa ter autonomia acadêmica, liberdade acadêmica. Então, essa relação universidade e setor produtivo não pode transformar a universidade em algo que ela efetivamente não é. Ela é produtora de conhecimento e como produtora de conhecimento, ela pode transformar conhecimento em tecnologia social, tecnologia dos setores que eu chamaria de produtivos. E com isso gerar sim orçamento extra para a instituição. Eu acho que esse é um bom caminho que a universidade vem desenhando para esse terceiro ciclo a partir da extensão universitária. (Reitor 4).

O conceito de “Tecnologia Social”, mencionado pelo entrevistado difere da noção hegemônica de “Tecnologia” ou “Tecnologia Convencional” por compreender o conjunto de produtos, técnicas ou metodologias desenvolvidos a partir da interação com outros atores sociais (cooperativas de trabalhadores, associações comunitárias e movimentos sociais) tendo em vista apresentar soluções para os problemas sociais presentes: exclusão social, precarização e informalização do trabalho e crise ambiental (DAGNINO, 2004).

A definição tradicional de tecnologia desconsidera estes outros atores sociais como possibilidades para o estabelecimento de parcerias com as universidades. Toma-se o setor empresarial industrial como o principal e único expoente das demandas da sociedade reforçando o pressuposto neoliberal do mercado como regular das ações e relações sociais cujo propósito é, antes de tudo, a maximização dos lucros privados (DAGNINO, 2004).

As universidades estão aprisionadas nesta lógica de produção científica voltada ao desenvolvimento tecnológico conforme os interesses do grande capital por conceber não apenas como a melhor forma e mais avançada, mas como a única maneira possível de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico. Daí a relevância de novos e alternativos vínculos com segmentos sociais como pontapé para a transformação da própria função da universidade e tendo em vista uma formação.

O processo de mercantilização da educação e de privatização das instituições têm como catalisadores as chamadas “fundações de apoio”. São entidades privadas, sem fins lucrativos, que foram criadas com o intuito de fomentar e auxiliar administrativamente e financeiramente, as instituições

universitárias na captação e gerenciamento dos recursos dos projetos de pesquisa, ensino e extensão desenvolvidos³⁶.

Estas entidades ganharam ampla projeção e se proliferaram no âmbito das universidades públicas, no início dos anos 2000, em razão da sua maior flexibilidade administrativo-financeira para a realização de projetos e para o estabelecimento de convênios com o segmento empresarial.

Agora, elas ganham uma importância maior com o conjunto de normativas e leis que foram elaboradas a partir dos anos 2000 pra cá. Por exemplo, na intermediação da venda de assessoria técnica, de extensão tecnológica, de produção de projetos em comum, projetos de pesquisa em comum com a iniciativa privada, as fundações cumprem esse papel hoje, porque tem um amparo legal em 3 instrumentos legais que eu citei, que é a Lei da Inovação, a 10.973, que é de 2004; a Emenda Constitucional n. 85, que é de 2015 e o Marco Legal de Ciência e Tecnologia, que é a 13.243, que é de 2016. Em seu conjunto, esse aparato legal potencializou as possibilidades de intervenção, de ação das fundações privadas nessa intermediação de produtos tecnológicos, desenvolvimento e pesquisa em conjunto da universidade pública com empresas. Ou, às vezes, com empresa pública também. Não é que seja só com empresa privada. As fundações facilitam, dinamizam, desburocratizam, porque elas trabalham com outra normativa, outra lógica, que não a da licitação, e todos aqueles trâmites do setor público, que, às vezes, exige um tempo maior para fechar contrato, para contratar uma prestadora de serviços e realizar o serviço. O Reitor da UECE tem uma cadeira na direção superior do IEPRO, mas o IEPRO tem o seu presidente executivo. Que é quem de fato administra, quem decide a vida da fundação. (Docente 4).

As fundações atuam como, no caso do Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da UECE (IEPRO), principal fundação de apoio à UECE, nas áreas de pesquisa, desenvolvimento de recursos humanos e consultoria, através da oferta cursos de extensão, cursos técnicos e cursos de pós-graduação *lato* e *stricto*

36 As Fundações de Apoio têm base legal na Lei Nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994 (que analisaremos brevemente a seguir). Sua existência nas universidades públicas é tratada por parte da sociedade como a grande tábua de salvação do financiamento. Matéria do jornal correio brasiliense de 29 de novembro de 2021, noticiava que “Em ano pandêmico, mercado pelo esvaziamento do orçamento público da ciência e tecnologia, as fundações de apoio de universidades públicas alcançaram a receita recorde de R\$ 7,5 bilhões. [...] De acordo com Fernando Peregrino, os valores captados pelas fundações de apoio são adicionados ao orçamento oficial da atividade de pesquisa e superam com folga o orçamento de R\$ 5,6 bilhões disponibilizados para o custeio e capital das universidades federais no ano passado.” <https://www.correiobrasiliense.com.br/euestudante/ensino-superior2021/11/4966892fundacoes-de-apoio-a-pesquisa-batem-recorde-de-receitas-durante-apandemia.html>. Acesso em 20/02/2022. Com efeito, é flagrante a naturalidade que estes dados são noticiados sem qualquer análise crítica que aponte a ausência e ineficiência do atual Governo Federal no provimento do ensino superior.

sensu; concursos e processos seletivos e serviços de consultoria em diversas áreas além de atuar também na contratação de empresas terceirizadas para execução de atividades no âmbito da universidade.

A fundação principal da UECE se chama IEPRO. E ela tem essa função de fazer essa intermediação, de captação de recursos, venda de produtos, venda de serviços da universidade ao mercado. Até aqui,[...] a maior parte dos negócios do IEPRO dizem respeito a venda de serviços da universidade, principalmente, de assessorias, órgãos públicos e privados, e a venda de cursos de especialização da pós-graduação *latu sensu*. É aí que se concentra o grande negócio do IEPRO na Universidade Estadual do Ceará. E é com base nesse recurso que o IEPRO arrecada do mercado e das pessoas físicas, vendendo serviço, assessoria e principalmente cursos de especialização que a universidade consegue manter algumas despesas de manutenção, custeio, porque a verba que é destinada do Tesouro Estadual não é suficiente. Então, uma parte que eu não sei dizer...não temos pesquisa nesse sentido para revelar qual é o percentual de despesas de custeio que a renda que o IEPRO arrecada e que tem que destinar uma parte à Fundação Universidade Estadual do Ceará (FUNECE), quanto é que cobre? Quanto é que essa renda cobre? Nós não sabemos dizer, mas sabemos de reuniões com o reitor, de audiências com o reitor, que parte de despesas como limpar campus, fazer instalações, manter energia, água, advém dessa conta com o IEPRO. Além do mais, o IEPRO funciona como um intermediador de mão-de-obra. A universidade necessita muito de trabalhadores avulsos, seja pra trabalhos de manutenção dos campi, por exemplo, e ela nem sempre, a universidade faz um contrato de terceirização com outra empresa. O próprio IEPRO supre essas necessidades imediatas. Então, as fundações surgiram basicamente para isso. (Docente 4).

Os recursos arrecadados pela venda destes serviços e projetos podem contribuir para incrementar o orçamento das universidades e custear alguns gastos das instituições. No caso da UECE, algumas despesas referentes a manutenção de instalações, limpeza do campus, água, energia são pagas com recursos provenientes das atividades realizadas pelo IEPRO.

Em meio às limitações orçamentárias das universidades que acarretaram no congelamento salarial e dos investimentos, a captação de recursos via fundações se tornou um mecanismo de complementação salarial para os docentes e de recursos extras para as unidades e departamentos.

Em 1994, foi promulgada a Lei nº 8.958, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, o que possibilitou o credenciamento das fundações pelo MEC e MCT (Ministério de Ciência e Tecnologia), enquanto um

tipo de fundação de direito privada com particularidades como, por exemplo, a dispensa de licitação para contratar com entidades públicas.

Uma crítica comum apontada tanto pelos que são contrários a existência das fundações quanto pelos que defendem, refere-se à falta de transparência da sua atuação e dos recursos envolvidos.

Eu, particularmente, considero que essas fundações podem prestar um bom serviço à universidade. Elas podem facilitar a relação da universidade com aquilo que nós chamamos de segmento produtivo, e eu falo do pequeno, do médio e do grande segmento. Eu acho que as fundações podem reforçar sim os orçamentos da universidade para fazer aquilo que a universidade faz: ensino, pesquisa e extensão. Agora, essas relações precisam ser profundamente transparentes para a comunidade universitária e para a própria instituição e para a sociedade. Muitas vezes, a grande crítica que eu vejo sobre as fundações é a falta de transparência do destino dos recursos que são captados por essas fundações. É da forma de adesão dessas fundações à universidade, então nesse campo da transparência da relação da universidade com os chamados institutos ou fundações, eles precisam estar sob o controle da universidade e principalmente sobre o controle social da comunidade universitária. Então, esse é o caminho para você manter institutos ou fundações vinculados à universidade realizando tarefas que eu considero importantes como essa que é dessa relação com o segmento produtivo da sociedade. (Secretário 2).

Embora atuem junto ou por dentro das próprias universidades as fundações possuem uma estrutura paralela, independente das instituições, mesmo beneficiando-se dos convênios estabelecidos. Não se tem conhecimento sobre os contratos firmados bem como o volume de despesas e receitas das fundações. Esta falta de transparência ocorre também pela falta de democracia nas próprias universidades uma vez que a comunidade universitária não tem acesso a estas informações. Desse modo o processo de privatização das instituições universitárias coaduna-se e se fortalece da estrutura e do funcionamento antidemocrático das universidades.

[...] o grande problema desses institutos, como é o IEPRO, é a transparência. Ou seja, a gente não sabe a quantidade de dinheiro que entra, nem a destinação desses recursos. Então, muitos recursos estão vindo lá para o IEPRO, mas a gente não sabe o caixa. Só quem sabe isso é o reitor da universidade e o presidente do IEPRO. E a gente tem recebido muitas denúncias, inclusive, do próprio Ministério Público. O próprio Ministério Público já há um tempo investiga essas contas do IEPRO, porque muitas coisas eles deixam de declarar no imposto de renda. E isso tem sido alvo de constantes denúncias pelo sindicato, como também tem sido alvo de denúncias do Ministério Público.

Porque a gente precisa saber, já que nós estamos dentro de uma universidade pública, que dinheiro ou que verbas são essas que vêm para a UECE. Porque, veja, o IEPRO mantém uma estrutura que não é uma estrutura de uma universidade pública. É uma estrutura que não passa pelos conselhos da universidade, pelas decisões. O IEPRO toma suas próprias decisões e a gente acha que não pode, porque sendo um instrumento ligado à universidade pública, ele tem que ter essa transparência, ele tem que ser gerido por pessoas, por servidores públicos, tem que ser gerido como instituição pública. E aí a gente vê, por exemplo, que tem muita ingerência de empresas, de instituições privadas no IEPRO. E principalmente, no âmbito da EAD. Porque muitos cursos que a UECE tem, a maior parte dos cursos de especialização da UECE são pagos. A gente não sabe quanto essas especializações recebem, nem quanto elas gastam, nem o que ficam, nem para onde vão esses cursos. Porque, por exemplo, a ideia desses institutos inicialmente era receber essas verbas e investir nas universidades, mas a gente não vê investimento nenhum nas universidades. Então, tem coisas que a gente não sabe nem dizer, porque não existe transparência. Se você for pedir o balanço desses institutos, é um “Deus nos acuda”. Há todo um rebuliço para que não seja revelado a verba para onde, a que se destina, nada. [...] mas a gente sabe que tem contratação, por exemplo, de servidores pelo IEPRO. A gente sabe que tem contratação de professores via IEPRO, mas professores não para a área de graduação, daquelas atividades que são da universidade, mas que são para cursos extras, cursos que a universidade também não explica direito plenamente. É uma questão muito séria dessa ingerência de instituições privadas que a gente tem certeza que tem [...] Então, nós compreendemos que a UECE já tem um setor privado, que são esses institutos e todas as suas atividades feitas. É privado. Então a UECE diz que é um ente público, gratuito, mas tem um instituto que recebe verbas que nem instituições privadas, que podem até ser legais, mas porque não são transparentes. Porque não são conhecidas as verbas desses institutos. Porque ninguém sabe. Ninguém sabe de nada sobre o IEPRO. Isso é muito sério. (Docente 3).

No caso da UVA, esta estabeleceu uma relação com as fundações privadas – os chamados “Institutos”, bastante peculiar em virtude da oferta de cursos de graduação presencial não apenas em várias cidades do Estado do Ceará, mas também no Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Goiás, dentre outros. A partir de 1997, a UVA passou a ofertar, mediante parcerias firmadas com a iniciativa privada (institutos) e com prefeituras, programas de formação para professores já em exercício do magistério nas escolas.

As prefeituras e os institutos eram responsáveis pela infraestrutura e logística de funcionamento dos cursos, ao passo que à UVA cabia a oferta, o gerenciamento e o acompanhamento. Posteriormente, os institutos assumiram a gestão acadêmica dos cursos, enquanto a universidade passou a exercer a função de regulação e certificação.

A modalidade dos cursos oferecidos buscava suprir algumas dificuldades do público-alvo como: a falta de tempo para se dedicar aos estudos nos horários previstos geralmente pelas IES, a falta de condições financeiras para realizar a formação em outra cidade e a dificuldade de competir nos processos seletivos convencionais das IES (CAMPANI; DE HOLANDA, 2020).

O professor José Teodoro Soares, reitor da UVA naquele momento, justificava a importância deste programa para a UVA e para a sociedade.

O leque de parceria que a UVA põe em movimento ao articular as suas ações de ensino, de extensão e de pesquisa se constitui hoje um dos mais importantes instrumentos de ação desta instituição, pois tal mecanismo imprime às ações celeridade, economicidade e flexibilidade o que se revela como uma frutuosa inovação administrativa na esfera pública. Como exemplos, vou enumerar a gama de convênios celebrados entre a UVA e 1/3 dos municípios do Estado do Ceará, e ONGs, como forma de execução de seu programa de formação de professores em regime especial, sem a rigidez e o engessamento que o modelo esposado pela administração pública inibe, dificulta, e às vezes, inviabiliza quando a legislação se aplica literalmente, sem o uso do salutar princípio hermenêutico de contextualização sociológica. (SOARES, 2000, p. 44).

O discurso oficial argumentava em defesa do programa o seu alcance, baixo custo, flexibilidade e rapidez do processo de formação de professores. Percebe-se a defesa da inserção da instituição na sociedade e beneficiamento a um amplo conjunto de profissionais.

Entretanto, é necessário demarcar que os cursos eram bastante precários e ofereciam uma formação de baixa qualidade para os alunos como podemos verificar pelos relatos abaixo.

Curso da UVA entre aspas. Eram cursos oferecidos pelos institutos privados com a chancela da UVA. E isso dava um retorno financeiro para a universidade e o reitor se gabava disso e dizia que a gente não precisava de recurso público. Porque já tinha o recurso privado. O que era um absurdo. [...] Praticamente, a UVA vendia diplomas, porque existem institutos e institutos. Uns mais sérios e outros menos sérios. Mesmo nos mais sérios, por exemplo, eu tinha aluno da graduação lecionando, formando aluno que ainda não estava formado, dando aula nesses institutos. (Docente 8).

Isso causava uma confusão generalizada. Causa ainda hoje, mas isso era muito mais explícito, fazia parte do cotidiano da universidade e nos prejudicava inclusive profissionalmente, porque todo mundo era professor da UVA. A gente já era motivo da chacota. "Ah, eu trabalho na UVA", "Mas na UVA de qual bairro?". A gente tinha que explicar: "Olha, só existe uma UVA, em Sobral. Não existe UVA em outras

idades, outros bairros.". "Ah não, porque eu sou professor da UVA", "porque eu sou aluno da UVA". E isso virou motivo de chacota. [...] porque assim, a quantidade de alunos que passaram por esse tipo de formação e era uma formação extremamente limitada. Você tinha na oferta de cursos de biologia, de química, de cursos necessitavam, por exemplo, minimamente de laboratórios, e era uns cursos que eram realizados na ideia de quadro e giz. Salas superlotadas, concentração das disciplinas em determinado período, porque as pessoas só podiam fazer nas férias.

