

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPA**

GUSTAVO FEITOZA DA SILVA

**DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA NA AUTONOMIA DA GESTÃO FINANCEIRA  
DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: Uma análise das universidades estaduais  
paranaenses a partir da Constituição Federal de 1988.**

Apoio: CAPES

Maringá - PR  
2026

GUSTAVO FEITOZA DA SILVA

**DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA NA AUTONOMIA DA GESTÃO FINANCEIRA  
DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: Uma análise das universidades estaduais  
paranaenses a partir da Constituição Federal de 1988.**

Tese apresentada como requisito parcial para  
obtenção do grau de Doutor em Administração  
do Programa de Pós-Graduação em  
Administração da Universidade Estadual de  
Maringá.

Orientador: Prof.<sup>o</sup> Dr. João Marcelo Crubellate

Apoio: CAPES  
ODSs Contemplados: 04, 10, 16 e 17

Maringá - PR  
Janeiro/2026

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR, Brasil)

S586d Silva, Gustavo Feitoza da  
Dependência da trajetória na autonomia da gestão financeira das universidades públicas: uma análise das universidades estaduais paranaenses a partir da Constituição Federal de 1988 / \Gustavo Feitoza da Silva. -- Maringá, PR, 2026.  
201 f.: il. color.

Orientador: Prof. Dr. João Marcelo Crubellate.  
Tese (doutorado em Administração) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2026.

1. Autonomia universitária. 2. Dependência da trajetória - Ensino superior. 3. Institucionalismo histórico. 4. Gestão financeira. 5. Políticas públicas. I. Crubellate, João Marcelo, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Administração. III. Programa Pós-Graduação em Administração. IV. Título.

CDD 23.ed. 378.101

Márcia Regina Paiva – CRB-9/1267

## ATA DE DEFESA PÚBLICA - DOUTORADO

Aos onze dias do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte e cinco, às oito horas e trinta minutos, realizou-se, presencialmente e por videoconferência com os convidados externos, em conformidade com o Ato Executivo 004/2020-GRE e a Res. 003/2020-CEP, a apresentação do Trabalho de Conclusão (Tese de Doutorado), sob o título: **Dependência da trajetória na autonomia da gestão financeira das universidades públicas: Uma análise das universidades estaduais paranaenses a partir da Constituição Federal de 1988**, de autoria de **GUSTAVO FEITOZA DA SILVA**, aluna(o) do Programa de Pós-Graduação em Administração – Área de Concentração: Organizações e Mercado. A Banca Examinadora esteve constituída pelos docentes: Dr. João Marcelo Crubellate (presidente); Dr. Luciano Rossoni (membro examinador externo – PPGA/UnB); Dr. Fernando Dias Lopes (membro examinador externo – PPGA/UFRGS); Dr. Valter da Silva Faia (membro examinador do PPA); e Dr. Vitor Koki da Costa Nogami (membro examinador do PPA).

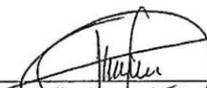
Concluídos os trabalhos de apresentação e arguição, a banca examinadora faz constar a(o) candidata(o) a condição de:  Aprovada(o);  **Aprovada(o) com correções**;  Reprovada(o) pela Banca Examinadora. E, para constar, foi lavrada a presente Ata, que vai assinada pelo coordenador e pelos membros da Banca Examinadora.

Esta ata não vale como certificado de conclusão do curso de pós-graduação em Administração. A obtenção da titulação de doutor(a) em Administração está condicionada ao depósito da versão definitiva em PDF e não editável, com todas as correções feitas e atestadas pelo orientador, com a ficha catalográfica da BCE/UEM, no prazo máximo estabelecido no regimento do Programa, de acordo com a condição de aprovação.

EM TEMPO: Houve alteração no título da tese? Se sim, descrever aqui:

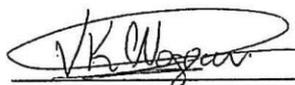
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Maringá, 11 de dezembro de 2025.

  
\_\_\_\_\_  
**Dr. João Marcelo Crubellate**  
(Presidente)

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** FERNANDO DIAS LOPES  
Data: 13/12/2025 17:27:00-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

\_\_\_\_\_  
**Dr. Fernando Dias Lopes**  
(membro examinador externo –  
PPGA/UFRGS)

  
\_\_\_\_\_  
**Dr. Vitor Koki da Costa Nogami**  
(membro examinador do PPA)

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** LUCIANO ROSSONI  
Data: 12/12/2025 08:23:32-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

\_\_\_\_\_  
**Dr. Luciano Rossoni**  
(membro examinador externo – PPGA/UnB)

  
\_\_\_\_\_  
**Dr. Valter da Silva Faia**  
(membro examinador do PPA)

  
\_\_\_\_\_  
**Dr. José Paulo de Souza**  
(coordenador do PPA)

## **AGRADECIMENTOS**

A jornada do Doutorado é um caminho que, embora percorrido individualmente na escrita, é sustentado pelo apoio e pela dedicação de inúmeras pessoas. É com profunda gratidão que registro meu reconhecimento àqueles que foram essenciais para a concretização desta tese.

Ao Professor Dr. João Marcelo Crubellate, meu sincero agradecimento. Mais do que um orientador, o Professor João Marcelo foi um mentor que soube guiar com rigor científico e sensibilidade humana. Sua confiança na relevância deste tema, a paciência pedagógica e os incentivos constantes foram a força motriz que me desafiou a buscar a excelência e a profundidade necessárias para esta pesquisa. A ele, a gratidão pelo conhecimento compartilhado e por toda a dedicação investida nesta trajetória.

