

**Autonomia universitária plena nas universidades públicas estaduais do Paraná:
constrangimentos financeiros e desafios**

Full university autonomy in state public universities in Paraná: financial constraints and challenges

Marcelo Soncini Rodrigues
Mário Luiz Neves de Azevedo
Universidade Estadual de Maringá (UEM)
Maringá – PR. - Brasil

Resumo

Discussões em torno do tema autonomia universitária vêm ocorrendo no Paraná desde os anos 1990. Trata-se de uma questão que, até a atualidade, continua em pauta no campo da educação superior paranaense. Sendo assim, o objetivo desse artigo consiste em investigar a respeito do conceito de autonomia universitária, os constrangimentos financeiros e se a possível conquista da Autonomia Universitária Plena (AUP) seja um caminho para a consolidação da educação pública, gratuita e de qualidade nas IEES do estado do Paraná. A pesquisa que fundamenta este artigo caracteriza-se como explicativa. No que tange à abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa. Quanto às fontes, a pesquisa classifica-se como bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Autonomia Universitária; Educação Superior; IEES do Paraná.

Abstract

Discussions on the topic of university autonomy have been taking place in Paraná since the 1990s. This is an issue that remains on the agenda in the field of higher education in Paraná to this day. Therefore, the objective of this article is to investigate the concept of university autonomy, the financial constraints and whether the possible achievement of Full University Autonomy (AUP) is a path towards the consolidation of free, quality public education in State Higher Education Institutions in Paraná. The research that underpins this article is characterized as explanatory. Regarding the approach to the problem, this is qualitative-quantitative research. As for sources, the research is classified as bibliographic and documentary.

Keywords: University Autonomy; Higher Education; Paraná.

*Autonomia universitária plena nas universidades públicas estaduais do Paraná:
constrangimentos financeiros e desafios*

Introdução

A década de 1990 ficou marcada pelas inúmeras manifestações das universidades públicas paranaenses que reivindicavam autonomia universitária plena junto aos sucessivos governos do Estado. O tema ganhou forte impulso no Paraná logo após a conquista da autonomia de gestão financeira e administrativa das universidades estaduais paulistas em 1989.

Várias foram as universidades que iniciaram discussões referentes ao tema e, como forma de promover uma base sólida para uma proposta, alguns grupos de trabalhos foram constituídos pelas respectivas universidades, a fim de se posicionarem sobre este esse direito garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e pela Constituição do estado do Paraná de 1989.

A última tentativa de busca pela construção de uma proposta conjunta de autonomia universitária no Paraná, resultou no encaminhamento do Ofício nº 95/2017ⁱ da Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público (APIESP) para a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), para uma possível aprovação por parte do Governo do Estado, todavia, apesar de todos os esforços, lamentavelmente, esta derradeira luta coletiva pela autonomia, como as anteriores, também resultou em fracasso.

Se, por um lado, as universidades se encontravam em discussões sobre uma possível conquista de autonomia, por outro, os Reitores, constantemente são surpreendidos por atos administrativos advindos do governo, que confrontam a sua condição de instituições autônomas.

Sob a ótica desse prisma, pode-se destacar a aprovação da Emenda Constitucional nº 93/2016 e do Decreto Estadual nº 5.158/2016 – Desvinculação de Receitas dos Estados e Municípios (DREM), com a qual 30% dos recursos considerados como receitas próprias estão sendo repassadas para o caixa do Governo, contribuindo ainda mais para o agravamento da crise financeira da educação superior no Estado do Paraná.

Mais recentemente, a aprovação da Lei Geral das Universidades (LGU), por intermédio da Lei nº 20.933, de 17 de dezembro de 2021, afetou de forma direta à educação superior, interferindo na autonomia das IEES paranaenses, como é possível constatar, principalmente, nos Artigos 10, 14, 16 e 58, dentre outros, da LGU:

Art. 10. Na elaboração das propostas orçamentárias das Universidades Públicas Estaduais, a previsão de recursos necessários ao pagamento de despesas de custeio das atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração observará o número de alunos equivalentes e número de trabalhadores terceirizados equivalentes por Universidade.

Art. 14. Os parâmetros de distribuição de cargos entre as Universidades Públicas Estaduais, estabelecidos nesta Lei, têm a finalidade exclusiva de compor o número total de cargos em cada Universidade Pública Estadual, que, no âmbito de sua autonomia didático-científica e administrativa, deverá regulamentar internamente os critérios de uso e distribuição de sua força de trabalho, assegurando o atendimento equilibrado das demandas administrativas, de ensino, pesquisa e extensão na graduação e na pós-graduação. §1º A diminuição do total de vagas de graduação presencial ofertadas pelas Universidades Públicas Estaduais implicará a revisão do quantitativo de cargos docentes a que tem direito, salvo quando compensada pela ampliação do quantitativo de vagas em outros cursos novos ou já existentes.

Art. 16. Os cargos docentes do Sistema Estadual de Ensino Superior serão distribuídos entre as Universidades Estaduais mediante decreto, considerando-se o número de vagas ofertadas em cursos de graduação presenciais, o número de discentes matriculados na pós-graduação stricto sensu e o número de vagas autorizadas pelo Ministério da Educação (MEC) nos programas de residência médica e multiprofissional, conforme equações e parâmetros estabelecidos no Anexo II desta Lei.