Como a proliferação dos institutos era uma coisa muito presente no cotidiano da UVA, inclusive quando você ia dar aula nos municípios, o pessoal: "Ah, a gente já paga. Por que os alunos de Sobral não pagam?". Tinha essa confusão, aí a gente tinha que explicar: "Olha, esse dinheiro na verdade não é um dinheiro que vai...". Tem muita gente que: "A gente está pagando para vocês lá da UVA em Sobral utilizarem o dinheiro que a gente está pagando.". O pessoal que fazia os cursos no interior do Estado, tinha muito essa pergunta, aí você tinha que explicar em sala de aula que na verdade, a UVA estava apenas sendo utilizada como um espaço de oficialização do curso, esse tipo de coisa. Mas o recurso não obrigatoriamente ia pra UVA. (Docente 7).

Esta expansão respaldava-se na significativa demanda de formação de professores do sistema de ensino, em virtude das exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9424/96) que exigia a formação específica, em nível superior, para os professores em exercício no sistema de ensino em um prazo de 10 anos (1997 a 2007) e pelo FUNDEF que assegurava o financiamento dessa formação e estimulava os sistemas de ensino municipais e estaduais a pactuarem a formação com as instituições de ensino superior (CAMPANI; DE HOLANDA, 2020).

Para atender as metas colocadas pela legislação e suprir a enorme demanda de professores do ensino fundamental nos sistemas municipal e estadual operou-se um processo de massificação do ensino de forma precária e descolado das realidades locais alheios às carências e potencialidades existentes nos municípios (CAMPANI; DE HOLANDA, 2020).

Para os professores da UVA, a atuação nos cursos oferecidos configurava-se num mecanismo de complementação dos baixos salários recebidos, evidenciando a precarização do trabalho a qual estavam submetidos. O estímulo à expansão das fundações privadas manifesta a indução explícita pelo Estado à captação de recursos pelas próprias instituições diante do subfinanciamento imposto.

[...] os institutos se fortaleceram a partir dessa nossa necessidade de sobrevivência. Porque se, por um lado, tinha uma demanda muito grande no interior do Estado para atender aquela questão jurídica de todo professor que estivesse em sala de aula no prazo de dez anos teria que ter formação, algum tipo de licenciatura. Uma demanda muito grande. A grande maioria dos professores que estava em sala de aula, há quinze anos, não tinham nenhuma licenciatura. Aí os institutos se aproveitaram por esses dois lados. Uma demanda muito grande e por outro lado, um quadro de professores das universidades estaduais que estava com o seu salário extremamente defasado, e que se submetiam para garantir a sobrevivência. (Docente 7).

A UVA experimentou, segundo Campani e De Holanda (2020), um processo de descentralização e não de expansão e interiorização do ensino superior uma vez que

Ela não expandiu o existente, mas criou formas de ofertar seus serviços para fora dos muros da universidade. A UVA rompeu seus muros como ideia de Ensino Superior, e não como universidade. Não foi a universidade que se expandiu, porque já dissemos anteriormente, não havia condições materiais para isso, mas a descentralização dos seus serviços, que foram a ampliação da oferta de vagas para o acesso ao Ensino Superior, a flexibilização das condições de permanência na modalidade e a certificação. (CAMPANI; DE HOLANDA, 2020, p. 14).

É pertinente a observação das autoras sobre a externalização da ideia de “ensino superior” e não de “universidade”, o que confirma que, em resposta às carências existentes de professores esta descentralização do ensino resultou num processo de certificação em massa de profissionais num processo formativo aligeirado, frágil e empobrecido. Isto denota a evidente ausência de uma preocupação com a democratização do ensino e a formação com qualidade de professores, além da falta de alinhamento com qualquer projeto de desenvolvimento regional e fortalecimento identitário dos territórios (CAMPANI; DE HOLANDA, 2020).

O ex-reitor da UVA, José Teodoro Soares, expressava como meta da instituição a expansão de cursos com cobrança de mensalidades, como forma de assegurar a autossustentação da universidade.

A chegada dos institutos acabou criando um pouco essa ilusão de que era possível construir a universidade eternamente com recursos dos institutos. É inegável que, em termos estruturais, a UVA de um salto de qualidade significativo depois da chegada dos institutos, porque muito dinheiro passou [entrar na instituição] [...] vale ressaltar, muito dinheiro em relação ao montante que os institutos ganhavam com a utilização do nome da universidade, era um percentual bastante inexpressivo, o

percentual utilizado dentro da estrutura da URCA. E a gente já previa o esgotamento da demanda desses cursos e isso acabou acontecendo na prática. Não é à toa que inclusive vários desses institutos fecharam e obviamente com o fim da demanda, fechamento dos institutos a gente passou a conviver com a necessidade de recorrer aos recursos do Estado que já estavam escassos e limitados e quando a gente correu atrás não deu mais para gente consertar, a gente mesmo tinha construído. A gente mesmo tinha construído porque a universidade de uma forma ou de outra, não só a sua gestão, acabou abraçando essa ideia de que nós deveríamos construir o nosso próprio salário. Não faz sentido ficar reivindicando aumento salarial, uma vez nós temos condições de construir nosso próprio salário com esses recursos paralelos e também não faz sentido a gente reivindicar aumento do financiamento por parte do Estado, se nós temos um Estado quebrado. Nós temos que construir o nosso próprio financiamento. E durante muitos anos a gente conviveu com essa realidade. Quando essa realidade nos mostrou o que a gente já vinha discutindo, apresentado pra sociedade, para o conjunto da comunidade acadêmica que tinha os seus limites, a gente sentiu o baque [...] (Docente 7).

Este comportamento era alvo de questionamentos até mesmo por parte do próprio governo, como podemos perceber pelo depoimento de um dos secretários, embora o entrevistado ressalte a importância destes cursos.

Na verdade, ele [José Teodoro] pegava aquele dinheiro e aplicava todo na universidade. A grande vantagem para ele é que ficou todo mundo dizendo o seguinte: "O Teodoro fez tudo e jogou o nome dele lá para cima.". Ele foi deputado cinco vezes, quatro vezes. Quer dizer, foi uma maneira dele fazer política pouco torta, entende? Porque muita gente dizia: "Poxa, o Teodoro está roubando e tal.". Eu dizia: "Deixe o Teodoro. O Teodoro é um assunto meu.". E eu dizia ao governador: "Governador, não se preocupe não que o dinheiro que ele está tirando, eu arranco dele e ele bota.". Ele fez uma administração, fez tudo. Agora, era como se fosse um presente dele. Estabelecemos os percentuais que já entravam direto na universidade. Não ia mais para uma conta que era gerida pelo reitor. Então, ficou tudo resolvido. [...] Com esse trabalho do Teodoro, a UVA ficou muito bem, com dinheiro próprio. [...] Ela cresceu muito mais do que a URCA, é muito melhor do que a URCA. Porque era o ensino pago. Quem pagava eram os outros municípios. Os municípios pobres que faziam...todo município do Ceará fazia um, dois, três, quatro cursos. [...] Com esses cursos que ele deu no interior e eram cursos noturnos, ele facilitou. Claro, tem que dar qualidade, ele exigia. Era uma qualidade razoável. Mas era o suficiente para a gente avançar num estado com pouca educação. Então, ele realmente divulgou a educação no Estado todo. A educação superior foi para o estado todo. (Secretário 1).

Percebe-se que a gestão dos recursos provenientes do pagamento de mensalidades operava-se de forma ilícita, a margem dos procedimentos legais. Em que pese a tentativa do entrevistado de atenuar a prática do então reitor da UVA, José Teodoro Soares, denominando de um "presente" para a instituição, a

expansão da UVA conferiu ao gestor um amplo e significativo prestígio social e político, favorecendo-o nos processos eleitorais.

Os Institutos obtiveram uma arrecadação financeira extraordinária durante um longo período. Posteriormente, em virtude do crescimento da modalidade EAD nas instituições particulares os cursos ofertados perderam espaço e muitos Institutos foram fechados ou mesmo migraram para o próprio setor privado.

Há diversas suspeitas de irregularidades e enriquecimento de pessoas ligadas à fundação e apesar disso foi citado nas entrevistas que os recursos provenientes da atuação dos Institutos proporcionaram uma melhoria nas condições infraestruturais da UVA. No entanto, à medida que estes foram fechados a verba para custeio foi reduzida, impactando diretamente no funcionamento da universidade.

Toda aquela infraestrutura que a gente tinha conseguido não se teve uma manutenção. O custeio da UVA caiu drasticamente, porque os institutos foram fechando. Então, aquilo que o governo não dava, porque os institutos cobriam - e é por isso que se justificava a existência dos institutos - e o governo fechava os olhos para a existência ilícita dos institutos daquela forma, o enriquecimento ilícito que se tinha dos grupos que eram ligados aos institutos, que era dinheiro "a rodo", então aquilo foi retirado. Quando aquilo foi retirado, o custeio da UVA ficou pequenininho, o menor das 3. Então, nós vivemos um movimento de precarização pior do que as outras duas universidades: do que a URCA e do que a UECE. Então, nós tivemos um momento de ascensão, com a conquista da infraestrutura e etc, e de demandas políticas nossas. E depois tivemos um recuo, de 8 anos, 5 anos pra cá então piorou drasticamente. (Docente 5).

A fala do entrevistado reforça nossa compreensão de que há um flagrante descaso no financiamento das universidades públicas. Causa espanto o fato de que é preciso recursos externos de fundações de apoio para promover a expansão das universidades estaduais quando, na verdade, este financiamento deve ser de responsabilidade do poder público. As falas anteriores expressam concepções de mercado que apontam que sem as fundações de apoio, as universidades não sustentam seu crescimento levando-nos equivocadamente à conclusão de que elas são mais que necessárias, imprescindíveis.

Na URCA a principal fundação de apoio é a Fundação de Desenvolvimento Tecnológico do Cariri (FUNDETEC), criada em 1997, com o objetivo de apoiar a universidade na realização das atividades e fomento de

ações no âmbito científico, tecnológico e cultural junto à comunidade acadêmica e a sociedade.

A FUNDETEC era responsável pelo gerenciamento administrativo e financeiro de cursos e projetos. E, conforme mencionado por vários entrevistados, a atuação da Fundação foi marcada por irregularidades e denúncias de corrupção. Um ex-gestor declarou que, ao assumir a administração superior da universidade, a FUNDETEC

[...] tinha um déficit, de 23 funcionários, eu tive que demitir todos, porque o que a fundação de apoio arrecadava não conseguia pagar. Não tinha dinheiro para pagar nem a rescisão deles. Foram dois anos a míngua dessa instituição de apoio, e a gente administrou toda essa crise e terminamos essa instituição melhor, sem fazer transferência de dinheiro público para lá, sem haver desvio de finalidade. Tudo o que a gente conseguiu, um concurso aqui, outro acolá, a gente investia na própria universidade. (Reitor 5).

A vasta e recorrente quantidade de casos de corrupção envolvendo as fundações de apoio sinalizam a problemática relação que têm se estabelecido entre estas entidades e as instituições universitárias. A irrestrita autonomia dada a estas entidades têm se convertido num artifício para condutas execráveis.

Mesmo aqueles que não são contrários a existência das fundações acreditam que devem ter o seu escopo de atuação limitado e submetido a fiscalização de órgãos de controle. É comum falar-se das fundações como “caixas-pretas” em alusão à falta de transparência destas instituições. De fato, ao longo da pesquisa, não conseguimos obter muitas informações a respeito dos seus balanços orçamentários e movimentações financeiras.

Em suma a proliferação das fundações privadas foi extremamente funcional à estratégia de desresponsabilização do Estado na medida em que se possibilitou a criação de uma estrutura que estimula as universidades a captação de recursos por sua própria atuação. A consequência deste processo é que suas instituições, suas unidades e seu corpo docente passam a ser cobrados pela sua própria sustentação, instaurando-se uma diferenciação no interior das próprias instituições como explanado na entrevista abaixo.

Você tem uma URCA pública e você tem uma URCA particular. Essa tem uma autonomia completa via Fundetec. Oferece o curso, mas usa o vigilante público da universidade, usa a energia que foi paga como

energia pública, usa água, usa a limpeza, usa a secretaria, usa o computador, usa a sala e aí consegue fazer um preço menor do que o mercado. Porque quem está bancando boa parte do custeio dos cursos é a universidade pública. Ou seja, são recursos para a universidade pública que mantém parte da universidade privada. E aí não é interessante que ela privatize de vez. Porque se privatizar de vez, vai ter que pagar por esses espaços. Mas na medida que funciona com a universidade semi-privatizada, aí fica muito mais barato o curso. Um curso de pós em Educação privado, vai usar a secretaria do curso de Pedagogia, vai usar o pessoal que está fazendo a limpeza, os servidores que fazem a limpeza, que fazem a vigilância, a energia elétrica das salas, tudo é usado da universidade pública. E tem vários cursos assim. (Docente 6).

O exemplo citado no depoimento demonstra como as fundações favoreceram a mercantilização e privatização da universidade. A URCA que permanece pública sobrevive às custas dos poucos orçamentos disponíveis ao passo que a “URCA particular” beneficia-se da estrutura física, dos recursos financeiros e do corpo de trabalhadores da “URCA pública”.

A ampla expansão e permanência das fundações conformaram uma lógica privada no funcionamento das instituições. Ainda que a atuação das fundações possa ter sido reduzida em relação a anos anteriores, continua presente a visão empreendedora introjetada no âmbito das universidades e do trabalho docente.

6.3 Financiamento público e desresponsabilização do Estado

As reflexões a respeito do financiamento das universidades estaduais evidenciaram um quadro de crise estrutural das instituições. O subfinanciamento, conforme uma percepção geral dos entrevistados, não é um aspecto momentâneo, mas um problema crônico das universidades desde o surgimento.

Apesar do crescimento do orçamento considera-se que este financiamento é aquém das necessidades e insuficiente para prover as condições adequadas para a existência das universidades, bem como para assegurar a expansão e o desenvolvimento das suas potencialidades.

A universidade pública estadual cearense é subfinanciada. E a UECE de forma muito particular. A UECE deu saltos significativos do ponto de vista acadêmico, mas o investimento não acompanhou o mesmo

ritmo de crescimento acadêmico. [...] Nesses últimos 8 anos, conseguimos com muito debate, com muita luta, melhorar o custeio da universidade e o nível de investimento. Inclusive, nesses últimos 10 anos, 12 anos, conseguimos como universidade, conseguimos melhorar o salário dos professores. Mas continuamos uma universidade subfinanciada. As universidades estaduais do Ceará são subfinanciadas. A UECE é um caso claro disso. É a mais robusta universidade pública estadual do Ceará, é a mais robusta naquilo que a gente chama de universidade no sentido largo, graduação, pós-graduação consolidada, pesquisa, extensão, mas tem um financiamento muito aquém do seu tamanho acadêmico. Então, esse é um problema sério e limitador das nossas potencialidades. (Reitor 4).

Os recursos financeiros destinados às Instituições de Ensino Superior (IES) estaduais, consideradas as peculiaridades de cada uma (UVA, UECE e URCA), não têm acompanhado o crescimento das diversas demandas das IES estaduais, embora tais demandas representem um importante e necessário investimento em Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação, cada vez mais fundamentais para o desenvolvimento, não apenas econômico, mas social do Estado, o que indiscutivelmente é o único caminho para a superação dos graves problemas de nossa sociedade. (Reitor 2).