Agradeço imensamente aos professores Luciano Rossoni, Fernando Dias Lopes, Valter da Silva Faia, Vitor Koki da Costa Nogami, Priscila Garcia Marques e Samir Adamoglu de Oliveira, por terem aceito o convite para a avaliação deste trabalho. A dedicação em analisar a tese e a disposição em contribuir com críticas construtivas e perspicazes são gestos de generosidade acadêmica que, sem dúvida, enriquecem o produto final desta pesquisa e contribuirão para meus passos futuros.

À Professora Priscila Garcia Marques, meu profundo reconhecimento e gratidão pela orientação precisa quanto aos encaminhamentos da pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/UEM), essencial para a validação do estudo. Agradeço, igualmente, pelas inestimáveis e claras orientações sobre o escopo do trabalho, que foram fundamentais para o desenvolvimento desta Tese.

Registro minha gratidão à Universidade Estadual de Maringá e ao Programa de Pós-Graduação em Administração, que proporcionaram o ambiente acadêmico e a infraestrutura necessários ao desenvolvimento desta investigação.

Em um espaço reservado no coração e no texto, o meu mais profundo e incondicional agradecimento à minha família, o verdadeiro alicerce que tornou este sonho possível.

À minha esposa, Soraia, pela compreensão das longas horas de ausência e por ser a parceira que me encorajou e manteve a leveza em casa. Este feito é, sobretudo, uma conquista que devemos celebrar juntos.

Aos meus filhos, Eduardo e Yasmin, eles sempre foram minha maior inspiração para cada passo desta jornada.

À minha mãe, Cleide, por todos os sacrifícios, ensinamentos de dignidade e por acreditar em meu potencial desde o primeiro dia. Sua força é um exemplo constante.

Ao meu pai, Manoel (*in memoriam*), cuja memória e valores guiam meus passos. A ausência física não diminui a certeza de que ele estaria orgulhoso deste momento. Este trabalho é também uma homenagem à sua vida.

A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram com um gesto de carinho ou palavra de incentivo: muito obrigado.

## RESUMO

Esta tese investigou o seguinte problema de pesquisa: Por que a autonomia universitária na dimensão financeira se manifesta de maneira particular e contextualizada nas universidades estaduais paranaenses, embora se fundamente na Constituição Federal de 1988? Utilizando a teoria da dependência da trajetória (*Path Dependence*), oriunda do neoinstitucionalismo histórico, o estudo preenche uma lacuna teórica ao aplicar este aporte para explicar o processo de autonomia de instituições públicas de ensino superior. O objetivo geral foi compreender a autonomia da gestão financeira dessas universidades como um processo dependente da trajetória, tendo a Constituição Federal de 1988 como ponto de partida. Buscou-se: (1) compreender a influência de órgãos externos; (2) analisar como o contexto afeta a trajetória; e (3) identificar o aprisionamento em determinado padrão institucional. O trabalho empregou uma abordagem qualitativa, indutiva e pragmática, por meio de um estudo de caso longitudinal. A coleta de dados combinou fontes secundárias (análise documental de normas jurídicas, resoluções e produção bibliográfica) e fontes primárias (dezessete entrevistas guiadas com servidores (docentes e agentes universitários) diretamente envolvidos nos setores financeiro e orçamentário. A amostra não probabilística foi definida por saturação. A organização e a interpretação do material foram realizadas por análise de conteúdo. Os resultados demonstraram que a Constituição Federal de 1988 representou uma conjuntura crítica, mas as escolhas políticas iniciais no Paraná definiram uma trajetória de autonomia meramente formal. O Estado configurou-se como uma elite poderosa que se beneficia do arranjo de controle orçamentário. Mecanismos de autorreforço como o sistema de caixa unificado, a submissão ao Direito Administrativo e a legislação – notadamente a Lei Geral das Universidades de 2021 – limita a autonomia, criando um arranjo institucional estável com retornos crescentes para o controle. A persistência desse modelo e a ausência de sequências reativas das universidades suficientes para reverter o quadro confirmaram o aprisionamento da autonomia em um padrão de difícil reversão. Em conclusão, o nível atual da autonomia financeira é reflexo de uma autonomia formal e limitada por escolhas que se autorreforçaram. A luta pela autonomia plena se tornou um processo enraizado em elementos políticos e institucionais de controle com alto custo de mudança. A tese contribui ao aplicar o instrumental da dependência da trajetória para explicar a autonomia universitária, oferecendo subsídios práticos para influenciar as trajetórias institucionais existentes.

**Palavras-chave:** Autonomia Universitária; Dependência da Trajetória; Institucionalismo Histórico; Gestão Financeira; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