Art. 58. As Universidades Públicas Estaduais com cursos de graduação que registrem, por três anos consecutivos, um número total de alunos matriculado menor do que 50% (cinquenta por cento) do número total de vagas, ficam obrigadas a apresentar à SETI um plano de recuperação de matrículas para os três anos subsequentes, sob pena de perder a autorização de funcionamento dos referidos cursos (PARANÁ. Lei nº 20.933/2021. Lei Geral das Universidades).

Invariavelmente, as IEES paranaenses são surpreendidas com alguma novidade conjuntural que afeta a dimensão do financiamento, a exemplo de cortes orçamentários e financeiros para custeio e investimento, diminuição do número ou suspensão de bolsas de pesquisa, ensino e extensão, redução de recursos para assistência estudantil e manutenção das atividades acadêmicas, ameaças de fechamento de cursos, principalmente na área de Ciências Humanas, dificuldades ou impedimento de contratações de professores efetivos e agentes universitários, dentre outras.

Vale lembrar que um modelo de AUP no país tem sido exercido pelas universidades estaduais paulistas (USP, UNESP e UNICAMP). Esta conquista ocorreu no ano de 1989, por intermédio do Decreto Estadual nº 29.598/89, assegurando autonomia de gestão financeira a estas universidades. Este fato é apontado como um dos fatores que deu o dinamismo necessário para as IEES paulistas se desenvolverem e, desta forma, conquistarem reconhecimento no campo da educação superior, em escala nacional e internacional.

*Autonomia universitária plena nas universidades públicas estaduais do Paraná:
constrangimentos financeiros e desafios*

Não é ocioso ressaltar que, conforme anunciado anteriormente, a autonomia universitária foi consagrada na Constituição Federal do Brasil em 1988, conforme reza o artigo 207:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão e ao da integração entre os níveis de ensino (CF, 1988).

No âmbito estadual, as IEES do Paraná têm sua autonomia garantida pela Constituição Estadual de 1989 que, em seu Art. nº 180, asseverando:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão e ao da integração entre os níveis de ensino (Paraná, 1989).

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, é explícito que as universidades públicas, sejam federais ou estaduais, deveriam gozar de autonomia plena para exercerem as suas atividades acadêmicas e administrativas, oferecendo às instituições condições financeiras e institucionais para um adequado planejamento sem interferências externas.

Assim, o problema principal desse artigo pode ser resumido no questionamento: a conquista da AUP para as IEES do Paraná é o caminho para a consolidação da educação superior pública, gratuita e de qualidade?

Nota-se, historicamente, que a autonomia universitária tem sido central nas reformas educacionais vivenciadas no Brasil, dentre estes momentos alguns merecem destaques: Reforma Rivadávia Corrêa, Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental, implementada pelo Decreto nº 8.659 de 5 de abril de 1911; Reforma do Ensino Superior promovida pelo ministro Francisco Campos, que tomou a forma jurídica por intermédio do Decreto nº 19.851/31; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024/1961; a Reforma Universitária de 1968, por intermédio da Lei nº 5.540, do mesmo ano; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996.

No entanto, por ser um conceito em disputa e que aspira significados e propósitos distintos em diferentes contextos da história, é preciso compreender a concepção e a definição do termo “autonomia”.

O conceito de autonomia universitária

O conceito de autonomia é caracterizado por vários autores como algo complexo e sua interpretação traz diversos significados em diferentes momentos da história. A

concepção de autonomia é essencialmente política e remonta os séculos XI e XII, conforme estudos realizados por Ranieri (1994, p. 15):

A ideia autônômica é essencialmente política na origem. Sua concepção remonta os séculos XI e XII, período de renovação da estrutura política na Europa Ocidental, cuja a principal característica foi a delegação do poder até então concentrados nas mãos da realeza imperial, detentora de grandes domínios políticos. Nesse continente a decadência dos Sacros-Impérios (prolongamentos diretos do *imperium romanorum*, representados em sua última versão eficiente pelo império de Carlos Magno) provoca em seus territórios a progressiva fragmentação da autoridade pública, e, via de consequência, a instauração de núcleos isolados de poder. A soberania divide-se; e a autoridade, que formalmente continua real, de fato passa a feudal e patrimonial.

Para um melhor entendimento do conceito de autonomia, recorre-se ao Dicionário online de Português. O significado do termo é exposto da seguinte forma:

Aptidão ou competência para gerir sua própria vida, valendo-se de seus próprios meios, vontades e/ou princípios. Direito dado a uma nação (país) de se governar de acordo com seus próprios regimentos ou leis. Autonomia financeira. Situação de um serviço cuja gestão financeira é independente da coletividade pública que o criou. Etimologia (origem da palavra autonomia). Do grego *autonomia*, pelo francês *autonomie* (Autonomia..., 2019, s/d.).

Para Silveira (1996, p. 85), o termo significa: “Faculdade de se governar por si mesmo; direito ou faculdade de se reger por leis próprias; emancipação; independência”. Já Otranto (2004) observa que a palavra autonomia, etimologicamente, vem do grego: *autos* - si mesmo e *nomos* – lei, remetendo a ideia de que é permitido à universidade ter regras próprias, direção própria e autogoverno ou autogestão.