Entende-se que as instituições são subfinanciadas, especialmente, considerando o crescimento ao longo dos anos que não foram acompanhados de uma equivalente elevação dos investimentos. A título de ilustração ao se comparar o orçamento destinado à UECE com a Universidade Federal do Cariri (UFCA), constata-se que as verbas destinadas à manutenção da instituição federal eram proporcionais as da estadual, mesmo com um número de alunos bastante inferior.

A UFCA é uma universidade federal, recente, universidade que hoje tem 5 mil alunos. É uma universidade nova da rede federal que tem 5 mil alunos. A UECE, se eu junto todo o conjunto de estudantes vinculados à universidade, só da graduação eu chego a 18 mil alunos. Se eu somo com a pós-graduação, eu posso chegar a 26 mil, se eu junto toda a pós-graduação. Eu tenho uma universidade com 26 mil alunos que tem um custeio semelhante a uma universidade no Estado do Ceará com 5 mil alunos. O custeio da UFCA em 2020 é igual ao custeio da UECE com o quádruplo do número de alunos em relação à UFCA. Então, você percebe imediatamente uma defasagem brutal do orçamento das universidades estaduais do Ceará. Se eu comparo à universidade também no Ceará da rede federal. Precisa se comparar. Um aluno que faz Administração na UFCA não poderia ter um apoio diferente daquele que a UECE deveria dar ao seu aluno também. Mas quando você tem custeio tão díspares, você tem, na verdade, duas realidades de financiamento. (Reitor 4).

Este subfinanciamento poderia ser resolvido caso a vinculação prevista na Constituição Estadual fosse cumprida, pois geraria um incremento financeiro considerável para as instituições.

Então, nós temos um grave problema de financiamento das universidades estaduais, seja da UECE, da UVA ou da URCA. E, logicamente, 5% previsto na Constituição não é cumprido. Pelas contas que a gente já fez, inclusive com apoio mesmo daquele estudo que o sindicato fez e a gente também fez na universidade quando estávamos na gestão, hoje a gente precisaria basicamente do dobro...esses 5% representariam para a gente, hoje, um pouco mais do que o dobro do que a gente recebe hoje. Então, em 2020, o nosso financeiro estava previsto 41 milhões de custeio, então eu estaria falando de 82 milhões de custeio. Claro que 82 milhões de custeio dá um fôlego à universidade que ela não tem hoje. Claro que sim. [...] o Estado do Ceará não cumpre os 5% previsto na Constituição Estadual. Se cumprisse hoje, o custeio e investimento da universidade seria o dobro do que ela recebe pelo menos. (Reitor 4).

Como apresentado no capítulo anterior a representação do Ministério Público Estadual solicitando a declaração de inconstitucionalidade enfraquece este dispositivo do ponto de vista jurídico-institucional. Entretanto, o percentual previsto ainda se mantém como um parâmetro de financiamento que serve como instrumento de pressão e reivindicação política dos setores organizados da comunidade universitária e da sociedade civil.

Partimos do entendimento de que a disputa no âmbito jurídico acerca da legitimidade desta subvinculação, na verdade, é a expressão do embate político-ideológico acerca da função e identidade das universidades. Desse modo, o questionamento sobre este dispositivo constitucional não se trata de uma questão técnica, mas de uma decisão política que está relacionada as prioridades estabelecidas. A garantia e a elevação do financiamento público das instituições não tem sido e não é uma prioridade dos governos.

[...] porque não é prioridade. É como eu disse, as estaduais e talvez só com um pouco de exceção a UECE, porque para o governo do Estado, ele não teria mais nem UVA, nem URCA. Isso é certo. O próprio governo Cid Gomes, ele já deixou bem claro. [...] Ele acha um estorvo, acha um peso. É aquela velha história de que um estado pobre não pode se dar ao luxo de ter 3 estaduais. Então, eles não garantem porque não é prioridade. Não é prioridade o ensino superior para o governo do Estado. No máximo, o que poderia ser prioridade eram as áreas mais tecnológicas, as áreas da saúde e olhe lá. E seria só numa única universidade estadual. Na verdade, URCA e UVA existem de teimosas que são. (Docente 5).

Como demonstramos no capítulo anterior, outros projetos e obras receberam um volume de recursos superior ao destinado às universidades. De fato há uma disputa pelo Fundo Público do Estado que expressa o projeto político subjacente a uma determinada concepção de sociedade. Por isso é preciso envolver toda a sociedade nesta disputa.

Se a gente não tiver a consciência de que tem outros organismos, outras organizações que disputam esse financiamento público, aí nós não conseguimos caminhar muito não... o Governo Cid gastava um bilhão, aí a gente elencava um conjunto de fatores que ele gastava: desde o Aquário, a Ponte Estaiada, etc. Ele gastava um bilhão nisso e gastava tanto só nas universidades. Uns tostões. Esse efeito aí, essa tomada de posição política é muito importante porque mostra as contradições. Eu estou a reivindicar o quê...as contradições onde as universidades estaduais do Ceará estão situada dentro do contexto do Estado. Por que a universidade não tem um restaurante? Por que essas bolsas não aumentam de 400 para 800? Por que não tem luva nos laboratórios? Por que o número de bolsas de pesquisa não aumentam? Então, só tem um jeito: é mostrar essas contradições. Mostrar aonde é que tá o caminho do dinheiro. O dinheiro está indo sobretudo pra aonde? Para cá. Para que a gente possa o quê? Transformar isso em ideologia para toda a nossa categoria, os estudantes, assim como foi com muito esforço a questão do PCCV em 2008, 2007, 2008, aonde a gente conseguiu fazer a disputa dentro da sociedade civil. Porque é muito importante a gente sair de dentro da universidade, a disputa ideológica pela melhoria da universidade não se dá só dentro da universidade. (Docente 2).

O cumprimento da dotação orçamentária prevista na Constituição Estadual seria fundamental para as instituições por duas razões principais. De forma imediata, representaria um acréscimo robusto dos recursos financeiros das universidades e, em segundo lugar, asseguraria uma maior estabilidade, uma vez que estaria assegurado um aporte financeiro suficiente para a manutenção das atividades e investimentos, a médio prazo, por exemplo. É um importante mecanismo de garantia da autonomia das universidades pois estas deixam de depender de negociações permanentes com os governos.

Em oposição afirmou-se que o cumprimento deste aporte de recursos não solucionaria a problemática financeira, devido à ineficiência de gestão das universidades.

Agora, não adianta você jogar muito dinheiro se você não tem as condições para usar bem esse dinheiro e a gente não tinha. A gente não tinha nem professor. Então, jogaram muito dinheiro em educação

e eu sou contra para ser sincero. A questão do 1/5 eu defendia por interesses corporativos, depois eu estive pensando: "Eu tô defendendo uma coisa que é estúpida.". Porque não adianta você jogar muito dinheiro numa instituição que não opera bem, que não gere bem o dinheiro. Eu tava dizendo a você. A gestão no Ceará melhorou agora. Recentemente. (Secretário 1).

Nota-se aqui o discurso que atribui à ineficiência da gestão pública e não a falta de recursos a causa da questão financeira das instituições. Este é um dos mitos difundidos pelo discurso neoliberal que afeta não apenas a educação, mas também outros setores de atuação do Poder Público.

Em que pese a necessidade de cobrar por uma maior eficiência e transparência administrativa e, sobretudo na gestão dos recursos públicos, acreditamos que esta não seja a principal explicação para as dificuldades financeiras das instituições e, na verdade, se configura em mais um subterfúgio para mascarar a política deliberada de restrição dos recursos públicos e precarização da educação pública.

Da parte dos gestores das instituições, contesta-se a narrativa do subfinanciamento das universidades com a defesa da competência e iniciativa do gestor de elaborar e negociar projetos junto ao governo estadual.

[...] eu acho é que a situação não era boa em nenhuma das três universidades. O que eu procurei me diferenciar foi na elaboração de projetos, entendeu? Nós tínhamos um governador muito técnico, um engenheiro, então o que nós conseguimos fazer, por exemplo, foi a biblioteca, que foi um grande investimento. Infraestrutura, estacionamentos, mas aí eram os projetos. Eu acho que a situação financeira era, digamos assim, crítica. Ou no mínimo razoável e o que nós defendemos muito foi na elaboração de projetos, bem estruturados, bem elaborados. Tudo que um projeto requer. Então, isso facilitou e realmente nós conseguimos na Secretaria de Ciência e Tecnologia, quanto nas secretarias mais específicas, nós conseguimos um certo apoio. (Reitor 1)

Se você tiver bons projetos, e o Estado tiver...graças a Deus, o estado do Ceará há muito tem um equilíbrio financeiro. [...] eles põem dificuldades? Põe. Mas você tem que saber negociar e ter proposta. E outra coisa fundamental na minha época que eu atribuo ao apoio que eu recebi, foi você dar a contrapartida. Você não pode esperar só pelo Estado. Você não deve esperar. Eu estou numa universidade, onde o saber, onde as competências estão. Se eu não der um retorno dessa instituição para a sociedade, e aí inclua-se governo, indústria, comércio, como é que eu posso exigir alguma coisa? Como é que eu posso negociar alguma coisa? Então, eu só posso falar alto. Eu só posso barganhar...há uma necessidade, há uma obrigação constitucional? Há. Mas se eu não tenho projetos, eu vou viver de uma maneira só para respirar, que não é o caso. Ou eu uso aquela

competência dentro da instituição para crescer, para melhorar e para isso eu preciso de infraestrutura, preciso de laboratório, preciso de sala de aula bem equipada, eu preciso de professores. (Reitor 3).

Este discurso revela a lógica “empreendedora” que é assumida pelos gestores e difundida para a comunidade acadêmica e para a sociedade. Veja-se que o financiamento das instituições está condicionado à apresentação de projetos, coincidindo com os pressupostos da administração gerencial. A destinação de recursos deixa de ser uma condição para o desenvolvimento das atividades e uma obrigação para o Estado, convertendo-se numa contrapartida ao estabelecimento de metas, prazos e indicadores de desempenho.

Outra proposta já citada anteriormente foi a da federalização das instituições estaduais. Esta questão foi indagada aos entrevistados e pudemos compreender as origens dessa discussão no meio universitário e no Poder Público, bem como observar a variedade de posições.

Uma primeira observação a ser feita é que não se sabe ao certo até onde esta proposta avançou de fato. Alguns apontaram que o próprio governador Cid Gomes, durante a sua gestão, elaborou uma proposta e levou para negociação junto ao Governo Federal. Em contrapartida outros afirmaram que nunca passou de uma ideia sequer chegando a ser debatido na universidade nem mesmo se materializando numa proposta formal.

A despeito dessa divergência o que é possível destacar é que esta ideia não se originou nem do governo federal nem dos movimentos e setores organizados das próprias universidades³⁷, mas dos próprios governos estaduais

37 Conforme um dos entrevistados, houve a elaboração de um projeto de federalização da URCA, “No Reitorado de dona Violeta, ainda no final do governo de Tasso Jereissati e, portanto, Fernando Henrique presidente da República, [...] foi criado a APA aqui da Chapada do Araripe pelo movimento político. Se cogitou a federalização. A dona Violeta tinha um projeto [...] sempre percebeu a chapada do Araripe como grande patrimônio cultural e ambiental do Cariri. E isso é um patrimônio interestadual. Então, a proteção dos fósseis, a proteção das Florestas, a proteção da biodiversidade era uma demanda do governo federal. Então, dona Violeta levou essa discussão para Brasília, pela necessidade de ter um investimento aqui. E uma das cogitações feitas foi a federalização da universidade. Esse tema foi levado ao governo FHC e foi barrado na Câmara dos Deputados porque tinha outros pedidos de federalização, dentre eles de universidades da Bahia. [...] Se tivesse que fazer uma aqui, teria que fazer em outros estados. E, portanto, por questão meramente política, o processo abandonou. Quando se fala da federalização era por isso. Porque no Cariri você tem duas demandas aí que justificariam isso. Nós temos estudantes vindos de toda região do NE e você tem um patrimônio fossilífero que é a chapada do Araripe, que é o núcleo central da razão de ser da universidade como razão de estudo e desenvolvimento regional. Então, sob o ponto de vista da justificativa, está tudo bem. Tanto é que o governo do Ceará paga a conta da criação da universidade para atender estudante

como uma forma de retirar ou reduzir do ente estadual a responsabilidade sobre as instituições.

Não é uma iniciativa do governo federal, nunca passou na cabeça do governo federal a necessidade de federalizar a universidade estadual. E onde surge essa ideia? Surge nos governos. Como? Imagina que você tem uma despesa todo mês. Todo mês você tem uma despesa. E você não gosta dela. Ai toda vez que você vai ter essa despesa, você pensa: "Mas será que não tem jeito de eu fazer isso aqui pra me livrar dessa despesa?". Pronto, isso é o que passa na cabeça do governo do estado do Ceará. A universidade é encarada dessa maneira. (Docente 6).

[...] não é um projeto do movimento sindical, nunca foi. Não é algo que o movimento estudantil pauta. Essa questão sempre foi pautada nos gabinetes. Ela sempre esteve na cabeça do governo. Sempre teve na cabeça do secretário de educação. Sempre esteve na cabeça dos homens que comandaram as agências de fomento. Qual era a ideia? O governo do Estado podia se livrar de ter que financiar uma universidade lá no Cariri. Nós temos no Ceará muitas universidades estaduais para um estado entre aspas pobre. Então, na hora de pensar recursos, de destinar recursos, qual era a ideia do governo e sempre houve isso? Todos os governos. Olha, vamos ficar com a universidade mais representativa, aquela que a gente teria mais dificuldade de fechar, que seria a UECE. E nas outras universidades, nós vamos incentivar duas linhas ou qualquer linha que nos livre de ter que manter. Uma das linhas é federalizar. Outra linha é aumentar recursos federais, se não conseguir federalizar de vez. E a outra linha é a autossustentação. Ou seja, estimular os reitores que a administração central da universidade criasse cursos autossustentáveis. Começasse a cobrar a pós-graduação, criasse cursos profissionais de mestrado. Essa foi a linha. E a Reitoria do Herzog foi a reitoria que expressou isso. Mas isso não é da reitoria do André Herzog, essa é uma ideia presente no Estado. Todo esse período o Estado sempre pensou: "Qual é a maneira que eu consigo evitar de ter que gastar recursos do Estado, reduzir o que sai dos cofres do Estado para manutenção ou crescimento da universidade?". Então, essas linhas são todas essas. (Docente 6).

A intenção de "se livrar" de duas universidades foi confirmada por um gestor estadual, para quem "[...] o Estado do Ceará não tem uma economia que aguarde esse conjunto de universidades que o Estado criou. [...] no máximo o Estado ficasse com uma universidade, que era a minha ideia. E que as universidades do interior ficassem ligadas à Federal.". E indica que a prioridade do Estado deveria ser investir no ensino técnico-tecnológico: "Então, eu digo: "Olha, vamos concentrar nos cursos tecnológicos e cursos técnicos.", já que

que vem do Pernambuco, do Piauí, da Paraíba. Então, tem uma justificativa aí sob o ponto de vista técnico de ela ser convertida em universidade federal." (Entrevistado 14)

tinha uma universidade, a UECE que tava indo bem. Eu disse: "Concentra e faz essa boa.". E "o resto joga pra Federal." (Secretário 1).

Relata-se que os ex-governadores Lúcio Alcântara e Cid Gomes defenderam explicitamente em reuniões e audiências realizadas a federalização, em razão da incapacidade financeira do Estado, de tal maneira que as universidades eram um "ônus" para os cofres públicos.

Todo período de negociação com o Cid Gomes, ele já nos recebia dizendo: "Vocês são um ônus que o Estado não tem como bancar, nem é obrigado a bancar...que nós vamos tentar federalizar.". Isso, ele disse em algumas audiências, depois se calou com relação a isso. Imagino que ele mesmo tenha feito alguma ingerência, alguma gestão junto à esfera federal e não tenha tido nenhum eco, nenhum êxito. Então, é um problema colocado pelo próprio governo, muito mais no sentido de se livrar dessas instituições. (Docente 4).