This thesis investigated the following research problem: Why is university autonomy in the financial dimension manifested in a particular and contextualized manner in Paraná's state universities, even though it is fundamentally based on the 1988 Federal Constitution? Utilizing Path Dependence theory, stemming from historical neo-institutionalism, the study fills a theoretical gap by applying this approach to explain the autonomy process of public higher education institutions. The general objective was to understand the autonomy of the financial management of these universities as a path-dependent process, taking the 1988 Federal Constitution as a starting point. The specific objectives were to: (1) understand the influence of external bodies; (2) analyze how the context affects the path; and (3) identify the lock-in within a specific institutional pattern. The work employed a qualitative, inductive, and pragmatic approach through a longitudinal case study. Data collection combined secondary sources (documentary analysis of legal norms, resolutions, and bibliographic production) and primary sources (seventeen guided interviews with employees (faculty and university agents) directly involved in the financial and budgetary sectors). The non-probabilistic sample was defined by saturation. The organization and interpretation of the material were carried out using content analysis. The results demonstrated that the 1988 Federal Constitution represented a critical juncture, but the initial political choices in Paraná defined a path of merely formal autonomy. The State configured itself as a powerful elite that benefits from the budgetary control arrangement. Self-reinforcing mechanisms such as the unified treasury system, submission to Administrative Law, and legislation—notably the General Universities Law of 2021—limit autonomy, creating a stable institutional arrangement with increasing returns for control. The persistence of this model and the absence of reactive sequences from the universities sufficient to reverse the situation confirmed the lock-in of autonomy in a pattern that is difficult to reverse. In conclusion, the current level of financial autonomy is a reflection of formal autonomy limited by self-reinforcing choices. The struggle for full autonomy has become a process rooted in political and institutional elements of control with a high cost of change. The thesis contributes by applying the framework of path dependence to explain university autonomy, offering practical subsidies to influence existing institutional paths.

**Keywords:** University Autonomy; Path Dependence; Historical Institutionalism; Financial Management; Public Policies.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização geográfica das universidades estaduais paranaenses.....	79
Figura 2: Estrutura para a análise dos dados das fases da dependência da trajetória da autonomia universitária no âmbito financeiro das universidades estaduais paranaenses.....	86
Figura 3 - Condições Iniciais da trajetória da autonomia financeira das universidades públicas brasileiras.....	105
Figura 4 - Conjuntura Crítica da trajetória da autonomia financeira das universidades públicas brasileiras.....	111
Figura 5 - Persistência Estrutural da trajetória da autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses.....	120
Figura 6 - Sequência Reativa da trajetória da autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses.....	134
Figura 7 - Esquema analítico do impacto da LGU sobre o controle e a autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses.....	138
Figura 8 - Nuvem de palavras dos termos que limitam a autonomia universitária pela LGU.....	141
Figura 9 - Resultado da trajetória da autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses.....	159
Figura 10 - Dependência da Trajetória da Autonomia da Gestão Financeira das universidades públicas estaduais do Paraná.....	160

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação entre as proposições da pesquisa e os objetivos específicos.....	60
Quadro 2 - Relação entre as proposições da pesquisa e as categorias de análise.....	71
Quadro 3 - Etapas da coleta e análise dos dados.....	77
Quadro 4 - Participantes da Pesquisa.....	78
Quadro 5 - Características das universidades estaduais paranaenses.....	83
Quadro 6 - Definições das fases que compõem o processo dependente da trajetória.....	85
Quadro 7 - Documentos citados na LGU e impactos sobre a autonomia universitária.....	138
Quadro 8 - Grupos de Gasto, características dos Elementos de Despesas e critérios para os Limites de Movimentação de Empenho - LME.....	149

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Recursos do Tesouro por Natureza de Despesa no Estado do Paraná: 2014-2024 (em R\$ 1.000.000) ..... 147

Tabela 2 - Recursos do Tesouro como proporção do ICMS (Cota-Parte) no Estado do Paraná: 2014-2024 (em R\$ 1.000.000) ..... 147