Em similar entendimento, Cury (1991) nota que a palavra autonomia provém de dois vocábulos gregos: o primeiro refere-se à palavra *autós*, que simboliza a ideia “por si mesmo” ou “a algo que se basta”, e o segundo está relacionado à palavra *nomia*, em um sentido polissêmico, significando lei, regra, modelo a seguir ou também uma região delimitada. Analogamente, Chauí (2001, p. 216) também faz uso da etimologia para definir autonomia:

Sob suas múltiplas manifestações, a ideia de autonomia, como a própria palavra grega indica – ser autor do *nomos*, ser autor da norma, da regra e da lei -, buscava não só garantir que a universidade pública fosse regida pelas suas próprias normas, democraticamente instituídas pelos seus órgãos representativos, mas visava, ainda, assegurar critérios acadêmicos para a vida acadêmica e independência para definir a relação com a sociedade e com o Estado (Chauí, 2001, p. 216).

Um conceito que exprime a concepção do termo autonomia para um ambiente universitário pode ser verificado em Almeida (1960, *apud* Previatti, 2009, p. 13): “a autonomia, em suma, é a própria direção daquilo que é próprio; somente por extensão, puramente

*Autonomia universitária plena nas universidades públicas estaduais do Paraná:
constrangimentos financeiros e desafios*

metafórica, e que se costuma atribuir à autonomia a quem, por ações próprias, dirige àquilo que não lhe é próprio". Ranieri (2018, p. 947) traz a significação social do termo autonomia quando considera:

Postulado fundado na significação social do trabalho acadêmico e em sua natureza autônoma, compreende prerrogativas de autogoverno atribuídas às universidades nas áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial para que melhor desempenhem atividades de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade.

Ainda sobre o termo autonomia, de acordo com Mendes (1966, *apud* Fávero, 1987, p. 8):

A autonomia é também inerente ao governo da universidade e deve estender-se a todos os níveis da gestão universitária, sem constituir-se em monopólio de nenhum deles, mesmo dos que estão na administração superior. Assim, cada instância deve gozar de autonomia, no sentido de autogoverno: centros, faculdades, escolas, institutos e departamentos. A subordinação à instância superior não a vincula ao arbítrio dos dirigentes superiores, mas a uma vontade comum, expressa numa política a que todos se subordinam, inclusive os órgãos da administração superior. Entendida por essa perspectiva, a fonte de poder na universidade deve ser a vontade comum, expressa numa estrutura que deve excluir qualquer forma monárquica ou oligárquica de autoridade.

Pode-se aduzir, com base em Rodrigues (2021, p. 25), que uma universidade plenamente autônoma, sem a presunção de limitar suas definições:

Trata-se de uma instituição que governa a si mesma, com amparo para criar suas próprias leis, com finalidade de atendimento às atividades acadêmicas (dimensão fim), orçamentárias, financeiras, administrativas e patrimoniais (dimensão meio), cujo alcance está limitado ao órgão que a instituiu, e seus limites fixados na Constituição Federal. Neste sentido, demais normas afetas à condição de instituição pública, deve estar alvitada no zelo pela execução dos recursos públicos com transparência, em benefício da sociedade e, concomitantemente, submetendo-se às fiscalizações e controles externos de órgãos competentes.

Dias Sobrinho (1992, p.15) comenta sobre o termo autonomia, afirmando:

Autonomia, desde logo, não é soberania, que este é atributo do Estado. Não é um conceito abstrato de liberdade como a possibilidade de tudo ou pouco fazer, eximindo-se da necessidade de qualquer prestação de contas. [...] A autonomia é o exercício da criatividade e da competência em termos acadêmicos e administrativos para cumprir com mais elevada qualidade os objetivos fundamentais da universidade.

Eunice Durham, então pesquisadora do antigo Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPES) e professora da USP, tem o seguinte entendimento a respeito de autonomia universitária:

Por autonomia se entende, de modo geral, a capacidade de reger-se por leis próprias. Neste sentido mais geral, que os dicionários registram, o termo confunde-se com

"soberania" e se aplica integralmente e mais apropriadamente às nações. Quando se trata de uma instituição específica do Estado ou da Sociedade Civil, entretanto, a autonomia não confere uma liberdade absoluta. Instituições existem, são criadas e reconhecidas socialmente para preencherem funções sociais específicas e são estas que as legitimam. A autonomia de que gozam é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício, mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade (DURHAM, 2005, p. 2).

Essas definições levam a compreender que, mesmo que a universidade tenha a prerrogativa de decidir sobre as suas necessidades e prioridades no tocante as atividades acadêmicas, orçamentárias, financeiras, administrativas e patrimoniais, dependerá do ente mantenedor (financiador) como garantidor de sua própria autonomia. Pode parecer uma contradição, porém, parafraseando Bourdieu e Passeron (1982), para garantir o cumprimento de sua missão acadêmica e a oferta de educação pública e gratuita de qualidade, a universidade necessita da institucionalização de uma sorte de “independência na dependência”ⁱⁱ, de maneira a assegurar que o Estado repasse, regular e sustentavelmente, o financiamento público suficiente.

Neste sentido, frente aos avanços e percalços que a educação superior do Paraná tem passado, vislumbra-se que há um caminho para que as universidades decidam sobre suas prioridades e necessidades e executem as atividades acadêmicas e administrativas de forma que possam atender aos anseios da sociedade, nomeadamente, por meio da conquista da autonomia universitária plena no sentido da consolidação da educação pública, gratuita e de qualidade.

A seguir, serão apresentados os modelos de financiamentos preconizados pelos diversos governos desde a década de 1990 até a corrente gestão do governador Ratinho Júnior (2019-2022 e 2023-2026), bem como a execução orçamentária/financeira e suas respectivas fontes de financiamento no período compreendido entre os anos 2016 e 2023.