A federalização se constitui num mecanismo de desresponsabilização do Estado pela oferta e garantia da educação no nível superior. Ainda que não tenha sido efetivada, a existência desta discussão revela o "lugar" atribuído pelos governos às universidades estaduais.

Uma parte da categoria docente era simpática à proposta pois via uma possibilidade de melhorias salariais e na própria carreira.

Olha, quando veio esse papo da federalização, muitos colegas nossos ficaram super felizes, que era a salvação da pátria. [...] porque naquela época, elas eram referências, as federais, elas tinham uma boa infraestrutura, o salário era melhor do que o nosso, tinha um plano [...] aquelas coisas todas que a gente não tinha e quando tinha era de forma precária, então teve colega nosso, inclusive uma boa parte de colegas nossos que ficaram assim delirando, achando ótimo. (Docente 5).

Por outro lado, vários entrevistados citaram que a federalização poderia criar alguns problemas de natureza jurídica para docentes e funcionários concursados.

[...] nós teríamos problemas para os docentes, porque as carreiras são diferentes. [...] Nós temos carreira nas federais, que você sabe que é uma carreira única em todas as universidades, seja no Sul, no Norte, no Leste ou no Oeste, é uma carreira única para todas as federais. E aí nós enquanto estaduais, vamos entrar nesse pacote como? Vamos ser considerados pelo governo federal como sujeitos de segunda ou terceira categoria e, portanto, a carreira mesmo não tem muita importância. Como é que seria também os funcionários? Então, tinham

muitas questões que poderiam ser negativamente impactadas. (Docente 2).

Essa força de trabalho teria que ir toda para o âmbito federal. Ou seja, nós teríamos que mudar de regime. Do regime que nós temos das estaduais para o das federais. É um pouco diferente. Então, isso já criaria um problema jurídico. Porque, por exemplo, como é que nós vamos para as federais sem ter concurso? E como é que se tiver concurso ficam os direitos adquiridos pelos professores? Então, é uma questão muito complexa que eu não sei como é os governos que pretendem ou pensam nessa possibilidade. Eu acho que eles pararam um pouco, porque viram que possivelmente não tinham essa solução. (Docente 3).

Estas incertezas provocavam uma insegurança quanto ao impacto sobre a categoria docente. A possibilidade de divisão da categoria (uma parte estadual e outra parte federal), certamente, enfraqueceria o movimento sindical e reduziria a capacidade de resistir e pressionar os governos.

À exceção da Universidade Federal do Tocantins (UFT) não existem exemplos recentes na história da educação superior brasileira de instituições que foram federalizadas. A criação da UFT se deu a partir do processo de federalização da Universidade do Tocantins (UNITINS), surgida em 1990, inicialmente, sob a forma de fundação de direito pública, ou seja, uma instituição de caráter público subsidiada pelo Estado.

A partir de 1996 teve início o processo de transformação em fundação de direito privado, concluído no ano 2000, que possibilitou a cobrança de mensalidades dos cursos. Esta mudança favoreceu o estabelecimento de contratos de gestão com organizações privadas, públicas e não-governamentais, convertendo a instituição numa organização social em consonância com a reforma do aparelho de Estado (SOUZA, 2007; DE PINHO; DE SOUSA; DOS SANTOS, 2016).

Entretanto, após forte pressão da comunidade acadêmica em defesa do ensino público e gratuito, o governo estadual suspendeu a cobrança de mensalidades e perdoou as dívidas dos alunos adimplentes. Em seguida, impulsionou junto ao governo federal a criação de uma universidade federal no Estado que até então era o único da federação a não possuir uma instituição federal de ensino superior (SOUZA, 2007; DE PINHO; DE SOUSA; DOS SANTOS, 2016).

A proposta de federalizar contemplou tanto as reivindicações dos movimentos sociais envolvidos quanto o próprio governo que, na verdade, desejava se isentar da responsabilidade sobre a instituição.

Esta nova instituição surgiu a partir da transformação da UNITINS numa instituição federal. A UFT incorporou os cursos de graduação, bem como os alunos regularmente matriculados, além dos equipamentos e estrutura física dos *campi* já existentes. Os servidores técnico-administrativos contratados pela UNITINS continuaram a prestar serviços para a UFT, mas como os salários pagos pela União. Os docentes, contratados pela UNITINS no regime da CLT, continuaram exercendo as suas atividades acadêmicas e administrativas na UFT até o encerramento dos seus contratos e, conseqüentemente, abertura de concursos para repor estas vagas (SOUZA, 2007; DE PINHO; DE SOUSA; DOS SANTOS, 2016).

Cabe refletir também que a federalização não era necessariamente uma garantia de autonomia financeira ou melhores condições para as instituições. As próprias universidades federais convivem com diversos problemas, decorrentes do subfinanciamento e da precarização impostos pelo atual Governo Federal.

A federalização impactaria também na identidade das instituições. As universidades estaduais foram responsáveis pelo processo de interiorização do ensino superior em todo o País e cumprem um papel de destaque na formação de professores e, ainda de modo incipiente, na pesquisa científica e tecnológica. O reconhecimento e a valorização das potencialidades sociais, culturais e científicas regionais fazem parte – ou devem fazer – da identidade das instituições e não poderiam simplesmente serem abdicadas pela federalização.

[...] as estaduais têm uma atuação voltada para o desenvolvimento social, cultural do Estado do Ceará. Elas decidiram ser, desde sempre, um lugar de formação de professores. Em seguida, dos anos 2000 para cá, elas começam a ter um papel importante na produção científica e no desenvolvimento de projetos de pesquisa em várias áreas, inclusive na área tecnológica. Como é que se daria isso? A adequação de um projeto voltada para o Estado do Ceará dentro de uma instituição federal? Então, eram vários gargalos que certamente os governos nem sequer pensaram em resolver e que o movimento docente não tirou posicionamento na época. (Docente 4).

A proposta de federalização, contudo, não avançou para além da ideia e do discurso. A explicação seria o interesse do governo federal em criar novas universidades e institutos ou expandir as universidades federais já existentes, e não incorporar instituições já criadas. Além disso, a federalização das instituições estaduais cearenses abriria um precedente para que outros estados pleiteassem a federalização das suas próprias instituições. É preciso lembrar que a desvalorização das universidades estaduais não é uma exclusividade do Estado do Ceará, mas uma realidade de praticamente todos os estados da federação.

Ocorre que esses governos nunca fizeram um esforço nesse sentido, ou então nós não sabemos o que ocorreu, mas devem ter tentado, falado com alguma esfera do governo federal e deve ter sido rechaçados. Porque ali no período Lula, o interesse do Lula era expandir as federais, as próprias instituições de responsabilidade da União, e os Institutos Federais. Então, o próprio governo Lula não deu muito ouvidos, e isso não foi pra frente. (Docente 4).

Creio que os governos do estado do Ceará, as autoridades políticas não conseguiram ecoar essa necessidade a nível federal, de modo que hoje, nos parece ser uma questão morta. Ela não aparece mais nos debates. Ela poderá aparecer, mas até aqui ela tem sido congelado. Esse governo de Camilo Santana, por exemplo, não proferiu essa expressão em nenhum momento. (Docente 4).

O MEC optou por apoiar a expansão da UFC, através da criação dos campi do Cariri e de Sobral em nossa gestão. Posteriormente o campus do Cariri foi transformado em universidade com a criação da UFCA bem como foi criada a UNILAB. Ressalte-se que o MEC não tinha interesse na federalização da UECE, URCA E UVA porque estaria abrindo um precedente o que levaria outros estados a também pleitearem a federalização de suas universidades estaduais. (Secretário 3).

A incorporação da UVA e da URCA como *campi* da UECE é outra proposta que foi levantada e ainda circula no meio acadêmico. A explicação seria a incapacidade financeira do Estado do Ceará não teria condições de suportar três instituições sob a sua competência, tal como outros estados mais ricos, como São Paulo e Paraná, por exemplo.

O governo Cid Gomes talvez tenha sido o governo que mais alimentou esse discurso. Não faz sentido um estado pobre como o nosso ter três universidades estaduais. Acho que, com exceção de SP, não sei...tem uns dois, três estados que tem mais de uma universidade estadual. Aí esse discurso também é muito recorrente, muito convincente. Muito nessa ideia de que não faz sentido um estado pobre como o nosso ter

3 universidades estaduais. Se é pra gente apostar na interiorização das universidades, a gente teria a UECE como um espaço que abrigaria a UVA e a URCA. (Docente 7).

Com efeito, o que se pode perceber é que as universidades parecem ser indesejáveis na ótica dos governos estaduais. Como afirmou o Docente 4: “as instituições estaduais do Ceará são vistas, não como instituições estratégicas, mas como um ônus. [...] É como um pecado que você cometeu no passado e que agora está cobrando um preço. Todos trataram assim.”.

Outros gestores, por outra perspectiva, questionaram a suposta incapacidade financeira do Estado de financeira de prover as condições para as três instituições.

O Estado não tem capacidade de manter três? Eu discordo. Se o estado valorizar o ensino superior ou perceber o valor que tem o ensino superior e fundamentasse todas as ações dele, todo o planejamento de Estado, todos os projetos de Estado junto com as universidades, ia lá para cima. Então, o que falta no Estado é perceber a importância. E está começando agora. (Reitor 3).

Não precisa jogar para o governo federal. Eu tenho que ter competência do estado do Ceará para ter uma escola de educação superior, de pesquisa de alta qualidade. Então, eu acho que essa discussão nós precisamos enterrá-la de uma vez por todas. "Ah, isso é muito caro.". É caro mesmo, eu imagino qual é o preço de uma escola profissionalizante estadual. É cara. Escola e educação boa é cara. Agora, escola e educação boa permitem um programa de desenvolvimento mais ousado. [...] Então, quer dizer, não é barato. Mas ela gera um emprego de muito mais qualidade. Muito mais sofisticado. Permite você atrair não só uma grande companhia pra gerar emprego em uma siderúrgica. Não basta ter uma siderúrgica. (Secretário 2).

Finalmente, concluímos com a seguinte reflexão: todas as opções apresentadas e discutidas são atravessadas por um aspecto subjacente que são os interesses políticos envolvidos. A problemática financeira não é uma questão de viabilidade técnico-administrativa, mas de projeto político-ideológico.

A renúncia por parte do ente estadual de suas universidades representa também abdicar da possibilidade de consumir um projeto de desenvolvimento social e econômico inclusivo e democrático. Como pretendemos discutir na próxima seção, este não é o propósito real dos governos, de modo que seu projeto político prescinde das universidades estaduais.

6.4 Qual o projeto para as universidades?

Ao longo desta investigação as leituras e reflexões a respeito do financiamento das universidades estaduais direcionavam para uma indagação pertinente a respeito do lugar ocupado pelas instituições no projeto político dos governos. Em virtude disso apresentamos para os participantes, como questão final da entrevista se: Haveria um projeto para as universidades estaduais no Ceará? E qual seria este projeto?

Diante da complexidade desta questão, como esperado, uma diversidade de respostas e reflexões foram apresentadas em relação à função social da universidade, da relação entre as instituições e os governos, o futuro das instituições após a pandemia.

Na compreensão da grande maioria dos entrevistados não houve em nenhum dos governos e não há até o momento um projeto definido, estruturado e explícito para as universidades estaduais.

A minha avaliação é uma avaliação que se estende para além dos 8 anos, mas falando basicamente da minha experiência. O Estado do Ceará, os governos do Estado do Ceará nunca tiveram um projeto claro para as universidades estaduais. E talvez essa ausência de um projeto pactuado com as universidades e com a sociedade tenham produzido uma relação muito dialética, de amor e ódio entre os governos e as universidades. [...] Sabe da importância, mas não lhe dão o devido valor. E por causa disso, tensiona-se essas relações. Então, a história das nossas universidades com os governos sempre são relações muito tensionadas. E elas são tensionadas porque é um diálogo sempre muito difícil. Nunca é um diálogo muito fácil, nunca é um diálogo muito tranquilo entre universidades e governos. Então, assim, a ausência de um projeto de desenvolvimento para o Estado do Ceará dentro das universidades estaduais como um fator importante que contribua para esse desenvolvimento, ou seja, a ausência de um projeto de governo para as universidades talvez seja uma das razões da gente ter tido ao longo de todo esse tempo relações tão difíceis e, muitas vezes, tão descontraídas com os governos estaduais. Então, eu não consigo identificar em nenhum momento um projeto de governo para as universidades estaduais. Não consigo enxergar. (Reitor 4).

Se você chegar na SECITECE e perguntar: qual é o projeto da SECITECE para as universidades? Tem lá alguns comentários pontuais, talvez eles vão falar de investimento, não tinha isso, agora tem isso, mas qual é o projeto? Para quê que tem o restaurante universitário? Para quê quem tem a residência universitária? Para resolver um problema pontual, uma reivindicação dos estudantes ou faz parte do projeto, porque que o governo não colocou o restaurante universitário, a residência universitária no seu orçamento desde o início? Foi preciso ter uma greve, uma reivindicação? Porque não fazia

parte do projeto. Na verdade, as iniciativas do que vão acontecendo dentro da universidade são iniciativas que foram provocadas numa mesa de negociação. Não de um projeto. (Docente 7).

Havia evidentemente algumas orientações gerais dada pela secretaria de ciência e tecnologia. [...] Eu sei que para Sobral, eles diziam, normalmente, que a nossa pesquisa, a nossa preocupação fosse com o semi-árido. Então, com a formação de professores, dada a necessidade daquela região. [...] eu sei que foi tentado assim um encontro das universidades com o governo do Estado pra alinhar alguns objetivos, algumas coisas, mas que eu saiba não saiu do papel como um programa, um projeto cumprido com recursos próprios para o desenvolvimento desse projeto. Então, eu diria que, no meu tempo, não houve um projeto assim direcionado, um projeto, um programa que todas cumprissem [...] (Reitor 1).

A delimitação de diretrizes e orientações gerais que são colocadas para as universidades, apesar de sua importância, não equivalem à elaboração de um projeto. Estabelecer um projeto representa realizar um diagnóstico prévio das instituições, explicitando a situação atual e clarificando as carências e potencialidades. A partir deste diagnóstico, definam-se metas (de curto, médio e longo prazo) e estratégias para a sua concretização.

Por outro prisma, as universidades estariam em segundo plano para os governos devido, dentre vários fatores, a outras carências de maior urgência a serem solucionadas.

Aí entra a questão de um estado como o Ceará com muitas carências. Quando você tem uma quantidade de recursos e uma quantidade de carências maior do que esses recursos é capaz de atender, você tem que eleger prioridades. Ao eleger prioridades, você tem que ter um projeto de planejamento muito consolidado, porque senão ele não se elege como ação prioritária. Então, dentro das universidades, a gente não tinha como competir com as prioridades do governo, porque as prioridades do governo de investimento eram a segurança, ok? Era a questão da saúde. Era a questão do ensino médio, por quê? Porque tinha um plano mais claro em curso, que o Cid impulsionou, que é das escolas de ensino médio muito boas. Um projeto muito bem construído que já estava em curso. Então, não tinha como a universidade, que ainda não tinha um projeto consolidado. [...] O que nós temos é um projeto de discurso que é o Ceará do Conhecimento, que é importante, mas que ainda não está consolidado para disputar o pouco recurso dentre as prioridades. Muito do que foi feito na universidade nesse ciclo do Camilo foi pela capacidade dele de perceber a importância e ouvir e dar vazão ao ouvido dos reitores e das universidades. Então, não foi resultado de uma percepção de um projeto que já estava ao lado dele e que veio com a eleição dele. Não foi. Teve um impulso com a atuação da SECITECE. Política. Atuação da FUNCAP e atuação do próprio governador que eleger prioridades para as universidades a partir do diálogo com os gestores e a partir do que ele percebeu na universidade. E também de ouvir o movimento estudantil, ouvir o

movimento de servidores e ouvir o movimento docente para perceber que aquela demanda era relevante e que ele elegeu como prioridade. Então, esse projeto ainda não tenho conhecimento no Estado do Ceará, de um projeto consolidado para o ensino superior. Então, eu não identifico esse projeto. O que eu identifico é uma intenção e um discurso que está planejamento e que ainda não se consolidou como uma ferramenta que dá para brigar dentro de uma escala de prioridades com o orçamento que existe hoje, e que não dá conta de cobrir todas as demandas do Estado. (Reitor 5).