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES**

**NEI** - Nova Economia Institucional

**IES** - Instituições de Ensino Superior

**ICMS** - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

**LGU** - Lei Geral das Universidades

**LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** - Lei Orçamentária Anual

**DC** - Definições Constitutivas

**DO** - Definição Operacional

**CNS** - Conselho Nacional de Saúde

**SETI** - Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

**UEM** - Universidade Estadual de Maringá

**UEL** - Universidade Estadual de Londrina

**UEPG** - Universidade Estadual de Ponta Grossa

**UNIOESTE** - Universidade Estadual do Centro-Oeste

**UENP** - Universidade Estadual do Norte do Paraná

**UNESPAR** - Universidade Estadual do Paraná

**URJ** - Universidade do Rio de Janeiro

**USP** - Universidade de São Paulo

**LDB** - Lei de Diretrizes e Bases

**CODINES** - Conselho de Dirigentes de Instituições de Ensino Superior

**DREM** - Desvinculação das Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios

**SUS** - Sistema Único de Saúde

**SEAP** - Secretaria da Administração e da Previdência

**SEFA** - Secretaria da Fazenda

**IEES** - Instituições Estaduais de Ensino Superior

**EC** - Emenda Constitucional

**ODC** - Outras Despesas Correntes

**LME** - Limites de Movimentação de Empenho

**CBS** - Contribuição sobre Bens e Serviços

**IBS** - Imposto sobre Bens e Serviços

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
1.1 O TEMA DA PESQUISA E A FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	16
1.2 OBJETIVOS.....	18
<b>1.2.1 Objetivo geral</b> .....	18
<b>1.2.2 Objetivos específicos</b> .....	18
1.3 JUSTIFICATIVA DA ELABORAÇÃO DA TESE.....	19
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	22
2.1 VERTENTES DA TEORIA INSTITUCIONAL.....	22
<b>2.1.1 A Velha Economia Institucional e a Nova Economia Institucional</b> .....	22
<b>2.1.2 Neo-Institucionalismo da Escolha Racional e o Neo-institucionalismo Sociológico</b> .....	25
<b>2.1.3 Neo-Institucionalismo Histórico e a emergência do conceito de Dependência da Trajetória</b> .....	28
2.2 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA: PROPOSIÇÕES DA PESQUISA.....	40
<b>2.2.1 Autonomia Universitária como um processo dependente da trajetória</b> .....	40
<b>2.2.2 Dependência da trajetória na autonomia financeira das universidades</b> .....	50
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	61
3.1 TIPO DE PESQUISA: UMA EXPLANAÇÃO SOBRE AS ESCOLHAS EPISTEMOLÓGICAS.....	61
3.2 DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	65
<b>3.2.1 Definição Constitutiva (DC) e Operacional (DO) dos principais termos utilizados</b> .....	67
3.3 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	71
3.4 CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PARANAENSES.....	78
<b>3.4.1 Universidades Estaduais do Paraná</b> .....	78
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	85
4.1 CONDIÇÕES INICIAIS.....	87
4.2 CONJUNTURA CRÍTICA.....	105
4.3 PERSISTÊNCIA ESTRUTURAL.....	112
4.4 SEQUÊNCIA REATIVA.....	119
4.5 RESULTADO.....	135
<b>4.5.1 A LGU como controle da autonomia financeira das universidades</b> .....	139
<b>4.5.2 A LGU como potencializadora da autonomia financeira das universidades</b> .....	155

<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>161</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>172</b>
APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	193
APÊNDICE B: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	195
ANEXO A: PARECER CONSUBSTANCIADO DO COPEP/UEM.....	197

## 1 INTRODUÇÃO

Este tópico introdutório é composto de três partes. Inicialmente, apresenta-se uma reflexão sobre o tema e a conjectura do problema de pesquisa. Na sequência serão apresentados os objetivos da pesquisa. Por fim, tem-se a justificativa para o desenvolvimento da tese.

### 1.1 O TEMA DA PESQUISA E A FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Uma das preocupações dos teóricos institucionais é compreender os determinantes do surgimento, manutenção e mudanças que ocorrem nas instituições, sendo que algumas linhas de estudo, como aquelas elaboradas por Bourdieu (2013), privilegiam o papel desempenhado pela estrutura para a compreensão dessas questões, ao passo que outras consideram a agência como elemento mais importante no entendimento, conforme as concepções de Giddens (2003).

Desde então, a importância de considerar a recursividade entre estrutura e agência vem sendo amplamente discutida pela teoria institucional (Machado-da-Silva et al., 2010), de modo a fortalecer as análises institucionais para além de uma visão que se limita na dualidade entre esses dois elementos, de modo que os dois extremos possam ser analisados e forma não-excludente.

Surgidas a partir de uma crítica aos pressupostos neoclássicos (APAJALAHITI e KUNGL, 2022) e pela busca de explicações sobre a forma como as instituições influenciam a agência, pesquisas que envolvem a dependência da trajetória foram desenvolvidas a partir da identificação de elementos auto reforçantes e de momentos críticos que modificam e determinam um caminho iniciado, como são os casos de Arthur (1989 e 1994), David (1985), Mahoney (2000, 2001), Mahoney e Schensul (2006), Page (2006) e Pierson (2000 e 2004), caracterizando-a como uma linha de pesquisa frutífera na explicação da manutenção e mudança institucional.

A autonomia universitária, como um processo condicionado por fatores contextuais de ordem econômica, política e social, se desenvolve de formas particulares e depende do contexto que está inserida, afetando a própria conceituação do termo, que possui diversas significações e aplicações (ENDERS, et al, 2006). Isso motiva a utilização da teoria institucional, por meio do institucionalismo histórico e da

dependência da trajetória como arcabouço teórico para compreender de que maneira trajetórias específicas de autonomia universitária podem ser desenvolvidas (WANG, et al., 2025), mesmo considerando um evento comum como ponto de análise inicial, seja ele de caráter formal, normativo ou cultural- cognitivo, os três pilares do institucionalismo formulados por Scott (2013).

De caráter formal e regulatório, a Constituição Federal de 1988, por meio de seu artigo 207, consagrou a autonomia universitária como um princípio constitucional de aplicação ampla, mas que influenciou de formas diferentes os diversos contextos verificados no Brasil, afetando o exercício da autonomia universitária e a forma como ela se apresenta nos dias atuais, isso porque aspectos informais que influenciam as instituições também moldam as estruturas específicas que conduzem o desenvolvimento de trajetórias.

Para compreender como eventos históricos particulares são capazes de configurar trajetórias específicas, moldando o curso de desenvolvimento da instituição “autonomia universitária” de acordo com o contexto que ela está sujeita, o presente trabalho evidenciou quatro proposições iniciais que dão suporte à análise sobre o papel das trajetória traçada no desenvolvimento da autonomia universitária das universidades estaduais do Paraná, mais especificamente, na dimensão financeira, permitindo compreender de que maneira o exercício da autonomia é dependente da trajetória. São elas: 1) A autonomia universitária é um processo político em que mudanças graduais e contingentes têm grande relevância na explicação de sua trajetória, sendo estas influenciadas por agentes externos; 2) Eventos relevantes, como a promulgação da Constituição de 1988, influenciam, mas não são, necessariamente, determinantes de uma trajetória de evolução da autonomia universitária no Brasil, uma vez que as universidades públicas dos estados aplicam o princípio constitucional da autonomia de acordo com o contexto e influenciado pela agência dos atores relacionados com o campo; 3) Tais diferenças são acentuadas pela inexistência de uma lei que regulamente os princípios constitucionais da autonomia universitária em nível nacional; e 4) O aparato legal de cada estado é um fator determinante nas trajetórias da autonomia financeira das universidades.