Política de Financiamento e Gestão do Ensino Superior Público no Paraná e a Autonomia Universitária

As universidades estaduais públicas paranaenses são dependentes financeiramente do seu ente mantenedor - o estado do Paraná. E não poderia ser diferente, pois as sete universidades públicas estaduais são gratuitas e cumprem, com qualidade, a missão

*Autonomia universitária plena nas universidades públicas estaduais do Paraná:
constrangimentos financeiros e desafios*

constitucional de ensino, pesquisa e extensão, oferecendo cursos de graduação e pós-graduação (especializações, mestrados e doutorados).

Porém, o que se constata ao longo da história da educação superior do estado é a prática de um modelo de gestão orçamentário-financeira centralizado, não sendo possível a realização de um planejamento institucional, uma vez que em todos os anos o estado encaminha a matéria orçamentária para aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), tendo como parâmetros, quase que exclusivamente, a evolução histórica da execução orçamentária, sem se preocupar com os adventos de expansão de cursos e ampliações de infraestrutura.

Quanto ao aspecto da autonomia de gestão financeira, as IEES paranaenses ficam na dependência da aprovação de tetos orçamentários e financeiros encaminhados pelo governo do estado à ALEP, de acordo com o que for aprovado anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Depois de promulgada a LDO, o governo elabora a Lei Orçamentária Anual (LOA), estimando a expectativa de receitas, despesas e investimentos.

Desta forma, não é possível prever com segurança o orçamento e os recursos que cada IEES teria para financiar e planejar as suas ações nos aspectos acadêmicos e administrativos. Em outras palavras, significa dizer que não há como assegurar o que foi aprovado na LDO e LOA porque os tetos orçamentários serão realizados em sua plenitude no decorrer de cada ano letivo, pois não existe garantia da liberação dos recursos destinados às universidades. Isto dependerá do andamento da economia do país e do estado, bem como se as receitas previstas serão efetivadas. Amaral (2008, p. 650), demonstrando a importância da autonomia de gestão financeira, assevera que “a garantia da autonomia de gestão financeira, isto é, o financiamento das atividades do meio universitário, é vital para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa e de interação com a sociedade”.

Para ilustrar como tem sido desenvolvida a execução orçamentária no estado do Paraná ao longo dos tempos, serão apresentados os modelos de gestão implementados desde o ano de 1987 a 2024.

Inicialmente, as IEES eram constituídas como fundações estaduais, com orçamento misto, em que parte dos financiamentos eram originados do estado e outra por meio de mensalidades pagas pelos estudantes. No Paraná, este modelo foi extinto em 1987, com uma nova política de gratuidade do ensino de graduação por meio da Lei Estadual nº 8675/87,

passando ao estado a responsabilidade pela integralidade do financiamento da educação superior estadual.

Com o passar dos tempos, outros modelos de gestão foram implementados. No governo de Álvaro Dias (1987 a 1991), houve o modelo de dotação orçamentária com a liberação dos recursos financeiros diretamente da conta do estado; no Governo de Jaime Lerner (1995 a 2003), foi adotado o Contrato de Gestão; no Governo de Roberto Requião (1991 a 1994 e 2003 a 2010) foi adotado o modelo de orçamento e liberação financeira diretamente na conta das IEES, para pagamento de pessoal e Outras Despesas Correntes (ODC). No caso de investimentos, o modelo adotado a partir de 2006, foi a Movimentação de Crédito Orçamentário (MCO), financiado pelo Fundo Paraná mediante a aprovação de projetos definidos em cada Instituição, e continuou até o primeiro mandato do governador Beto Richa (2011 a 2014). (SETI, Grupo de Trabalho, 2014 - adaptado).

No segundo mandato do governador Beto Richa (2015 a 2018), as execuções orçamentárias e financeiras condicionavam-se à autorização e à aprovação da Secretaria da Fazenda (SEFA), por intermédio da cota universitária e cota financeira. Para as despesas com recursos das fontes 100 e 101 do Tesouro Geral do Estado (TGE), as liquidações aconteciam em cada IEES e eram pagas diretamente pela Secretaria da Fazenda (SEFA) aos fornecedores. Em relação às fontes 250, 281 e 284 (recursos próprios, convênios federais e convênios estaduais, respectivamente), as despesas eram liquidadas e pagas pela própria universidade.

No primeiro mandato do governo de Ratinho Júnior (2019 a 2022), os recursos financeiros do Tesouro Geral do Estado para liquidação da folha de pagamento eram enviados para as universidades. Para as demais despesas (custeio e capital), o governo disponibiliza cotas orçamentárias e cotas de liquidação trimestrais às instituições. Estas despesas eram empenhadas e liquidadas nas próprias universidades e os pagamentos eram efetuados via Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF). Sobre os recursos próprios, é repassada cota orçamentária e os empenhos e liquidações são efetuadas pelas Universidades, cujos pagamentos também ocorrem via SIAF.

Para os convênios federais, os empenhos e liquidações são realizados em cada instituição e pagos via sistema Plataforma Brasil e depois registrados no SIAF. As execuções financeiras referentes a convênios estaduais são empenhadas e liquidadas nas instituições e os pagamentos são realizados via boletim de crédito e registrados no SIAF.