Como apontado pelo Docente 7, os progressos verificados nas universidades estaduais resultaram menos de um projeto estruturado e mais da pressão política dos setores organizados da comunidade universitária. As melhorias foram fruto de conquistas à custa de muita resistência e luta política e não propriamente da ação governamental. Esta foi e tem sido antes uma consequência do que uma causa na dinâmica das relações estabelecidas do cotidiano.

A efetivação deste processo só será possível se estes fatores forem traduzidos na indicação do montante de recursos financeiros necessários e das suas fontes. Daí, portanto, a imprescindibilidade da discussão sobre o financiamento das instituições. Como exposto anteriormente, a análise dos planos de governo demonstrou a ausência de um projeto explícito e definido para as universidades estaduais.

O Estado do Ceará deveria ter uma política de educação superior estadual. Uma política que dissesse exatamente qual o lugar das universidades estaduais no desenvolvimento econômico e social do Estado do Ceará e de que forma essa meta, esse objetivo pode ser alcançado e de que forma essa busca dessa meta repercute no orçamento do Estado. Então, a gente nunca tem isso. Quando você não tem uma política de educação superior clara que repercute no orçamento do Estado, mas você tem cobranças às universidades, que as universidades contribuam com o desenvolvimento do Estado do Ceará, mas você não tem uma política clara de educação superior pública no Estado do Ceará que diga qual o lugar das universidades, qual o papel que elas devem cumprir e de que forma isso repercute no orçamento e, portanto, nas prioridades do governo do estado. (Reitor 4);

A pressão pelo aumento dos recursos, por conseguinte, têm em vista apenas suprir as deficiências acumuladas e sanar problemas iminentes, mas não como parte de um projeto estabelecido. Em decorrência cria-se um ciclo repetitivo em que os problemas se acumulam, são amenizados, mas não

solucionados completamente para, em seguida, renovarem-se e assim por diante.

Por outro lado, há posições mais enfáticas que denunciam que a ausência de um projeto é também um projeto, mas de “desmantelamento”, precarização consentida das instituições.

Eu acho que tem um projeto, mas o projeto é de se livrar, é um projeto de abandono, de descartar, de transferir, por isso que vem aquela temática que surgiu de federalização das universidades estaduais. Na verdade, está implícito o quê? Eu não te quero mais. Vocês só me dão problemas. [...] Então, o projeto que existe é esse: é de se desligar, de abandono das universidades. Não existe nenhum projeto de considerar, como eu já havia dito antes, as universidades como determinante para o desenvolvimento mais amplo do Estado do Ceará. (Docente 2).

Então, não tem concurso para professor, não tem concurso pra técnico administrativo. O orçamento não é suficiente, de longe não é suficiente pra garantir as condições mínimas da universidade. Não tem melhoria da estrutura física. Então, o projeto do governo do Estado para as universidades é que elas não existam. Porque se eles querem que elas existam, bastava cumprir a lei que garante os recursos de 5% para as universidades. É isso. Pelo que eu observei esse tempo todo é que não há um projeto para as universidades. Não tem e, na verdade, eles gostariam que elas não existissem. Eles gostariam de federalizar. Fechar sob o ponto de vista, objetivamente, ao pé da letra, seria muito traumático. Então, federalizar, seria uma forma de fechar sem traumatizar tanto. Então, não tem projeto para a universidade, porque não entendem que seja importante. E o que a gente faz de melhor que é formação de professores, eles não devem entender que é algo importante. Mas mesmo dentro do que eles poderiam entender como setor produtivo, a gente tem possibilidades. (Docente 1).

Neste cenário as instituições são impelidas a atuarem de forma desarticulada e fragmentada, operando “cada uma por si”³⁸. Por conseguinte, a destinação de recursos e investimentos resultam de processos de negociação, convencimento e proximidade com os governadores, evidenciando a necessidade das administrações superiores estabelecerem boas relações com o Poder Executivo.

O que a URCA faz, é por esforço muito próprio. O que a UECE faz é por esforço próprio e por esforço político, porque ela está nos braços do governo, tem um conjunto de deputados que está o tempo todo chamando incentivo para a UECE. E a UVA porque tem os Ferreira Gomes, que quando nada dá certo, eles vão lá e dão uma canetada,

³⁸ Apesar de que, do ponto de vista do movimento docente e discente, tem sido uma marca histórica a articulação das pautas das três universidades, em prol das lutas por salário, qualidade de ensino, vagas para concurso, assistência estudantil e outras demandas conjuntas.

uma carteirada, e puxa a atenção...simples assim viu. Simples assim. Portanto, cada um por si. É cada um por si. Então, em resumo, os investimentos não são suficientes para manter a estrutura que existe e não conseguem dar capacidade de planejamento para o que precisa crescer. [...] Então, você não cresceu organizado como poderia ser em todos os níveis. Você cresceu porque a demanda te obrigou a crescer. Como eu te disse, a assistência estudantil cresceu, mas não como resultado de um planejamento. Foi no grito meu amigo. Eu tendo que negociar no varejo com o governador. Todo sábado uma loucura. Até eu fechar o meu relatório em março, abril do ano seguinte, era noites sem dormir até fechar as contas, para poder ter dinheiro para fechar a conta do exercício anterior. (Reitor 5).

Em números reais, foi a maior quantidade de investimentos realizados e eu diria que a minha aproximação com o governador criou um favorecimento Jonas. Eu fui um gestor absolutamente ousado. Eu gastei muito mais do que eu teria direito de gastar. Sempre na perspectiva e na confiança do governador Camilo, em razão da simpatia que ele tem pelo Cariri, ele é do Cariri, o amor dela pela URCA e do nosso diálogo franco e constante, do qual eu nunca tive dificuldade em ser ouvido no governo do Camilo. E isso é difícil, porque mesmo eu tendo as portas abertas, ainda teve ações que demoraram muito. Muito! Demorou de quatro a seis meses para a desapropriação do prédio do SESI, mesmo eu tendo portas abertas. Agora você imagine quando o gestor não tem o diálogo. (Reitor 5).

O que se alude como um mérito do gestor, pela sua habilidade política e capacidade de negociação, em verdade desvela a caráter particularista e clientelista das relações estabelecidas na administração pública e privada no Brasil. O investimento na instituição não deve depender da boa vontade de nenhum governo ou de qualquer outro ente ou órgão público nem da proximidade ou das relações estabelecidas entre a administração superior e os governos. Esta prática evidencia a falta de autonomia das instituições e a ausência de um projeto para as instituições, que são impelidas a sobreviver em meio a incerteza financeira.

Em contraposição a esta perspectiva, argumentou-se que há um “desconhecimento” por parte dos governantes no tocante às universidades como instituições com características e formas de organização e funcionamento específicas.

[...] qual era o grande problema que eu tinha com o governo? Ninguém sabe como é que funciona a universidade. Ninguém sabe. Eles querem tratar a universidade como a escola de primeiro e segundo grau. Eles não entendem por que o professor de 40 horas não tem 100, 200 horas como tem...você para sobreviver o cara dá não sei quantas horas. Totalmente diferente. Aí você tem que explicar. "Ah, isso é um absurdo.". Ainda fica difícil de entender. Então, na minha opinião. Não

há má vontade do governo. O que há é falta de conhecimento. (Reitor 3).

Esta explicação parece-nos superficial. Sabe-se, há tempos, do impacto socioeconômico, de diversas formas, direta e indiretamente que uma instituição universitária produz desde a demanda de serviços e a geração de emprego e renda até a formação de profissionais qualificados ou da elaboração e execução de políticas em diversas áreas. No caso do Estado do Ceará o enraizamento das três instituições por todo o Estado é um aspecto favorável ao investimento nas instituições e a incorporação num projeto de desenvolvimento do Estado, como polos irradiadores dos debates sobre as principais problemáticas da realidade local.

Outros entrevistados, em contrapartida, entendem que há um projeto em curso dos governos para as universidades que é gerar conhecimento e produzir mão-de-obra qualificada a ser absorvida pelo mercado de trabalho.

O governador Cid Gomes desde o início de sua gestão em 2007, teve a visão de que ciência, tecnologia, inovação e educação superior constituem um sistema estratégico para o desenvolvimento social, econômico, sustentável e incluyente em nosso estado. Nessa perspectiva destacam-se as três universidades estaduais.

Maior participação da UECE, UVA e URCA no desenvolvimento econômico, social, sustentável e incluyente do Ceará, através da formação de recursos humanos qualificados, do conhecimento científico, tecnológico e da inovação. É importante que essas universidades ofereçam cursos de graduação e pós-graduação *lato e stricto sensu* que contribuam para o desenvolvimento do estado. É também fundamental a realização de pesquisas voltadas para a vocação econômica do Ceará, para os projetos estruturantes, tais como: Recursos Hídricos, Energias Renováveis, Têxtil, Calçados, Turismo, Emprego e Renda, Meio Ambiente, Saúde Pública, Educação e Cultura, Avaliação de Políticas Públicas. (Secretário 3).

Os objetivos citados acima são apenas diretrizes gerais voltadas às universidades, mas que não se configuram, de fato, como um projeto estabelecido para as universidades como discutido em capítulos anteriores. Ademais a confirmação da existência de um projeto passa, sobretudo, pela prioridade na destinação dos recursos públicos que, indiscutivelmente, não tem ocorrido.

Se há um projeto dos governos estaduais para as universidades? Eu acho que há sim. Os governos estaduais têm nas universidades a grande produtora da ciência, da mão-de-obra qualificada para o mundo

do trabalho. Veja, por exemplo, a URCA. Se você entrar em qualquer escola, pública ou privada, de quaisquer dos municípios que compõem a região, território da universidade, você vai ver que a maioria dos professores que estão lá nessas escolas é egressa da universidade. A universidade é a responsável pela formação de professores para atender a demanda das universidades, das instituições de ensino básico e superior também desses municípios todos que compõem a URCA. Eu lhe pergunto: você acha que a universidade privada iria se preocupar, iria ofertar esses cursos com a qualidade que a URCA oferta, por exemplo? Claro que não. Basta você olhar para a Unifor. Quais são os cursos de licenciatura que uma Unifor daquela oferta? Você conta nos dedos não conta? Talvez até nos dedos de uma mão. Então, esse não é o nicho deles. Não é. Então, essa tarefa de formar professores para a educação básica e para o ensino superior, eu acho que historicamente foi das universidades estaduais. Então, os governos sabem que podem contar com as universidades para essa tarefa importantíssima da sociedade cearense e efetivamente contam. (Reitor 6).

A despeito da inegável importância das universidades para a formação de professores, implicitamente, fomenta-se a separação entre “universidades de pesquisa”, “de excelência” e as “universidades de ensino”, como se estas não tivessem a responsabilidade e a competência técnica de desenvolver atividades de pesquisa científica. Esta diferenciação serve como pretexto para o contingenciamento de recursos uma vez que as atividades de ensino têm um custo financeiro menor e, ademais, vão de encontro ao que se compreende como universidade e ao “fazer universitário”. Em outras palavras, dissemina-se a lógica de um ensino pobre para os mais pobres como se a pesquisa científica fosse um “luxo” ao qual eles não devem e não tem condições de desenvolver.

Nesse sentido, a universidade como instituição, tem sua função social redefinida erigindo uma crise de identidade sobre o que é ser universitário, uma vez que, ao negligenciar a oferta de pesquisa e extensão para priorizar apenas o ensino, desmonta-se o tripé que tem sustentado o histórico modelo de universidade ancorada na produção e difusão da ciência³⁹.

A ausência de um projeto que leva a um processo de abandono das instituições, na realidade, coaduna-se com o crescimento do setor privado no

39 A obra *Universidade em Ruínas*, organizada por Helgio Trindade (2006), apresenta artigos que tratam dessas questões, demonstrando o peso da priorização do ensino sobre a definição do que seja universidade. Esse foi um importante debate daquela época que nos ajudou a problematizar as diferenças entre ensino superior e universidade, esta, com caráter visivelmente ancorado na produção rigorosa da ciência, sustentada no tripé ensino, pesquisa e extensão; aquele, apoiado apenas no ensino.

ensino superior. Como visto em capítulo anterior, o segmento empresarial passa a suprir a demanda pelo acesso ao nível superior que não é ocupado pelo setor público.

E nessa coisa, criamos o curso de Medicina. Já estava todo estruturado e nessas viagens de idas e vindas do Manassés...com um detalhe. A maior dificuldade para a gente criar. O governo Lúcio Alcântara. Porque existia já o projeto da 7 de Setembro, o projeto da Unifor de criar cursos de Medicina. A própria universidade federal de interiorizar. A UECE foi a primeira universidade a interiorizar o ensino superior. Houve uma resistência enorme e isso eu recebi várias ligações do Rosas, presidente do Conselho, a irmã tinha sido pró-reitora da graduação da UECE. Nossa colega da universidade. Para que a gente retirasse o curso de Medicina. Não implantasse. Toda a estrutura montada. [...] (Reitor 3).

Para mim, é uma coisa proposital nesse sentido. O quê que acontece quando você vai minando a educação pública da universidade? Você vai fortalecendo as privadas? O crescimento das duas maiores faculdades aqui de Sobral é um exemplo muito claro disso. (Docente 8).

Em especial na região do Cariri, pela sua dimensão e importância a nível estadual e regional, a demanda pelo acesso à educação superior não foi suprida pela URCA, mas pelas instituições privadas. Abaixo observamos pelos depoimentos outros exemplos de favorecimento ao segmento empresarial do ensino superior.

O governo do Estado sempre quis se livrar da URCA, de um lado, e a própria URCA sempre lutou pra continuar existindo e crescer, além de só existir. É possível ver isso muito nitidamente quando você compara o que era a universidade nos anos 90, em meados dos anos 90, quando a gente faz o primeiro concurso. Só existia a URCA na região. Ela era a única na região e quando você olha hoje, você vai ver uma série de universidades. Várias universidades particulares, além de uma universidade federal. Você percebe que isso que existe hoje na forma de universidade privada, particular, era pra ter sido ocupada pela URCA. Era o espaço da URCA. O número de campi, o número de cursos, era pra ir aonde a URCA deveria ter ido. Então, o governo do Estado conseguiu segurar. (Docente 6).

A opção política dos governos foi de que não caberia as universidades estaduais ocupar esse espaço. Pode-se considerar, portanto, que a falta de investimentos e incentivos estatais acarretou a estagnação das universidades públicas facilitando a expansão do ensino privado. Do ponto de vista ideológico legitima-se ainda mais a mercantilização da educação, uma vez que, em grande medida é a única oferta de ensino superior disponível num determinado lugar.

A inexistência de um projeto foi atribuída às próprias universidades, como uma responsabilidade que cabe também às administrações universitárias, comunidades acadêmicas e entidades representativas.

Lembrando que não é só também o governo do Estado que tem que ter esse projeto. O movimento sindical tem que construir esse projeto. A comunidade acadêmica tem que construir esse projeto, porque se não a gente fica colocando como pauta de reivindicação o aumento dos recursos que são necessários, óbvio para o funcionamento da universidade, mas isso não é pautado no projeto. Eu acho que a gente tem que pensar sobre isso, pensar sobre isso. Não jogar apenas a responsabilidade para o governo do Estado, mas a comunidade acadêmica poderia estar também pensando um projeto para as estaduais, de maneira conjunta. Um projeto para a URCA, um projeto para a UECE, [...] obviamente, a gente tem que respeitar a autonomia de cada uma dessas universidades, as particularidades, mas tem que ser um projeto para as estaduais. O que é que a gente quer com a permanência da UVA lá em Sobral? O que é a gente quer com a permanência da URCA lá no Crato? O que é que a gente quer com a expansão da UECE pro interior? Tem que pensar sobre isso. Eu acho que não existe projeto, resumidamente. Eu acho que não existe projeto para essas universidades estaduais. Eu acho que a gente está sempre correndo atrás para tentar resolver problemas pontuais. Como eles são muitos, a gente dispensa muita energia tentando resolver cada um desses problemas pontuais, e esquece de discutir essa questão mais geral que é construir realmente um projeto para as estaduais. (Docente 7).