A partir do desenvolvimento da temática mostrada anteriormente, o problema da pesquisa emergiu da verificação da necessidade de explicar a forma como a

autonomia universitária pode se manifestar, mesmo considerando um evento comum relevante que, no caso do Brasil, é a Constituição Federal de 1988.

Assim, à luz da teoria da dependência da trajetória oriunda do neoinstitucionalismo histórico e as especificidades da autonomia universitária nas universidades públicas paranaenses, procurou-se responder o seguinte problema de pesquisa: Por que a autonomia universitária na dimensão financeira se manifesta de maneira particular e contextualizada nas universidades estaduais paranaenses, embora se fundamente na Constituição Federal de 1988? Para solucionar tal problemática, foram desenvolvidos os objetivos de pesquisa, que serão explicitados no tópico que segue.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

- Compreender a autonomia da gestão financeira das universidades públicas estaduais do Paraná como um processo dependente da trajetória, tendo como ponto de partida a Constituição Federal de 1988.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Compreender de que forma a trajetória de evolução das universidades estaduais paranaenses sofre a influência de órgãos externos.
- Analisar como o contexto influencia a trajetória de evolução das universidades públicas estaduais do Paraná.
- Identificar até que ponto as fases que determinam a trajetória de evolução levaram a um *aprisionamento* em determinado padrão institucional da autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses.

### 1.3 JUSTIFICATIVA DA ELABORAÇÃO DA TESE

Ao longo da revisão de literatura sobre a dependência da trajetória e a autonomia das universidades em suas diversas dimensões, não foi possível identificar pesquisas que abordam o papel da dependência da trajetória, oriunda do institucionalismo histórico, como aporte teórico para explicar o processo de autonomia de instituições de ensino superior.

Embora tenha ocorrido um avanço significativo para a compreensão da autonomia universitária no Brasil e no mundo (Aragão, 2020; Bhattacharya, 2009; Cardozo & Queiroz, 2020; Cunha, 2005; Durham, 1989; 2003; 2005; Estermann, 2009; Felt & Glanz, 2002; Ferraz, 1999; Matei & Iwinska, 2014; 2018; Motta, 2020; Oliveira, 2020; Ranieri, 1994; 2018; Ranieri & Lutaif, 2020; Ranieri & Plonski, 2023; Reis, 2002; Ribeiro, 2019; Rodrigues e Azevedo, 2024; Santos & Bliacheriene, 2020; Saviani, 2020; Silva & Crubellate, 2022; Silva, 2023; Amaral et al., 2025; Caetano, 2025; Fernandes et al., 2026), assim como a utilização do aporte teórico da Path Dependence aplicadas à universidades ou educação (Dos Santos, 2024), a produção teórica desenvolvida até o momento não analisou o papel da Path Dependence, oriunda do institucionalismo histórico, como aporte teórico para explicar o processo de autonomia de instituições de ensino superior.

Desta maneira, a tese contribui na compreensão de como a autonomia universitária pode ser explicada como um processo dependente da trajetória, identificando até que ponto um mesmo evento histórico (Constituição Federal de 1988) pode produzir resultados particulares, a depender de seus contextos institucionais. Para isso, examina-se o caso das universidades estaduais públicas do Estado do Paraná.

A escolha pelo escopo estadual foi motivada pelo fato de que, no Brasil, os estados apresentam elementos culturais, sociais, econômicos, normativos que permitem desenvolvimentos próprios da autonomia universitária no âmbito financeiro, caracterizando como processos dependentes de suas próprias trajetórias.

Considerando que as tomadas de decisão no presente são determinadas com um conjunto de escolhas realizadas no passado (SCOTT, 2013), a pesquisa tem o potencial de contribuir para a geração de conhecimentos relevantes tanto para as

universidades objetos da investigação, como para a elaboração de políticas públicas relacionadas à matéria.

Os resultados produzidos ao longo do desenvolvimento da tese, podem ser utilizados por universidades públicas como subsídio para a elaboração de ações no intuito de potencializar os fatores que contribuem para elevar suas autonomias em prol do alcance de seus objetivos institucionais nos campos do ensino, pesquisa e extensão. Também podem ser utilizados para identificar os gargalos que limitam o exercício pleno da autonomia universitária e busca pela mitigação de seus fatores causadores.

Considerando que o exercício da autonomia universitária depende tanto das ações das universidades como dos órgãos que elas estão vinculadas, ou seja, da aplicação de políticas públicas elaboradas pelo poder executivo, os resultados da tese também podem ser utilizados como guia para os agentes públicos na identificação de alternativas para a autonomia e para a gestão dos desdobramentos oriundos da aplicação de políticas públicas relacionadas à matéria, dentro de seus contextos institucionais.

Assim, a pesquisa visa a utilização do instrumental de análise do institucionalismo histórico para testar fenômenos empíricos e identificar não apenas os determinantes da continuidade e ruptura da trajetória da autonomia, mas de analisar que forma a trajetória é impactada por condicionantes que levaram a mudanças graduais a partir da Constituição Federal de 1988. A identificação e compreensão dos elementos que promovem a mudança, têm grande relevância para a aplicação prática, pois produzem subsídios para a elaboração de políticas (públicas e organizacionais) com o intuito de influenciar trajetórias já existentes.

Portanto, a partir da definição do tema, identificação do problema, elaboração dos objetivos e apresentação da justificativa para o desenvolvimento da pesquisa, elabora-se a seguinte tese: a autonomia da gestão financeira das universidades públicas do estado do Paraná é dependente da sua própria trajetória, sendo determinada por desenvolvimentos históricos de ordem políticas, econômicas, sociais e legais.