*Autonomia universitária plena nas universidades públicas estaduais do Paraná:
constrangimentos financeiros e desafios*

No segundo mandato do Governador Ratinho Júnior (2023 a 2026), desde a aprovação da LGU, o financiamento é calculado por intermédio de fórmulas que levam em conta variáveis e indicadores institucionais (números de estudantes, professores, cursos de graduação, cursos de pós-graduação etc.) determinados por uma expressão lógica que indica qual percentual ou valor deve se direcionar para cada Instituição. Mais especificamente, o art. 10 da LGUⁱⁱⁱ, prevê que, ao elaborar as propostas orçamentárias das Universidades Públicas Estaduais, para cobrir despesas com a gestão das IES e, também, as atividades de ensino, pesquisa e extensão, será considerado o número de alunos e de trabalhadores terceirizados equivalentes em cada Universidade. De forma que, em seu §2º, fica determinado que “o valor mínimo anual de cada aluno equivalente e de cada trabalhador terceirizado equivalente será, respectivamente de R\$ 1.150,00 (mil cento e cinquenta reais) e R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais) (...)”.

Contudo, nenhum desses modelos praticados, até o momento, pelas IEES paranaenses permite um planejamento adequado na gestão da educação superior. Constantemente, os gestores de cada Instituição mobilizam-se para tentar resolver problemas orçamentários, financeiros, administrativos e acadêmicos, junto ao governo e às secretarias de estado, não sendo possível um planejamento institucional de curto, médio e longo prazo.

Cabe refletir que a regulamentação para a autonomia orçamentária e de gestão financeira é diferente de autonomia financeira, uma vez que as IEES continuarão a ser dependentes dos repasses regulares da vinculação constitucional. No caso das IEES paulistas, a experiência demonstra que a solução foi a definição em forma de Lei de um percentual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços (ICMS). Porém outras fontes poderão ser definidas a exemplo da Receita Tributária Líquida (RTL) e da Receita Corrente Líquida (RCL) ou mesmo por intermédio de fontes múltiplas de recursos ou algum indicador específico a ser proposto pelo Governo com a devida concordância das IEES do Paraná.

Acredita-se que o grande desafio para a definição do financiamento para as IES públicas esteja na fixação da forma de como os repasses financeiros serão efetuados para as universidades. Neste sentido, Amaral (2008, p. 657) observa que “encontrar o mecanismo de financiamento que responderia satisfatoriamente a esse questionamento é uma das mais

complexas tarefas a ser enfrentada na implantação da autonomia prevista no artigo 207 da Constituição Federal”.

Embora o artigo 54 da LDB estabeleça que “as universidades mantidas pelo poder público gozarão, na forma da lei, de financiamento pelo poder público” e o artigo 55, da mesma Lei, afirma que “cabera à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”, no caso do estado do Paraná, não existe uma lei complementar específica que garanta o financiamento das IEES paranaenses. Oliveira (1999, p. 59), sobre o financiamento e autonomia de gestão financeira para as IES públicas, comenta:

Entendida a autonomia como direito fundamental, inerente à condição da universidade, e não como um simples direito instituído, cabe ao Estado garanti-lo mediante meios materiais e financeiros necessários à sua concretização. Podemos fazer uma analogia com o direito à vida: igualmente sendo um direito fundamental, desdobra-se numa série de outros direitos - ao trabalho, à educação, à alimentação, à saúde etc. - que implicam obrigações precisas por parte do Estado. Garantir, portanto, o direito à autonomia universitária, implica definir precisamente - legalmente - as obrigações estatais quanto ao financiamento das universidades públicas, garantindo-lhes os recursos necessários para suas atividades próprias (ensino, pesquisa e extensão) em níveis de qualidade compatíveis com o estágio atual do conhecimento humano, bem como a remuneração de seus servidores docentes e técnico-administrativos (Oliveira, 1999, p. 59).

O mesmo autor complementa:

Mas a questão do financiamento é muito mais complexa entre nós. Não se trata apenas de manter o atual sistema público, mas sobretudo de expandi-lo! Isto implica, antes de mais nada, aumentar as dotações do tesouro - o que supõe uma reforma fiscal que aumente a capacidade arrecadadora do Estado, bem como uma profunda mudança na política de investimentos dos recursos arrecadados. Mas implica também - e esta seria uma abordagem nova - definir uma política de retorno, para a universidade, dos benefícios diretamente econômicos que os mais diversos segmentos da economia auferem diretamente da sua atividade. A valorização e rentabilidade do capital em setores de alta tecnologia, de produção e distribuição de energia, da agricultura etc., seria infinitamente menor se não fosse a atividade da universidade, tanto em pesquisa quanto em formação de recursos humanos (Oliveira, 1999, p. 59).

Os princípios que norteiam as discussões sobre a conquista da autonomia de gestão orçamentária/financeira residem principalmente na adoção de: (1) garantir o repasse financeiro por intermédio da fixação de um indicador ou percentual sobre o ICMS, ou Receita Tributária Líquida (RTL), ou Receita Corrente Líquida (RCL), ou outro indicador ou mecanismo; (2) a condição de a universidade planejar, elaborar e executar o seu próprio orçamento e o

*Autonomia universitária plena nas universidades públicas estaduais do Paraná:
constrangimentos financeiros e desafios*

remanejamento de recursos entre as dotações orçamentárias de pessoal, capital e custeio, quando oportunas; (3) auferir a condição de captação de receitas próprias por intermédio de projetos de prestação de serviços, eventos e cursos de extensão etc.; (4) a captação de outras fontes de receita mediante a realização de convênios e contratos, além daquelas provenientes do Estado; (5) o exercício da autonomia didático-científica e acadêmica, no sentido de garantir a liberdade de estabelecer seus objetivos no que tange ao ensino, pesquisa e extensão sem quaisquer condicionantes doutrinários de natureza política, ideológica, religiosa e filosófica; (6) a conquista da autonomia administrativa, principalmente quanto a gestão de pessoal, no sentido de decidir sobre contratações de professores e agentes universitários, plano de carreira, estatuto e regimento, definição de reajustes salariais a todos que integram a carreira docente e de servidores técnico-administrativos. (Rodrigues, 2021).