A universidade peca nisso. Porque ela devia sempre estar discutindo a universidade com os professores também. Porque ao invés de ser um reitor, uma gestão, seria a própria instituição. Não estou falando em sindicato, não é movimento. É você mostrar para o governo que a universidade tem competência. É aonde está a maior competência de um Estado, de uma nação. É onde se desenvolve ciência, pesquisa e tudo. [...] Aí você diz, partindo do Estado, o Estado não vai chegar e dizer: "Universidade, como é que eu posso lhe ajudar?". Nem eu acho que deva. Eu que tenho que dizer como é que eu posso contribuir com o Estado. Eu não posso ser um braço do Estado para dar despesas só. Eu tenho que dar retorno, eu tenho que apresentar proposta. Eu tendo proposta, eu tenho retorno do Estado. Eu vivenciei isso. No período que eu estive na universidade, nos governos que eu lhe citei, a gente ia com proposta. Trazia o governador para dentro da universidade. Para discutir, para apresentar. Eu cansei de me reunir com os três reitores das estaduais com o governador e o secretário de planejamento e o da Fazenda, com proposta dentro do gabinete lá no Cambé, com o Cid. Com o Cid, eu tive várias reuniões, era de praxe discutir. Exatamente para a gente apresentar programas e projetos. (Reitor 3).

Ainda que se deva cobrar dos governos, a discussão e formulação de um projeto para as instituições permitiria aos setores das universidades atuarem e reivindicarem junto aos governos a partir dos seus próprios projetos de universidade.

A responsabilidade da comunidade acadêmica esbarra na ausência de espaços e instrumentos efetivos de participação e decisão acerca dos rumos das instituições. Ainda marcadas por estruturas, regulamentações e práticas cotidianas bastante restritivas, não parece factível crer que a elaboração de um projeto possa no atual momento depender apenas dos docentes, servidores e estudantes sem que antes seja fomentado e implementado, por parte das gestões universitárias, novas práticas e novos mecanismos efetivos de discussão e deliberação no âmbito das próprias instituições.

As universidades têm exercido uma função imprescindível, ao longo de sua história, na formação de profissionais que atuam em diversos segmentos na esfera pública e privada e têm contribuído diretamente no desenvolvimento do Estado e do País. Além disso, tem se configurado num sustentáculo na disputa política pela democratização e justiça social.

[...] o principal é que você tem a universidade como parceira para pensar o Estado do Ceará. Pensar política, por exemplo, a política ambiental, da saúde, da educação. Nós temos na universidade quadros pensantes, mas não só quadros pensantes. Eles são pensantes porque fazem pesquisa. Não é um pensar puramente abstrato. Nós realizamos, conhecemos o local, nós conhecemos como se desenvolve determinados aspectos climáticos, sejam físicos, naturais, sejam da nossa área de ciências humanas, culturais, sociais, políticos. Então, você tem todo um capital denso e cultural deixado de lado, que fica ausente. [...] Vamos pensar dentro dos termos capitalistas, para o desenvolvimento econômico. Porque se nós tivermos uma licenciatura forte, daqui a dez anos nós teremos um impacto grande na educação. Nós teremos formado bons professores e esses bons professores formados eles vão lecionar e daqui a dez ou vinte anos, a gente vai ter um impacto na economia, na cultura do Ceará. Mas nem isso. Nem em termos capitalistas, eles conseguem vislumbrar, conseguem pensar num projeto. (Docente 8).

É interessante identificar a reflexão do entrevistado como, mesmo do ponto de vista do desenvolvimento capitalista, as universidades estaduais não têm o seu potencial plenamente aproveitado pelo governo e pela sociedade civil como um todo. Embora as universidades estejam envolvidas em programas, pesquisas e atividades em diversas áreas e de amplo interesse social, a falta de um projeto claro para as instituições leva ao “abandono” e repercute na subutilização das suas capacidades.

Em meio a este cenário atual de crise econômica, política, social e sanitária, muitos desafios estão colocados para as instituições estaduais de

ensino superior. Um destes é fomentar a construção de uma política de educação superior que estabeleça um papel para as universidades.

Continuar lutando para que o estado do Ceará tenha uma política de educação superior muito clara, definindo muito bem o papel das universidades e pactuando a solução desses graves problemas infraestruturais, para que essas universidades possam potencializar a sua capacidade de realização daquilo que se espera de uma universidade pública: formar bem, uma pesquisa comprometida com o desenvolvimento social, político e cultural do seu território. E uma extensão que aproxima a universidade da comunidade, também se tornando útil a essa comunidade. Então, essas potencialidades só têm possibilidade de ocorrer bem plenamente, se esses 3 problemas puderem ser pactuados dentro de uma grande política de educação superior do estado do Ceará na perspectiva do desenvolvimento do Estado com justiça social, com igualdade, enfim. [...] (Reitor 4).

Defendemos, neste trabalho, que o “abandono” das instituições, em verdade decorre de um conjunto de opções políticas tomadas no âmbito da política de desenvolvimento dos governos em que as universidades são dispensáveis. E mais do que isso, em certa medida, se configuram em empecilhos aos interesses do segmento empresarial que atua no mercado educacional e, conseqüentemente, no setor financeiro.

O projeto de uma universidade que atenda aos interesses das maiorias sociais, isto é, uma universidade popular choca-se com as alternativas de autofinanciamento e dos impulsos a mercantilização/privatização da instituição.

As universidades sobreviveram e se expandiram como resultado do empenho de funcionários, servidores e estudantes e da resistência e mobilização dos setores organizados através das entidades representativas.

O cumprimento da responsabilidade do Estado é o caminho viável do ponto de vista técnico, por ser realmente uma fonte de recursos consistente, e não apenas complementar, para assegurar a manutenção das atividades no padrão de qualidade esperado. E admissível do ponto de vista político, por se tratar da opção condizente com um projeto de universidade verdadeiramente pública, autônoma, gratuita e comprometida com os interesses das maiorias sociais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de suas trajetórias as universidades estaduais do Ceará sobreviveram, expandiram e se consolidaram num lento, desorganizado e árduo processo no qual a comunidade universitária e as entidades representativas (sindicatos, centros e diretórios acadêmicos) cumpriram um papel determinante. A denúncia dos problemas, a capacidade de articulação e mobilização e a resistência diante dos enfrentamentos colocados foram de suma importância para a evolução das instituições em todas as dimensões. Em que pese as desconfianças e a desvalorização, as instituições ousaram superar os estigmas de grandes “escolões” em busca da identidade e da qualidade características de uma universidade.

Não resta dúvidas que esta expansão quantitativa e qualitativa das universidades se deu com sobressaltos e abaixo das suas potencialidades. A discussão levantada por este trabalho é que a despeito do crescimento do volume de recursos financeiros destinados às universidades estaduais ao longo do período destacado no trabalho compreende-se que esta ampliação foi aquém das necessidades das instituições e das possibilidades considerando o orçamento público do Estado.

A capacidade do Estado do Ceará de manter instituições universitárias sob a sua competência, bem como a necessidade de existirem num estado considerado pobre, tem sido um debate presente desde o surgimento das universidades. Parece-nos factual que as universidades estaduais do Ceará têm existido num quadro de subfinanciamento que resulta num estado de precarização estrutural e, em grande medida naturalizada, como parte do seu *modus operandi*.

Este cenário de precarização das universidades não se restringe as instituições estaduais cearenses. No geral, as universidades públicas têm sofrido das consequências da limitação dos recursos públicos investidos e, sobretudo, as universidades estaduais por não contarem com a participação da União.

Esta limitação dos gastos com o ensino superior está relacionado com o processo de reconfiguração do papel do Estado, conforme a doutrina neoliberal,

hegemônica no País a partir de meados da década de 1990. A redução da atuação do Estado, que implicava no contingenciamento de recursos públicos para as áreas sociais, no geral estava em consonância com as recomendações dos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, serviram como base para uma reestruturação do ensino superior no País.

Em compensação a este contingenciamento dos recursos públicos estabeleceu-se como diretriz a diversificação das fontes de financiamento mediante o estímulo a captação de recursos próprios pelas próprias universidades tendo em vista a complementação dos parques orçamentos disponíveis. Baseando-se num ideário empreendedor, amplamente disseminado nas relações de trabalho contemporâneas e que se evidencia no meio universitário, diversos dispositivos têm sido discutidos e utilizados na tentativa de garantir a sustentação financeira das universidades, como: a cobrança de taxas e mensalidades, a venda de serviços e pesquisas através de parcerias e convênios com o setor empresarial e a oferta de cursos pagos.

Estas propostas concorrem no sentido de legitimar a desresponsabilização do Estado pelo financiamento das universidades. No entanto são medidas ineficazes e incapazes de suprir a carência de recursos financeiros das universidades, posto que representariam um montante irrisório do orçamento das instituições

Apesar das alterações nos marcos legais e dos incentivos financeiros, tanto no âmbito nacional quanto local, não houve mudanças significativas nas parcerias entre as universidades e o segmento empresarial. Estas se limitam a uma pequena quantidade de instituições universitárias localizadas nos principais centros do País. Em relação as universidades estaduais do Ceará estes vínculos são praticamente inexistentes ou iniciativas isoladas de caráter pontual.

Ainda assim, sabe-se que os recursos advindos do setor produtivo para o financiamento de pesquisas representa uma parcela reduzida mesmo nos países considerados mais desenvolvidos. É o financiamento estatal que assegura a manutenção e as atividades de pesquisa da grande maioria das instituições universitárias.

Em relação a oferta de cursos pagos, identificamos como tem sido o principal mecanismo utilizado para arrecadação de recursos pelas universidades estaduais. Utilizando-se das chamadas fundações de apoio, as instituições têm ofertado cursos de pós-graduação *latu sensu* ou mesmo de graduação, como foi o caso da UVA. As fundações, contudo, têm maculado a imagem das universidades em virtude das inúmeras e recorrentes denúncias de irregularidades e desvios de recursos públicos.

Nota-se que todas estas alternativas de financiamento vão na contramão da democratização do ensino, da gratuidade e da qualidade do ensino público. Ao contrário há em comum uma perspectiva empresarial e mercantil que penetra e é introjetada no âmbito das universidades, acarretando profundas alterações sobre o papel e o funcionamento das instituições, bem como sobre o trabalho dos professores.

A categoria docente é diretamente afetada pelas transformações. Pode-se observar o sentimento de desvalorização do trabalho e da carreira manifestada pelas precárias condições de trabalho, a defasagem salarial e flexibilização do trabalho, mediante a intensificação das formas de contratação temporária. O professor efetivo é impelido a ser cada vez mais produtivo e empreendedor, isto é, a saber-vender o seu trabalho e gerar benefícios para as universidades.

É importante notar como o empreendedorismo, enquanto valor ético, evidencia uma vitória ideológica do neoliberalismo e impacta diretamente sob os professores, dentre outras formas, responsabilizando-os pelo próprio financiamento das instituições.

Outro pilar do processo de reforma da educação superior no Brasil foi a expansão mediante a diferenciação institucional que se materializou através das políticas de incentivo ao segmento privado-mercantil. A partir do entendimento da educação não mais como um direito, mas como um serviço, uma atividade não-exclusiva do Estado, verificou-se um crescimento desenfreado de cursos e matrículas nas instituições particulares. Este estímulo possibilitou, simultaneamente, responder a enorme demanda social pelo acesso ao ensino superior bem como beneficiar o setor privado e o capital financeiro.

Esta expansão do setor privado no Estado do Ceará é favorecida do subfinanciamento das instituições públicas, em particular, das três universidades estaduais. O subfinanciamento não somente precariza as universidades, fragilizando e diminuindo a imagem destas perante a sociedade, como obstrui o seu crescimento. Este espaço deixado pelo setor público, notadamente, tem sido intensamente absorvido pelo segmento empresarial.

Buscamos demonstrar como a incapacidade do Estado em garantir o financiamento das três instituições é um argumento falacioso. A partir dos dados estatísticos e das entrevistas apresentadas, pode-se inferir que o problema não é a falta de recursos públicos disponíveis para o investimento nas universidades.

Com efeito, as universidades estaduais não têm sido uma prioridade para os sucessivos governos que estiveram à frente do Poder Executivo. Estas instituições não fazem parte do projeto político, de modo que o lugar e a função atribuída são secundários. As quatro gestões governamentais abordadas nesta pesquisa se inserem no ciclo político do “Mudancismo”, no qual as universidades estaduais são notavelmente dispensáveis.

Ainda que se afirme um projeto em favor da pesquisa científica, como parte de um projeto de desenvolvimento voltado para a inovação tecnológica, de fato, este projeto não ultrapassa o nível discurso. A despeito de um conjunto de fatores de ordem político-econômica exógenos, para que as universidades estaduais pudessem atender estes propósitos, inegavelmente, seria necessário um maior aporte de recursos financeiros e que, principalmente sejam recursos públicos.

Além disso, este projeto de desenvolvimento calcado no tripé ciência, tecnologia e inovação para atender os interesses do setor produtivo não tem coincidido com as necessidades das maiorias sociais no contexto de profunda desigualdade e exclusão característicos da sociedade contemporânea.

Este subfinanciamento das instituições estaduais impede uma efetiva democratização do ensino superior no sentido não apenas do acesso, mas também da permanência dos estudantes. Isto é, obstaculiza a expansão quantitativa e qualitativa das instituições, desfavorecendo, principalmente, o seu

público-alvo que é a classe trabalhadora e as parcelas mais pobres da população.

As universidades impactam direta e indiretamente a nível local e nacional do ponto de vista social, econômico e cultural. Em larga medida, as instituições têm conseguido responder aos desafios colocados. Obviamente, isso não significa que a responsabilidade para solucionar todos as problemáticas da sociedade deva caber às instituições. Porém, concebemos que as múltiplas potencialidades decorrentes principalmente do seu corpo docente e discente, de que dispõem são subaproveitadas.

Em detrimento da educação superior pública identifica-se, a partir do demonstrativo orçamentário, outras prioridades na destinação do fundo público estadual. Além do favorecimento ao segmento produtivo na forma de isenções fiscais ou mediante a construção de grandes obras públicas, evidenciou-se o privilegiamento ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública. Este não é um fato menor, uma vez que no atual regime de acumulação do capital, o sistema da dívida é um dos principais instrumentos de enriquecimento e fortalecimento do poder do setor financeiro.

Ainda não é possível dimensionar completamente as graves consequências da conjuntura atual ainda em meio à pandemia da Covid-19. Em relação as universidades estaduais, alguns indícios apontam para o aumento da evasão estudantil, a redução das verbas de custeio, a diminuição de bolsas acadêmicas, entre outras questões. Espera-se um cenário ainda mais difícil e que tende postergar este debate sobre a autonomia financeira das instituições.

O discurso sobre a necessidade de corte de gastos e limitação dos investimentos tende a ganhar força e legitimidade perante a sociedade como se as universidades não tivessem uma relevância no enfrentamento das problemáticas sociais. Estas são encaradas como um “luxo” a qual um Estado pobre não pudesse “usufruir” em momentos de crise social e econômica.

Por outra perspectiva a pandemia, por sua natureza e dimensão, ao mesmo tempo que realça a fragilidade da humanidade e do atual estágio civilizatório tem atestado a relevância ímpar da educação, da universidade e do pensamento científico, especialmente, daqueles comprometidos com a

sociedade, com os problemas sociais, com o bem-estar da população e não com o lucro, a acumulação de capital, a superexploração da natureza e o desenvolvimento ilimitado.