No tópico que segue, serão apresentadas as principais correntes teóricas que contextualizam o estudo da dependência da trajetória no âmbito do neo-institucionalismo, dando maior ênfase ao institucionalismo histórico, onde localiza-se

os fundamentos da dependência da trajetória. Na sequência, serão mostradas as razões que justificam a utilização da teoria institucional que estuda a dependência da trajetória para analisar a autonomia universitária.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 VERTENTES DA TEORIA INSTITUCIONAL

#### 2.1.1 A Velha Economia Institucional e a Nova Economia Institucional

A evolução da teoria institucional é baseada em três tipos de institucionalismo, a saber: 1- Velha economia institucional; 2- Nova Economia Institucional e 3- Neo-institucionalismo. As duas primeiras serão brevemente introduzidas neste tópico, ao passo que o neo-institucionalismo, dada a importância para a compreensão da perspectiva *path dependence*, será detalhada a partir do próximo tópico.

A partir da primeira metade do século passado, algumas premissas do modelo econômico neoclássico, como a existência da firma representativa, homogeneidade de produtos e a ausência de fatores endógenos na determinação do desempenho das empresas, passam a serem questionadas de forma mais intensificada, influenciando o surgimento de teorias alternativas para explicar a realidade da dinâmica das empresas e dos mercados (LAZONICK, 2025). Deixa de prevalecer a ideia do equilíbrio automático e estático e os componentes históricos e evolutivos tornam-se importantes na explicação do ambiente econômico e isso repercute nas esferas política e social.

Nos ambientes econômico e organizacional, alguns elementos passam a ser importantes na dinâmica das instituições, como a existência de barreiras à entrada em determinado mercado, mobilidade de fatores de produção, assimetria de informação, aprendizagem organizacional, capacidade inovativa e o caráter evolucionário das firmas. Segundo Holf (2011, p. 8):

A busca por elementos teóricos capazes de explicar, de forma mais realista, o sistema econômico fez com que fossem desenvolvidas novas vertentes dentro da área das Ciências Sociais Aplicadas. Essas correntes tendem a ser mais complexas em suas abordagens, incorporando elementos dinâmicos, multidisciplinares e de múltiplos níveis.

A análise extrapola os limites das empresas, de modo que sua aplicação também se estende à realidade das instituições, visto que, com o advento de uma teoria evolucionária na economia, as empresas são consideradas como instituições, passando-se a valorizar seu caráter evolucionário e mutante, em que o seu estado atual pode ser explicado por fatores que ocorrem ao longo de uma certa trajetória de evolução. De acordo com Nelson e Winter (2005, p. 26):

As regularidades observadas na realidade presente não são interpretadas como soluções de um problema estático, mas como resultados produzidos por processos dinâmicos compreensíveis a partir de condições conhecidas ou conjecturadas de forma plausível no passado – e também como características do estágio a partir do qual um futuro bastante diferente irá emergir por meio daqueles mesmos processos dinâmicos.

As teorias evolutivas influenciaram significativamente os estudos que explicam a mudança nas organizações e na economia. Estudos mais recentes mostram a existência períodos de tempo onde a influência histórica também se modifica ao longo do tempo (MARQUIS e QIAO, 2025)

A crítica ao modelo econômico neoclássico fundamentou a Velha Economia Institucional, que surgiu a partir da obra de Thorstein Veblen, intitulada *Why is Economics not an Evolutionary Science* de 1898, tendo como principais seguidores autores como Wesley Mitchell (1910) e John Commons (1931) (CAVALCANTE, 2014). Tal corrente teórica, buscou, de acordo com Hodgson (2009), questionar a ideia de que as escolhas dos indivíduos são baseadas na racionalidade em um contexto de escassez de recursos e explicou a gênese da racionalidade, que têm os hábitos e os instintos humanos como fortes determinantes.

Outra importante característica da Velha Economia Institucional é o abandono da uma análise estática para a adoção de uma concepção evolucionista, que considera a instituição como algo mutável (RAMAZZOTTI, 2022). Os estudos, portanto, não estão centrados na estabilização das instituições, mas de que forma elas mudam, tanto para mais, como para menos eficientes.

Seguindo a evolução da teoria institucional e com o intuito de acentuar a crítica à economia neoclássica, surgiu a Nova Economia Institucional (NEI), que foi amparado pelas ideias de três autores principais: Coase (1998), North (1991) e Williamson (1995). Os pressupostos iniciais da NEI surgiram a partir da explicação de Coase (1998) sobre o funcionamento de empresas reguladas apenas pelo mercado, afirmando que estas também possuem custos de operação que não são desprezíveis, como ocorria no tratamento das firmas pela teoria econômica tradicional (CAVALCANTE, 2014). A integração das ideias desses autores citados anteriormente pode ser resumida por Chechi e Grisa (2019, p. 740) seguinte maneira:

A NEI desenvolve sua análise com base na importância das instituições para regular o comportamento dos indivíduos (NORTH, 1991), com vistas à redução da incerteza presente no mercado (COASE, 1988), considerando

elementos como a racionalidade limitada, o oportunismo e as especificidades dos ativos (WILLIAMSON, 1995).

Seguindo a interpretação de Coase (1998), de que as instituições são capazes de reduzir as incertezas no mercado, o autor introduz o conceito e custos de transação como sendo os custos de formular contratos, analisar preços, realizar negociações, obter informações e resolver conflitos. Custos estes, que podem ser minimizados por meio da alocação de recursos e a partir da existência das instituições, que têm a capacidade de empregar recursos internamente e efetuar as transações de maneira mais eficiente, comparando-se com a realização das transações diretamente no mercado.