Para melhor situar esta pesquisa serão apresentados o quadro 1, no que tange a representatividade do Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná (SESPR), e as tabelas 1 e 2, que evidenciarão a execução orçamentária/financeira das IEES do Paraná, no período de 2016 a 2023.

Quadro 1 - Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná - 2024

Quantidade de IEES	7
Quantidade de vagas na Graduação	81.941
Quantidade de Cursos de Graduação	438
Quantidade de Cursos de Mestrado e Doutorado	313
Ensino Presencial (Municípios)	29

Fonte: SETI. Disponível em: Microsoft Power BI. Acesso em: 31 jul de 2024.

De acordo com o censo acadêmico da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná (SETI - 2024), o Sistema de Ensino Superior Público do Estado é composto por sete Universidades Estaduais, nomeadamente: Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO), Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) e Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP).

Em síntese, as sete universidades públicas estaduais paranaenses oferecem 438 cursos de graduação, 208 cursos de mestrado e 105 cursos de doutorado nas mais diversas áreas de

conhecimento, estando presentes em 29 municípios do estado e possuindo 81.941 de vagas totais ofertadas.

Com o intuito de evidenciar o comportamento orçamentário/financeiro compreendido entre os anos de 2016 a 2023, a seguir, serão apresentadas as tabelas 1 e 2.

TABELA 1 - ORÇAMENTO GERAL DAS IEES DO PARANÁ – 2016 A 2023				
ANO	PESSOAL	ODC	INVESTIMENTOS	TOTAL
2016	R\$ 2.813 bi	R\$ 406 mi	R\$ 28 mi	R\$ 3.247 bi
2017	R\$ 2.754 bi	R\$ 427 mi	R\$ 32 mi	R\$ 3.213 bi
2018	R\$ 2.684 bi	R\$ 406 mi	R\$ 37 mi	R\$ 3.127 bi
2019	R\$ 2.468 bi	R\$ 365 mi	R\$ 37 mi	R\$ 2.870 bi
2020	R\$ 2.536 bi	R\$ 345 mi	R\$ 23 mi	R\$ 2.904 bi
2021	R\$ 2.372 bi	R\$ 492 mi	R\$ 22 mi	R\$ 2.887 bi
2022	R\$ 2.335 bi	R\$ 337 mi	R\$ 28 mi	R\$ 2.700 bi
2023	R\$ 2.440 bi	R\$ 409 mi	R\$ 50 mi	R\$ 2.899 bi

Fonte: Paraná. Secretaria de Estado da Fazenda. Portal Transparência. Despesas. Gastos Públicos. Consulta detalhada da Despesa (2024).

Nota 1: Valores Liquidados pelas sete universidades estaduais do Paraná de 2016 a 2023 (corrigidos pelo IPCA médio para 12/2023).

Nota 2: ODC – Outras Despesas Correntes/Custeio.

Elaboração: Prof. Dr. Thiago Fanelli Ferraiol – UEM.

Observando a tabela 1, percebe-se uma tendência de queda significativa referente à execução orçamentária/financeira com pessoal e encargos sociais, entre os anos de 2016 a 2023. Comparando-se a execução orçamentária/financeira dos anos de 2016 (maior valor) e 2022 (menos valor), observa-se que houve uma diminuição expressiva no montante de R\$ 441 milhões de Reais. Essa política de governo pode ser atribuída a não reposição de docentes e agentes universitários ao longo dos referidos anos.

As despesas que compreendem Outras Despesas Correntes (ODC), podem ser representadas pelos gastos com energia elétrica, água, telefonia, rede de processamento de dados, material de consumo, material de limpeza, material de construção, contratação de serviços, dentre outras. Todas estas despesas têm como objetivo a manutenção da educação superior, seja na graduação ou pós-graduação. Constata-se uma diminuição de valor, comparando os anos de 2022 (menor valor) e o ano de 2021 (maior valor) na ordem de R\$ 83 milhões de Reais, porém são valores aquém dos necessários para a manutenção e avanços no ensino, pesquisa e extensão.

*Autonomia universitária plena nas universidades públicas estaduais do Paraná:
constrangimentos financeiros e desafios*

Em relação às despesas de capital (investimentos), enquadram-se nesta natureza de despesas, dentre outras, a aquisição de equipamentos e bens móveis e a realização de obras. Percebe-se a pouca participação do Estado frente as demandas necessárias para o incremento de atividades acadêmicas e a melhoria dos *campi* universitários nas sete IEES do Paraná.

Contudo, em uma análise geral, ao se verificar o total da execução orçamentária/financeira referente ao período de 2016 e 2023, o que se constata é a diminuição dos financiamentos por parte do governo, ficando evidente uma redução na ordem de R\$ 2,129 bilhões (dois bilhões, cento e vinte nove milhões de Reais), que deveriam ter sido repassados ou investidos nas sete Universidades Estaduais do Paraná.