Os mais recentes desafios em pauta somados às problemáticas anteriores: fome, desigualdade social e concentração de renda, mudanças climáticas, crise das instituições sociais e políticas podem ser resolvidos com apoio das instituições educacionais e científicas e seus sujeitos integrantes.

Da parte das instituições é indispensável uma profunda transformação das rígidas estruturas universitárias. A exigência por uma maior democratização, que promova uma desconcentração dos poderes, implica uma maior presença e participação da comunidade universitária e da sociedade civil (que não se restrinja a segmentos empresariais) nos processos de deliberação internos. No entanto, anterior a isso e como pré-condição, é premente a garantia efetiva e integral da autonomia universitária nas suas diversas dimensões, dentre as quais, a autonomia de gestão financeira.

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.
- ADUSP. Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo. **USP: “crise financeira” ou crise de financiamento?** São Paulo: ADUSP – S. Sind, 2015. Disponível em: <https://adusp.org.br/index.php/imprensa/cads/2238-usp-crise-financeira-ou-crise-de-financiamento> . Acesso em: 24 nov. 2021.
- AFONSO, Almerindo Janela. Ensaio sobre *accountability* no ensino superior em Portugal (1976-2013). *In*: SOUSA, José Vieira (org.) **Educação Superior: cenários, impasses, propostas**. Campinas – SP: Autores Associados, 2013.
- ALTOÉ, N. **As universidades estaduais do Paraná: os caminhos da heteronomia**. 2007. 128f. 2007. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Educação) -Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba.
- ALVES, Francisco A. P.. **O processo de interiorização da UECE no Sertão Central**. Fortaleza: EdUECE, 2007.
- ALVES, Danielle C. **Política de Educação Superior no Ceará e a resistência do movimento docente na Universidade Estadual do Ceará – UECE**. 2018. 179f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, Fortaleza (CE), 2018. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/37982/1/2018_dis_dcalves.pdf. Acesso em: 14 mar. 2020.
- AMARAL, Nelson C. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: UNIMEP, 2003.
- AMARAL, Nelson C. **Uma análise do documento “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”**. Goiânia: UFG, 2017. v. 7, p. 12. Disponível em: <https://www.ufg.br/up/1/o/ANALISE-CRITICA-BM-2017.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2019.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo: políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- ANDES. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Proposta do Andes-SN para universidade brasileira. **Cadernos Andes**, n. 2, 4. ed. Brasília-DF: ANDES, 2013. Disponível em: <https://www.andes.org.br/img/caderno2.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.
- ANDES. **Marco legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei 13.243/16) – riscos e consequências para as universidades e a produção científica no Brasil**. Brasília, 2017. Disponível em:

<http://portal.andes.org.br/imprensa/documentos/imp-doc-1508946885.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

ANDES. **Projeto do Capital para a Educação**: análise e ações para a luta. Brasília: 2019, v. 2.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho**: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2011.

AZANHA, José M. P. **Uma ideia de pesquisa educacional**. São Paulo: Edusp, 2011.

BARBALHO, Alexandre. Os modernos e os tradicionais: cultura política no Ceará contemporâneo. **Estudos de Sociologia**, v. 12, n. 22, 2007. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/347/211>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

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

BERTOLIN, Júlio C. G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. **Educação e Pesquisa**, v. 37, n. 2, p. 237-248, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v37n2/v37n2a02>. Acesso em: 04 jun. 2019.

BEZERRA, Jonas M. **Política de ciência e tecnologia no Brasil**: a pesquisa na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (1999-2013). Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 199 p., 2016.

BORGES, Maria C. de A.. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 25, n. 1, p. 83-91, jan./abr., 2009. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19328>. Acesso em: 25 jan. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete S. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? *In*: SALVADOR, Evilásio et al. (Org). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BOSI, Antônio de P. A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior do Brasil nesses últimos 25 anos. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 101, p. 1503-1523, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/9WptVJrmQdsdtW4fZ9VHgkh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. LDB: Lei das Diretrizes e Bases da Educação nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: MEC 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> Acesso em: 28 dez. 2021.

BRASIL. Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n. 1477-39, de 8 de agosto de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 ago. 1997.

BRASIL. Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10260.htm. Acesso em: 22 maio 2019

BRASIL. Lei no 10.973, de 03 de dezembro 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, n. 232, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.973.htm. Acesso em: 2 mai. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Brasília, DF, 14 jan. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11096.htm. Acesso em: 5 jun. 2015

BRASIL. **Decreto nº 6.096**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília: 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 01 mai. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação— PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm. Acesso em: 06 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.234**, de 19 de julho de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior**: sinopse estatística da educação superior – graduação 2019. Brasília: INEP, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 15 mai. 2021.

CAIRES, Luiza. Nos países desenvolvidos, o dinheiro que financia a ciência na universidade é público. **Jornal da USP**, São Paulo, 24 mai. 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/nos-paises-desenvolvidos-o-dinheiro-que-financia-a-ciencia-e-publico/>. Acesso em: 19 jan. 2022.

CAMPANI, Adriana; DE HOLANDA, Virginia C. C. Os programas de formação de professores da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA): aportes para refletir sobre A interiorização do ensino Superior. **Uni-pluriversidad**, v. 20, n. 2, 2020. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/339648/20805248>. Acesso em: 09 jan. 2022.

CAPETTI, Pedro. Atraso no Fies bate recorde, e dívida chega a R\$ 13 bilhões. **O Globo**, 26 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/atraso-no-fies-bate-recorde-divida-chega-r-13-bilhoes-23606029>. Acesso em 21 mai. 2019.

CARVALHO, Cristina H de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 54, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/html/275/27528783012/>. Acesso em: 28 mai. 2019.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Renata R. da S.; AMARAL, Nelson C. O financiamento das universidades estaduais brasileiras: o custo aluno, as assimetrias institucionais e as desigualdades regionais. **Eccos - Revista Científica**, São Paulo, n. 57, p. 1-20, e10777, abr./jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/eccos.n57.10777>. Acesso em: 02 nov. 2021.

CARVALHO, Renata R. da S.; AMARAL, Nelson C. Universidades estaduais brasileiras: financiamento, desigualdades regionais e o PNE (2014-2024). **Revista Inter Ação**, v. 45, n. 2, p. 240-259, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/62163/35442>. Acesso em: 03 nov. 2021.

CASTELO, Rodrigo. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **Revista Em Pauta**, v. 11, n. 31, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/7562>. Acesso em: 24 set. 2019.

CEARÁ. **Decreto nº 18.136, de 16 de setembro de 1986**. Aprova o Estatuto da Universidade Regional do Cariri – URCA. Fortaleza, CE, 1986. Disponível em: <http://www.urca.br/textos/s1/AdmSup/deliberacaoSup/EstatutoURCA.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2021.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**. 1989. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200->

Atualizada-emenda-86-4.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

CEARÁ. **Decreto nº 25.966, de 24 de julho de 2000.** Dispõe sobre a aprovação do estatuto da Fundação Universidade Estadual do Ceará (FUNECE) e da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Fortaleza, CE, 2000. Disponível em: <http://www.uece.br/wp-content/uploads/2019/02/EstatutoRegimentoUECE.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Coordenação. **Plano de Governo 2003/2006 – Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social.** Fortaleza, CE, 2003.

CEARÁ. **Decreto nº27.828, de 04 de julho de 2005.** Dispõe sobre a aprovação do estatuto da Fundação Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), e dá outras providências. Fortaleza, CE, 2005. Disponível em: http://www.uvanet.br/downloads/estatuto_20180514.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

CEARÁ. Ministério Público Estadual. **REPRESENTAÇÃO visando à propositura de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face do conteúdo normativo do artigo 224 da Constituição do Estado do Ceará.** 30 de junho de 2009. Disponível em: http://www.pgj.ce.gov.br/AdmSuperior/assessorias/acc/adin/R_PGR/RepresentaPGR.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

CEARÁ. **UECE em números.** 2019. Disponível em: <http://www.uece.br/wp-content/uploads/2020/11/UECE-em-N%C3%Bameros-2019.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2021.

CHAVES, Vera L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 111, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/html/873/87315814010/>. Acesso em: 20 mai. 2019

CHAVES, Vera L. J. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 17, n. 2, p. 427-441, ago. 2015. ISSN 1676-2592. Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8635212>. Acesso em: 30 mai. 2019.

CHAVES, Vera L. J.; AMARAL, Nelson C.. Política de expansão da educação superior no Brasil—o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, v. 32, n. 4, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/v32n4/1982-6621-edur-32-04-00049.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2019.

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum**, v. 40, n. 1, p. 1-12, 2018. Disponível em:

<https://search.proquest.com/openview/bd235e544b52b2eec0878756d880017b/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2037656>. Acesso em 19 mar. 2021.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In*: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 82, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a03v24n82>. Acesso em: 15 mai. 2019.

DA SILVA, Maiara L.; MAIA FILHO, Osterne N.; RABELO, Josefa J.. As condições de trabalho do professor universitário substituto na contemporaneidade: explorando a realidade de uma universidade pública. **Revista Educação & Formação**, v. 5, n. 13, p. 215-234, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5858/585862435012/585862435012.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

DANTAS, Eric G. **Como o governo do Ceará renuncia às suas receitas fiscais**. 2021. (No prelo)

DAGNINO, Renato. A tecnologia social e seus desafios. *In*: FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: 2004, p. 187-210. Disponível em: <http://files.inclusao-e-desenvolvimento-soc.webnode.com/200000052-ef41bf039b/A%20tecnologia%20social%20e%20seus%20desafios.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

DAGNINO, Renato. Por que nossos empresários não inovam? **Revista Economia e Tecnologia**, v. 13, p. 111-120, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27423>. Acesso em: 02 fev. 2022.

DE NEGRI, Fernanda. Por uma nova geração de políticas de inovação no Brasil. *In* TURCHI, Lenita M.; MORAIS, J. Mauro (org.). **Políticas de apoio à inovação Tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações**. Brasília: IPEA, 2017, p. 25 – 46. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4103777/mod_resource/content/1/Turchi%20%20Morais-Políticas_de_Inovacao%202017.pdf#page=15. Acesso em: 02 fev. 2022.

DE PINHO, Maria J.; DE SOUSA, Juliane G.; DOS SANTOS, Jocyleia S. História e memória no contexto de federalização Unitins/UFT: a luta por uma instituição pública e gratuita no Norte do Tocantins. Cuiabá/MT: **Revista Outras Fronteiras**, v. 3, n. 1, p. 179-196, 2016. Disponível em: <http://ppghis.com/outrasfronteiras/index.php/outrasfronteiras/article/view/201>. Acesso em: 18 jan. 2022.

DIAS SOBRINHO, José. Concepções de universidade e de avaliação institucional. *In*: TRINDADE, Héglio (Org.). **Universidade em ruínas: na**

república dos professores. Petrópolis: Vozes; Rio Grande do Sul: Cipedes, 1999.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao SINAES. **Avaliação-Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 15, n. 1, 2010. Disponível em: <http://submission.scielo.br/index.php/aval/article/view/26656/2931>. Acesso em: 19 mai. 2019.

DUARTE JR., Nestor G. **Assistência Estudantil nas Universidades Estaduais Brasileiras**: as marcas dos programas de bolsas e auxílios financeiros na permanência discente. 2020. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/38918/1/TESE%20Nestor%20Gomes%20Duarte%20J%c3%banior.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2022.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

FARIAS, Airton de. **História do Ceará**. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2015.

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

FIALHO, Nádia H. Universidades estaduais no Brasil: pauta para a construção de um sistema nacional articulado de educação. **Revista da FAEEDBA - Educação e Contemporaneidade**, v. 21, n. 38, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/faeeba/article/view/499/422>. Acesso em: 09 nov. 2021.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento as Aversas**: verdade, má-fé e situação no atual modelo brasileiro de desenvolvimento. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GOMES Cid Ferreira; PINHEIRO Prof. **Diretrizes para o Plano de Governo da Coligação “Ceará Vota Para Crescer”**. 2006. Disponível em: http://www2.seplag.ce.gov.br/content/aplicacao/SEAD/seplan/downloads/DIRETRIZES_PARA_O_PLANO_DE_GOVERNO.pdf. Acesso em 20 abr. 2020.

GOMES, Cid Ferreira; DOMINGOS FILHO. **Diretrizes para o Plano de Governo da Coligação “Por Um Ceará Melhor para Todos**. 2010. Disponível em: <https://pt.calameo.com/books/000418457c500f26f6a25>. Acesso em: 21 abr. 2020.

GUIMARÃES, André R. Orientações do Banco Mundial para a contrarreforma da educação superior nos países capitalistas. *In*: XXVI SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, Recife: **Anpae**, v. 13, 2013. Disponível em:

<https://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/AndreRodriguesGuimaraes-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 4ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013

HELENE, Otaviano. **Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento**. Campinas (SP): Autores Associados, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Financiamento da Educação**: desafios e possibilidades. Brasília, DF: Ipea, 2011. (Comunicados Ipea, n. 124). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4470/1/Comunicados_n124_Financiamento.pdf. Acesso em: 16 jan. 2022.

JACOBSEN, A. de L.; CORDEIRO, E. R. A terceirização da segurança nas instituições federais de ensino superior: um estudo na UFSC. *In*: CIGU - Colóquio Internacional De Gestão Universitária, XV. 2015, Mar del Plata – Argentina, 2015. **Anais...** Mar del Plata: Cigu, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/136127/101_00240.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 ago. 2021.

LAURELL, Asa C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. *In*: _____ (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez/Cedec, 1997.

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-03.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

LEHER, Roberto. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. **Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, p. 151-187, 2001.

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

LIMA, Kátia. **Contrarreforma na Educação Superior**: de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

LIMA, D. G.; LIMA, R. L. A precarização do trabalho docente no contexto da universidade operacional e suas inflexões na condição do professor substituto. Brasília: **Universidade e Sociedade**, v. 60, p. 86-99, 2017. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-2143586950.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2022.

MACÁRIO, Epitácio. **Por salário...por dignidade...: em defesa das Universidades Estaduais do Ceará!** Fortaleza: CETROS, 2019.

MACÁRIO, E.; VALE, E. S.; ALVES, D. C. Modernização conservadora e ensino superior no Brasil: elementos para uma crítica engajada. **Revista Universidade e Sociedade**, v. 44, n. 52, p. 36-45, 2013. Disponível em: https://www.andes.org.br/img/midias/e6d2b71d4519286c8b6a602de3d566d6_1548264499.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

MANCEBO, Deise. Autonomia universitária: reformas propostas e resistência cultural. **Universidade e Sociedade**, v. 8, n. 15, 1998. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/20/MANCEBO.htm>. Acesso em: 03 mai. 2019.

MANCEBO, D. Trabalho docente: subjetividade e sobreimplicação. **Psicologia: Reflexão & Crítica**, Porto Alegre: UFRGS, 2005.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 141, p. 875-892, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/2017nahead/1678-4626-es-es0101-73302017176927.pdf>. Acesso em 10 mai. 2019.

MANCEBO, Deise; DO VALE, Andréa A.; MARTINS, Tânia B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista brasileira de educação**, v. 20, n. 60, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141324782015000100031&script=sci_abs tract&tlng=es. Acesso em: 20 mai. 2019

MANCEBO, D; SILVA JUNIOR, J. R.; SCHUGURENSKY, D. A educação superior no Brasil diante da mundialização do capital. **Educação em Revista**, v. 32, n. 4, p. 205-225, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010246982016000400205&script=sci_abs tract&tlng=pt. Acesso em: 04 mai. 2019.

MARIZ, Renata. Fies tem 61% de vagas ociosas neste ano. **O Globo**, 21 mai. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/fies-tem-61-de-vagas-ociosas-neste-ano-23680800>. Acesso em 22 mai. 2019

MINTO, Lalo W. **As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão**. Campinas: Autores Associados, 2006.