Por meio da utilização dos conceitos de racionalidade limitada (inicialmente desenvolvido por Simon (1983)), complexidade e incerteza, oportunismo e especificidade dos ativos, Williamson amplia a análise de Coase sobre o papel das instituições no ambiente econômico. Ele reforça o argumento de que as instituições são capazes de minimizar os custos de transação.

Na concepção de Williamson (1985), o ser humano, embora racional, apresenta limitações que impedem a execução de contratos perfeitos, gerando comportamentos oportunistas entre as partes e o surgimento de custos de transações necessários às adaptações ocorridas ao longo do cumprimento de um contrato. Segundo o autor, o comportamento oportunista também ocorre devido à especificidade dos ativos, ou seja, a relevância de determinado ativo para um projeto específico, dificulta seu uso alternativo, o que torna o agente que fez a maior parte do investimento depender do relacionamento com outros agentes e, devido a percepção de incerteza do gestor, influenciar comportamentos oportunistas. Por fim, a componente incerteza se relaciona diretamente com a dificuldade de reutilização de ativos no mercado (especificidade de ativos) e seu aumento pode ocasionar comportamentos oportunistas durante o processo de adaptação de contratos imperfeitos (SILVA e BRITO, 2013).

Analisando as principais diferenças entre a Velha Economia Institucional e Nova Economia Institucional, percebe-se que, a primeira valorizava a ação individual e os aspectos relacionados à cultura como o foco principal, enquanto que a segunda considerava a eficiência dos custos de transação como mecanismos fundamentais no advento e na consolidação das instituições.

As explicações sobre os fenômenos que consideram a dependência da trajetória estão diretamente relacionadas com as teorias que analisam a relevância das instituições nos contextos econômicos, políticos e sociais. De acordo com Giddens (2003, p. 332), “o estudo da vida cotidiana é essencial para a análise da reprodução de práticas institucionalizadas” e “relacionado com a relevância dos fatos ocorridos ao longo do tempo”. Ele continua dizendo que “a vida diária é inseparável do caráter repetitivo do tempo reversível, com trajetos ao longo do tempo-espaço e associados com as características coercivas e facilitadoras do corpo”.

Um arcabouço teórico mais estruturado surge em meados de 1980 com o advento do chamado neo-institucionalismo, que emerge como resposta às correntes behavioristas para a explicação do papel das instituições na dinâmica social e política. Scott (2013, p. 38) lembra que “o neoinstitucionalismo na ciência política pode ser visto, pelo menos em parte, como uma reação à ênfase comportamentalista que dominou o campo até o século 20”.

Os behavioristas consideram que o desenvolvimento das instituições é determinado de forma agregada pelas escolhas individuais (DIMAGGIO E POWELL, 1991). Foi a partir do neo-institucionalismo, que os aspectos culturais, sociais e políticos passaram a ser levados em conta na explicação da dinâmica das instituições.

Com o intuito de sistematizar as diversas linhas de pensamento do neo-institucionalismo, Hall e Taylor (2003) mostram que é possível subdividir a produção teórica em três grandes grupos: da escolha racional, sociológico e histórico.

Dada a relevância do neo-institucionalismo no contexto do presente trabalho, os dois tópicos seguintes dedicam-se a explicar as diversas correntes que o compõem, de modo a compreender o conceito de dependência da trajetória como uma área de estudo do institucionalismo histórico.

### **2.1.2 Neo-Institucionalismo da Escolha Racional e o Neo-institucionalismo Sociológico**

No neo-institucionalismo da escolha racional, o objeto de estudo está centrado no indivíduo, que é racional e otimizador e atua de acordo com as “regras do jogo”, interagindo com os indivíduos que também são orientados pela racionalidade (RIBEIRO, 2014). Esses indivíduos pautam suas ações de acordo com interesses

peçoais (Scott, 2013) e de forma utilitária, sendo este o principal legado herdado da economia neoclássica.

A diferença do neo-institucionalismo da escolha racional e a economia neoclássica, de acordo com Fernandes (2002, p.80), é que, na primeira, a “perspectiva analítica da economia neoclássica e a linguagem da teoria dos jogos são trazidas para o interior da arena pública”.

Scott (2013) lembra que os estudiosos do neo-institucionalismo da escolha racional evidenciam o fato de que as escolhas sociais na política tendem a ser estáveis e as instituições têm a capacidade de eliminar problemas de ação coletivas ao possibilitar comportamentos cooperativos, onde os ganhos são gerados por meio de trocas políticas. Portanto, as ações dos indivíduos, na perspectiva da escolha racional, são definidas com base nas ações dos outros atores, que tomam como base as instituições para a obtenção de informações necessárias à padronização de condutas e minimização das incertezas com relação aos agentes que interagem (HALL e TAYLOR, 2003).

Contrastando com o neo-institucionalismo da escolha racional, o neo-institucionalismo sociológico, apresenta-se como uma vertente que não baseia suas análises no individualismo metodológico. Uma diferença importante entre o neo-institucionalismo da escolha racional e o sociológico é que este distancia-se da escola neoclássica na medida que a concepção de instituição não se limita em um mecanismo que apenas permite aumentar a eficiência econômica, mas como um elemento que interage diretamente com o ambiente que está inserida, influenciando e sendo influenciado por ele, de modo que mantenha a ordem na vida política (FERNANDES, 2002).