TABELA 2 – CORTES ORÇAMENTÁRIOS DA UEM – 2016 A 2023				
ANO	VALOR EMPENHADO (NOMINAL)	IPCA (médio) até 12/2023	VALOR CORRIGIDO	PERDA EM RELAÇÃO A 2016
2016	R\$ 571,054 mi	44,52%	R\$ 825,273 mi	-----
2017	R\$ 594,454 mi	39,70%	R\$ 830,469 mi	R\$ 5 mi
2018	R\$ 590,980 mi	34,76%	R\$ 796,429 mi	R\$ 29 mi
2019	R\$ 530,703 mi	29,91%	R\$ 689,460 mi	R\$ 136 mi
2020	R\$ 551,726 mi	25,87%	R\$ 694,468 mi	R\$ 131 mi
2021	R\$ 586,547 mi	16,22%	R\$ 681,705 mi	R\$ 144 mi
2022	R\$ 595,733 mi	6,35%	R\$ 633,585 mi	R\$ 192 mi
2023	R\$ 657,633 mi	1,68%	R\$ 668,702 mi	R\$ 157 mi
Perda Total de 2016 a 2023				R\$ 794 milhões de Reais

Fonte: Paraná. Secretaria de Estado da Fazenda. Portal Transparência. Despesas. Gastos Públicos. Consulta detalhada da Despesa (2024).

Nota: Valores nominais e corrigidos, empenhados pela UEM.

Elaboração: Prof. Dr. Thiago Fanelli Ferraiol – UEM

Ademais, levando-se em consideração apenas a execução orçamentária/financeira da Universidade Estadual de Maringá (UEM), que possui o maior orçamento dentre as sete universidades públicas paranaenses, percebe-se uma expressiva redução/perda de valores que deveriam ter sido alocados e garantidos, entre os anos de 2016 a 2023, na ordem de R\$ 794 milhões de Reais, conforme demonstrado na tabela 2.

Conclusões

A aprovação da Lei Geral das Universidades (LGU), Lei nº 20.933/2021, é uma realidade que interfere na autonomia das IEES paranaenses, uma vez que se baseia, vale frisar, na

relação quantidade de alunos e valor por aluno para a distribuição dos recursos para as sete Universidades Estaduais do Paraná^{iv}. A LGU fixou um valor de R\$ 1.150,00 (mil cento e cinquenta reais) para cada aluno equivalente na elaboração das propostas orçamentárias (art. 10 § 2º). Outra política de governo constatada reside na diminuição dos financiamentos com pessoal, custeio e investimentos, conforme observados na tabela 1.

Diante deste cenário, é premente a elaboração e aprovação de uma proposta de autonomia universitária plena para a sobrevivência das IEES paranaenses. A conquista e a implementação da AUP não é uma tarefa simples. Mais do que isso, trata-se de um árduo processo de luta para sua construção e efetivação, desde a aceitação e entendimento por parte de cada IEES do Paraná, passando pela construção social, com a participação democrática dos atores sociais universitários, até a fixação de um índice para a definição do montante de recursos financeiros a serem repassados às IEES, de forma que a AUP seja baseada em uma justa distribuição de recursos públicos entre as universidades.

Em face destes desafios, três situações merecem ser apreciadas pelas IEES e pelo governo para a construção e aprovação de um projeto de AUP, como pode-se destacar:

- 1) Qual é o montante de recursos financeiros necessários para o atendimento das necessidades e prioridades de cada instituição;
- 2) Qual(is) critério(s) utilizar para a distribuição justa dos recursos para as universidades públicas estaduais paranaenses;
- 3) Como assegurar o montante suficiente e sustentável a ser distribuído para as IEES do Paraná.

Com isto, espera-se que após o entendimento e validação de cada etapa, que as universidades estaduais paranaenses possam propor ou aprovar democraticamente, com ampla participação de suas comunidades acadêmicas, inclusive conselhos, uma proposta de autonomia universitária plena.

Por fim, as IEES do Paraná não podem ficar à mercê de mudanças de humor do governo de plantão ou de sucessão de governos, sem garantia de compromisso legal com a autonomia universitária plena e com o financiamento sustentável da educação superior pública. Visto que a política de financiamento tradicional, sem a autonomia universitária plena (AUP), gera insegurança institucional e reforço da cultura de “balcão” de busca de fundos na capital do Estado, com riscos temporais sucessivos (a cada ano e/ou a cada eleição) de

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Aprova a lei de diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: **Publicada no D.O.U.** nº 48, 23/12/1996.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 set 2023.

BRASIL. **EC 093** - Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Câmara Federal, 2016.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos sobre a Universidade.** São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão da autonomia universitária. **Universidade e Sociedade**, Campinas, ano 1, n. 2, p. 25-29, 1991. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/eventos/seminario-fe/2013/ArtigoJamilCurysobreAUTONOMIAUNIVERSITARIA.pdf>. Acesso em: 27 abr 2023.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade: projeto, qualidade, avaliação e autonomia. **Revista Pro-Posições**, Campinas, vol. 3, n. 17, p. 7-17, 1992.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária – extensão e limites.** São Paulo. Universidade de São Paulo, 2005. (NUPES – Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior Universidade de São Paulo). Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dto503.pdf>. Acesso em: 25 mar 2023.

FÁVERO, Maria de Lourdes. **Autonomia Universitária: necessidades e desafios.** Comunicação apresentada no IV Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sudeste, Universidade Federal do Espírito Santo, 9 a 12 de setembro de 1987.