MINTO, Lalo W. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/gqC8fgq6CzxBNjwsxQBrhdm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2021.

MONTE, Cleyton. As estratégias eleitorais dos Ferreira Gomes e os alinhamentos na política cearense contemporânea (2006-2014). **Conexão Política**, v. 6, n. 2, p. 97-120, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/view/7174/4173>. Acesso em: 02 set. 2021.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora Senac, 2001.

MORAES, Isaias A. de. A interpretação do desenvolvimento dependente e associado de Fernando Henrique Cardoso. *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, v. 2, n. 06, p. 30-54, 2021. Disponível em: https://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoeDesenvolvimento/article/view/91. Acesso em: 17 mar. 2022.

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.

NASCIMENTO, Clara M. do. A assistência estudantil consentida: na contrarreforma universitária dos anos 2000. *Universidade e Sociedade*, v. 23, n. 53, p. 88-103, 2014. Disponível em: https://www.andes.org.br/img/midias/5116ae48b4ec6226e6b65d1e7e4030a7_1548264532.pdf. Acesso em: 06 jan. 2022.

NOBRE, Maria C. Q.; COSTILLA, Lucio F. O. O projeto político da burguesia transnacionalizada do Ceará-Brasil: papel do estado no desenvolvimento econômico. *In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas - Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital*. São Luís: UFMA, 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/ESTADO_LUTAS_SOCIAIS_E_POLITICAS_PUBLICAS/O_PROJETO_POLITICO_DA_BURGUESIA_TRANSNACIONALIZADA_DO_CEARABRASIL.pdf. Acesso em: 29 dez. 2021.

OCDE. Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Manual de Oslo**: Proposta de diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica. 3ª edição. 2004.

OLIVEIRA, Cleiton de; SILVA, Guaracy. O novo regime fiscal: tramitação e impactos na educação. **RBPAE**, v. 34, n. 1, p. 253 - 269, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/77586/48887>. Acesso em 15 jan. 2020.

PAULA, Maria de F. C. de. Políticas de democratização da educação superior brasileira: limites e desafios para a próxima década. **Avaliação**, Sorocaba, v. 22, n. 2, p. 301-315, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141440772017000200301&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 mai. 2019.

PAULANI, Leda. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULANI, Leda. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional (IPEA)**, v.3, n.10, 2012. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4554/1/BEPI_n10_insercao.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos B. Texto para discussão 9: administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/817/1/9texto.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

PEREIRA, Elisabete M. de A. A universidade da modernidade nos tempos atuais. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 14, p. 29-52, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/cLn5QWDTfXR5K95mkfn3JN/format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PEREIRA, L. D.; SOUZA, A. C. V. de. Mercantilização do ensino superior brasileiro e o uso do EaD como estratégia expansionista. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E O MARXISMO*, 1., 2017, Niterói. **Anais...** Niterói: UFF, 2017. Disponível em: <http://www.niepmarx.blog.br/MM2017/anais2017/MC30/mc301.pdf>. Acesso em: 8 set. 2021.

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

REIS, Luiz Fernando. Autonomia e financiamento das universidades estaduais do Paraná: a agenda regressiva do governo Beto Richa. Brasília: **Universidade e Sociedade**, v. 61, p. 6, 2018. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-916709933.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2021.

REIS, L. F.; MACÁRIO, E. Dívida pública, sistema tributário e financiamento de C&T no Brasil (2003 - 2017). *In: MACÁRIO, E. et all (orgs.). Dimensões da crise brasileira – dependência, trabalho e fundo público*. Bauru/SP: Canal 6; Fortaleza/CE: EdUece, p. 115 – 149, 2018.

RIBEIRO, Gustavo F.. Afinal, o que a organização mundial do comércio tem a ver com a educação superior? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 2, p. 137-156, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473292006000200008&script=sci_artt_ext. Acesso em: 23 jan. 2020.

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

RODRIGUES, José. Frações burguesas em disputa e a educação superior no Governo Lula. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 34, p. 120-136, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n34/a10v1234.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2019.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys B. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: provão II ou a reedição de velhas práticas?”. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 114, 2011. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/873/87319091002.pdf>. Acesso em 18 mai. 2019.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, v. 4, p. 28-43, 2011. Disponível em: https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ed04_outubro2011/05_ARTIGO_PRINCIPAL.pdf. Acesso em: 27 mai. 2019

SAMPAIO, Helena. Setor privado de ensino superior no Brasil: crescimento, mercado e Estado entre dois séculos. *In*: BARBOSA, M. L. (org.). **Ensino superior: expansão, diversificação, democratização**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2013, p. 103 – 126. Disponível em: http://www.nupps.usp.br/downloads/relatorio2013/Anexo_44_Texto%20para%20Livro%20Maria%20Ligia%20Barbosa.pdf. Acesso em: 14 out. 2019.

SANTANA, Camilo S. de; CELA, Isolda. **Os 7 Cearás: síntese do processo de planejamento participativo para a elaboração do plano de governo**. Fortaleza, 2014. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/2014-Os7Cearas.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021

SANTOS, Sheila D. M. dos. A precarização do trabalho docente no Ensino Superior: dos impasses às possibilidades de mudanças. **Educar em Revista**, n. 46, p. 229-244, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/P6jSTcnJCKTPvpnbsv4S8zN/format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 jan. 2022.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições. **Universidade e Sociedade**, v. 10, n. 22, p. 66-77, 2000. Disponível em: <http://23reuniao.anped.org.br/textos/1111t.PDF>. Acesso em: 28 jan. 2020.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Hiago T. de L. Não vim pra ficar, estou só de passagem”: a precarizada vida dos professores substitutos da FASSO/UERN. **Universidade e Sociedade**, v. 52, p. 56 – 67, 2013. Disponível em: https://www.andes.org.br/img/midias/e6d2b71d4519286c8b6a602de3d566d6_1548264499.pdf. Acesso em: 25 out. 2021.

SILVA, R. M. *et al.* Analisando a crise das universidades estaduais do Rio de Janeiro como parte de um desmanche programado. Brasília: **Universidade e Sociedade**, v. XXVIII, p. 88-101, 2018. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-679082999.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2021.

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

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

SOUZA, Sandra Z. L. de; OLIVEIRA, Romualdo P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 84, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v37n2/v37n2a02>. Acesso em: 03 jun. 2019.

SOUZA, Raquel A. **Da UNITINS à UFT: modelos e práticas gestoriais na educação superior do estado do Tocantins no limiar do século XXI**. 2007. 179 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007. Disponível em: <http://repositorio.ufu.br/handle/123456789/14030>. Acesso em: 18 jan. 2022.

TEIXEIRA, Rodrigo; PINTO, Eduardo. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 909-941, dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010406182012000400009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 set. 2019.

TOLEDO, Luiz F.; TURCI, Fábio. Universitários de SP enfrentam dificuldades para quitar dívidas do Fies. **SP2**, São Paulo, 18 mai. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/05/18/universitarios-de-sp-enfrentam-dificuldades-para-quitar-dividas-do-fies.ghtml>. Acesso em: 21 mai. 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE). **UECE em números**. 2019. Disponível: <http://www.uece.br/wp-content/uploads/2019/05/UECE-em-N%C3%Bameros-2018-V3-29-05-19.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ (UVA). **Relatório de Desempenho da Gestão 2018**. Sobral: Ed. UVA, 2019. Disponível em: http://www.uvanet.br/proad_relatorios/relatorios/rdg_2019.pdf. Acesso em: 02 jul. 2021.

UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI (URCA). **Missão**. Site Oficial da URCA. 2015. Disponível em: <http://www.urca.br/novo/portal/index.php/administracao-superior/missao>. Acesso em: 10 jun. 2021.

UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI (URCA). **URCA em números**. 2018. Disponível em: <http://www.urca.br/proplan/wp-content/uploads/sites/33/2022/01/anuario-2015-urca-proplan.pdf>. Acesso em 28 nov. 2021.

UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI (URCA). **Relatório de Avaliação do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da Urca 2017-2019**. Crato,

2020. Disponível em: <http://proplan.urca.br/portal/index.php/todos-os-documentos/category/7-relatorio-de-avaliacao-do-pdi>. Acesso em: 02 jul. 2021.

VALE, Erlênia S. do. **A reprodução do ideário neoliberal no cotidiano acadêmico: reiteraões e resistências do trabalho docente na UECE**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 237 f., 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10651/1/tese%20Erlenia%20Sobral-%20BANCA%2023%20DE%20ABRIL%2014H%20EM%20CORRE%C3%87%C3%83O%20Final.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. São Paulo: **Cadernos de Pesquisa**, p. 39-66, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/QcG5v98q4YRMnrPTCDjXBcr/format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 nov. 2021.

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

XEREZ, Antônia S. P.; CARVALHO, Celso. Educação profissional no Ceará e a política de formação no Centro de Ensino Tecnológico–Centec. **Estudos do Trabalho**, v. VI, p. 01-17, 2012.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordo em ser entrevistado(a) e autorizo a utilização das informações por mim prestadas pelo aluno Jonas Menezes Bezerra, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como parte da pesquisa de doutorado intitulado(a) “Financiamento das Universidades Estaduais do Ceará (2003-2018)”.

Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada por Antônia Rozimar Machado e Rocha, professora da Universidade Federal do Ceará, lotada no departamento de Fundamentos da Educação.

Afirmo que aceito participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa.

Minha colaboração se fará por meio de entrevista semiestruturada a ser gravada a partir da assinatura desta autorização e estou ciente de que as informações decorrentes da minha participação não serão divulgadas com a identificação da minha pessoa, mantendo, portanto, o sigilo nominal e que tais informações serão divulgadas somente entre os profissionais estudiosos do assunto, ou seja, para fins meramente acadêmicos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Fortaleza, ____ de _____ de 2020.

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura do(a) pesquisador(a): _____

APÊNDICE B – ROTEIRO DE QUESTÕES PARA AS ENTREVISTAS COM OS DOCENTES DAS UNIVERSIDADES



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Estudante: Jonas Menezes Bezerra

Entrevistado(a):

Área de Formação:

Cargo/Função:

1. Por gentileza, gostaria que falasse, inicialmente, da sua trajetória na universidade e sua atuação no sindicato.
2. Quais os principais problemas, dificuldades ou carências que você identifica na sua universidade naquele período e hoje?
3. Quais as transformações (avanços e recuos) observadas ao longo desse período na sua instituição? A que você atribui essas transformações?
4. Como você avalia as condições de trabalho dos professores na sua universidade ao longo desse período?
5. Qual a sua avaliação da estrutura física da sua universidade?
6. Qual a sua opinião acerca da assistência estudantil que é ofertada pela universidade?
7. Qual a sua percepção da situação financeira das universidades estaduais ao longo desse período?
8. A Constituição do Estado do Ceará, no artigo 224 estabelece que um quinto do orçamento estadual para a educação deve ser repassado para as despesas das universidades estaduais. No seu entendimento, por que não é cumprido?

9. Já foi cogitado por governos anteriores, a federalização da URCA e da UVA. Qual a sua opinião sobre essa proposta? Destaque, se considerar, pontos positivos e negativos.
10. O que você pensa sobre a cobrança de mensalidades nas universidades públicas? Seria uma alternativa para as estaduais cearenses?
11. Na sua percepção, existem aspectos que manifestam uma privatização ou uma mercantilização interna/externa da universidade que você trabalha? Que medidas diretas ou indiretas você avalia que contribuem para este processo?
12. Discorra sobre o grau de aproximação da sua universidade com o setor empresarial e sua visão a respeito dessa relação.
13. Como você observa a atuação das fundações privadas nas universidades estaduais?
14. Quais as alternativas poderiam ser adotadas para resolver a questão financeira das universidades?
15. O sindicato a que pertence/eu, promoveu alguma ação, no sentido de propor melhorias na questão do financiamento das universidades estaduais cearenses? Qual/is?
16. No seu entendimento, há um projeto dos governos estaduais para as universidades? Caso sim, qual projeto e o que você acha desse projeto?
17. Por fim, quais os desafios e objetivos a sua universidade, bem como as demais universidades estaduais, deveriam assumir para o próximo período?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE QUESTÕES PARA AS ENTREVISTAS COM OS REITORES DAS UNIVERSIDADES



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Estudante: Jonas Menezes Bezerra

Entrevistado(a):

Área de Formação:

Cargo/Função:

1. Por gentileza, gostaria que falasse, inicialmente, da sua trajetória no ensino superior e na universidade.
2. Quais as principais transformações (positivas e/ou negativas) observadas na universidade, durante a sua gestão? Quais os principais problemas, dificuldades ou carências que o(a) senhor(a) identifica na sua universidade naquele período e hoje?
3. Qual a sua percepção da situação financeira das universidades estaduais ao longo desse período?
4. Como o(a) senhor(a) avalia as condições de trabalho dos professores e servidores técnico-administrativos na sua universidade ao longo da sua gestão e atualmente?
5. Qual a sua avaliação da estrutura física da sua universidade e da assistência estudantil que é ofertada pela universidade?
6. A Constituição do Estado do Ceará, no artigo 224 estabelece que um quinto do orçamento estadual para a educação deve ser repassado para as despesas das universidades estaduais. No seu entendimento isto é cumprido? Se não é, por que?

7. Já foi cogitado por governos anteriores, a federalização da URCA e da UVA. Qual a sua opinião sobre essa proposta? Destaque, se considerar, pontos positivos e negativos.
8. O que o(a) senhor(a) pensa sobre a cobrança de mensalidades nas universidades públicas? Seria uma alternativa para as estaduais cearenses?
9. Como o(a) senhor(a) avalia o grau de aproximação da sua universidade com o setor empresarial e sua visão a respeito dessa relação.
10. Como o(a) senhor(a) observa a atuação das fundações privadas nas universidades estaduais?
11. No seu entendimento, há um projeto dos governos estaduais para as universidades? Caso sim, qual projeto e o que o(a) senhor(a) acha desse projeto?
12. Por fim, quais os desafios e objetivos a sua universidade, bem como as demais universidades estaduais, deveriam assumir para o próximo período?

APÊNDICE D - ROTEIRO DE QUESTÕES PARA AS ENTREVISTAS COM OS SECRETÁRIOS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO SUPERIOR



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Estudante: Jonas Menezes Bezerra

Entrevistado(a):

Área de Formação:

Cargo/Função:

1. Já atuou na docência, cargos técnicos ou de gestão em instituições públicas ou privadas de ensino superior? Se sim, qual?
2. Gostaria que pudesse fazer uma avaliação da SECITECE, durante sua gestão, em especialmente no que se refere às universidades estaduais?
3. Qual era o projeto do governo estadual, durante a sua gestão, para as universidades estaduais?
4. Quais os principais problemas, dificuldades ou carências identificadas pela SECITECE para as universidades estaduais naquele momento?
5. O senhor considera que os problemas enfrentados pelas universidades estaduais cearenses estão mais relacionados a gestão ou a recursos financeiros?
6. Qual a sua percepção da situação financeira das universidades estaduais ao longo desse período?
7. No passado, já foi discutido uma proposta de federalização da URCA e da UVA, principalmente. Qual a sua opinião sobre essa proposta? Destaque, se considerar, pontos positivos e negativos.

8. O que o(a) senhor(a) pensa sobre a cobrança de mensalidades nas universidades públicas? Seria uma alternativa para as estaduais cearenses?
9. Segundo a Constituição do Estado do Ceará, 5% do orçamento deve ser destinado às universidades estaduais. O que o senhor pensa a respeito disso? É factível? Por quê?
10. Como o(a) senhor(a) avalia as condições de trabalho dos professores e servidores técnico-administrativos na sua universidade ao longo da sua gestão e atualmente?
11. Qual a sua avaliação da estrutura física da sua universidade e da assistência estudantil que é ofertada pela universidade?
12. Por fim, quais os desafios e objetivos a sua universidade, bem como as demais universidades estaduais, deveriam assumir para o próximo período?