OLIVEIRA, Renato de. A atualidade do debate sobre autonomia universitária. **Revista Interface Comunicação, Saúde, Educação.** v.3, n.4, p. 53-62, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-32831999000100005>. Acesso em: 21 mai 2023.

OTRANTO, Celia Regina. **A Autonomia universitária como construção coletiva, GT 11 Anped,** Rio de Janeiro, 2004. Disponível em <<http://www.anped11.uerj.br>>. Acesso em: 06 ago 2019.

PARANÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Paraná.** Curitiba: Assembleia Legislativa, 1989.

PARANÁ. SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR. **Projeto de Autonomia das Universidades do Estado do Paraná,** maio/2014.

PARANÁ. Decreto 5.158, de 27/09/2016 - Regulamenta a aplicação do art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 93, que dispõe sobre a desvinculação das receitas dos Estados e do Distrito Federal. **Publicado no**

*Autonomia universitária plena nas universidades públicas estaduais do Paraná:
constrangimentos financeiros e desafios*

Diário Oficial nº. 9791 de 28 de setembro de 2016. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=162695&indice=14&totalRegistros=2584&anoSpan=2019&anoSelecionado=2016&mesSelecionado=13&isPaginado=true>. Acesso em: 29 mar 2023.

PARANÁ. **Lei nº 20.933**, de 17/12/2021. Lei Geral das Universidades (LGU). Assembleia Legislativa, 2021.

PREVIATTI, Areta Held. **Autonomia universitária: o que revelam os representantes de instituições públicas e privadas de ensino superior**. 125 f. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica, Campinas, 2009.

RANIERI, Nina. **Autonomia Universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. – (Biblioteca Edusp de Direito; vol. 3).

RANIERI, Nina; LUTAIF, Michel Kurdoglian. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 39, n. 145, 2018.

RODRIGUES, Marcelo Soncini. **A conquista da autonomia universitária plena: desafios para a consolidação da universidade pública, gratuita e de qualidade nas IEES do estado do Paraná (1990-2021)**. 2021. 386 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá – Pr., 2021.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 29.598, de 2 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre providências visando a autonomia Universitária. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 99, n. 023, 3 fev. 1989(a). Disponível em: <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19890203&Caderno=Poder%20Executivo&NumeroPagina=1>. Acesso em: 15 mai 2023.

SBPC. SBPC encaminha moção pela revogação da Lei Geral das Universidades (LGU) do estado do Paraná. Assembleia da SBPC (11 jul 2024). **Notícias da SBPC**. 16 ago 2024. Disponível em < <https://portal.sbpcnet.org.br/noticias/sbpc-encaminha-mocao-pela-revogacao-da-lei-geral-das-universidades-lgu-do-estado-do-parana/> >. Acesso em 16 ago 2024.

SILVEIRA, Bueno Francisco da. **Minidicionário da língua portuguesa**. São Paulo: FTD: LISA, 1996.

Notas

ⁱ APIESP. Ofício nº 95/2017. Disponível em: APIESP entrega ao governador documento em defesa da Autonomia Universitária – APIESP – Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público. Acesso em: 05 mai. de 2024.

ⁱⁱ O quarto capítulo do livro **A Reprodução** de Bourdieu e Passeron (1982) foi denominado “A dependência pela independência”.

ⁱⁱⁱ A questão da terceirização de serviços no Estado do Paraná, especialmente na educação superior, é mais um assunto ou desafio que merece um estudo específico, principalmente depois da adoção do programa *Meta4* e aprovação da LGU, conforme palestra proferida intitulada “Governança

Algorítmica e o campo da educação no Paraná: plataformas digitais, regulação (LGU) e a despublicização na forma de uma metáfora (*Meta4*)”, proferida em 22 de novembro de 2022, por Mário Azevedo, no campus da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

^{iv} Em 11 de julho de 2024, a Assembleia Geral Ordinária de Sócios da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), durante a 76ª Reunião Anual, realizada no campus da Universidade Federal do Pará (UFPA), em Belém, aprovou por unanimidade moção em favor da “Revogação da Lei Geral das Universidades (LGU) do estado do Paraná” (SBPC, 16 ago 2024).

Sobre os Autores

Marcelo Soncini Rodrigues

Professor Adjunto da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Doutor em Educação pela UEM; Mestrado em Contabilidade e Controladoria pela Universidade Norte do Paraná. É Coordenador e Editor-Chefe do Projeto de Extensão nº 836/2006 - Revista Enfoque: Reflexão Contábil. Membro do Comitê Assessor de Bolsas de Iniciação Científica (CABIC); Membro do Portal de Periódicos da UEM e Membro Titular do Conselho Universitário (COU). Participa da Rede Universitas/BR. E-mail: msrodrigues@uem.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9584-0317>.

Mário Luiz Neves de Azevedo

Professor Titular da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Doutor em Educação pela FE da USP, com estágio de pesquisa (bolsa "sanduíche" CAPES), no *Institut National de Recherche Pédagogique* (INRP-França). Pós-Doutorados na Universidade de Bristol e na Universidade College London. Pesquisador visitante na Universidade de Cambridge (Reino Unido). Fez parte da diretoria da ANPEd (2015-2017 e 2017-2019). Participa da Rede Universitas/BR. Pesquisador do CNPq. E-mail: mlnazevedo@uem.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0563-5817>

Recebido em: 05/09/2024

Aceito para publicação em: 07/10/2024