Neste sentido, DiMaggio e Powell (1983) retomam a discussão de Weber sobre burocratização, mostrando que a importância da similarização das organizações por meio do mimetismo, mesmo que não ocorra o aumento da eficiência. Desta forma, eles procuram mostrar os motivos pelos quais as organizações são iguais e não os motivos que as fazem diferentes.

Com DiMaggio e Powell (1983) a dimensão da análise é ampliada e o campo passa a ser considerado um importante ambiente de análise. Assim, o neo-institucionalismo sociológico diferencia-se de forma substancial da escola da escolha racional, que buscava compreender o ambiente como a soma de agentes individuais.

Para mostrar porque as instituições são iguais, DiMaggio e Powell (1983) lançam mão de três tipos de isomorfismo institucional. O primeiro, chamado coercitivo, ocorre quando há pressões formais e informais advindas de diversas fontes e exercidas por outras instituições que persuadem outras devido a relação de dependência existente. O segundo, conhecido como mimético, ocorre quando organizações imitam outras de forma não intencional por meio de agentes representativos no campo (associações de classe, sindicatos e empresas de consultoria. Por último, tem-se o isomorfismo normativo, que é decorrente do caráter cognitivo gerado pela profissionalização das atividades de um determinado campo de análise e a conseqüente formação de modelos de conduta que passam a ser considerados como aceitáveis e amplamente difundidos.

As contribuições de March e Olsen (1984) para o neo-institucionalismo sociológico envolve uma crítica do que eles chamam de “Teoria Política Tradicional” (que se limitava a explicar os comportamentos institucional a partir de uma ordem advinda de contratos políticos) e da “Teoria Política Contemporânea” (baseada nas ideias de ação racional e intencional, conflitos de interesse e, barganha).

Em contraste com essas interpretações da Teoria Política Tradicional e da Teoria Política Contemporânea, os autores propõem seis noções de ordem política que explicam o papel desempenhado pelas estruturas institucionais, a saber: 1- Ordem histórica: os processos históricos não são necessariamente eficientes e não tendem a um equilíbrio previsível e estável; 2- Ordem temporal: não existe uma conexão perfeita entre meios e fins; 3- Ordem endógena: a ordem não é sempre imposta do ambiente externo sobre as instituições, mas passam a ser influenciadas por fatores internos às instituições 4- Ordem normativa: os comportamentos considerados socialmente mais adequados se sobrepõem ao comportamento otimizados; 5- Ordem demográfica: prevê que o comportamento coletivo é um mosaico de vidas privadas; 6- Ordem simbólica: a vida política é interpretada por meio de símbolos que determinam o comportamento social.

Em suma, os estudos que tomam como base a corrente do neo-institucionalismo da escolha racional, consideram que os indivíduos tomam suas decisões com base em interesses pessoais e competem na arena política com o intuito de otimizar os resultados de suas escolhas. Na corrente do neo-institucionalismo sociológico a cultura passa a ser considerada como um elemento importante que

influencia e é influenciada pelo ambiente, de maneira a construir uma determinada ordem política.

O próximo tópico versará sobre o neo-institucionalismo histórico como uma outra corrente, evidenciando relevância na construção do conceito de dependência da trajetória.

### **2.1.3 Neo-Institucionalismo Histórico e a emergência do conceito de Dependência da Trajetória**

Os estudos que levam em conta a importância da história na explicação de um contexto econômico, social ou político, têm suas premissas advindas do neo-institucionalismo histórico que se tornaram mais intensas a partir da década de 1960. Eles foram influenciados por premissas já apresentadas em estudos que buscaram estabelecer uma relação entre organizações e instituições. Selznick (1957) considerou que a transformação de organização em instituição é influenciada por diversos fatores, inclusive por sua história (SCOTT, 2013).

O Neo-Institucionalismo Histórico surge a partir da ideia de que as relações entre política, Estado e sociedade ocorrem de forma diversa a depender do tempo e do espaço em que ocorrem. Mahlmeister (2021, p.74), mostra que o processo político é “impactado por interações densas entre atores econômicos, sociais e políticos que operam de acordo com lógicas próprias em contextos particulares”.

Na mesma linha de raciocínio, Ertman (1997), Karl (1997) e Skowronek (1982) fundamentam a ideia de Scott (2013, p. 39) sobre a teoria neoinstitucional na Ciência Política onde afirma que “as escolhas e possibilidades atuais são limitadas e condicionadas por escolhas passadas”.

Assim como o neo-institucionalismo sociológico e ao contrário do neo-institucionalismo da escolha racional, o neo-institucionalismo histórico não considera o individualismo metodológico como instrumento de análise dos fenômenos institucionais. Sanders (2008) lembra que, no campo da política, o institucionalismo histórico representa uma superação do neo-institucionalismo da escolha racional, que determinava a ação social pela otimização da escolha entre diversas políticas. Ao invés disso, considerou a importância da definição de metas e objetivos dos atores políticos como finalidade desta ação, admitindo uma certa autonomia das decisões

tomadas pelos Estados, que não podem mais ser considerados como agentes neutros no processo de formulação de políticas.

Portanto, a relação existente entre os agentes e as instituições começa a ser interpretada sob uma perspectiva cultural e o comportamento dos agentes deixa de ser explicado pelo caráter estratégico ou otimizador, como era na escolha racional. Desta forma, a definição de preferência passa a ser encarada como um processo endógeno, os agentes determinam suas ações com base na interpretação que fazem do mundo (e não de maneira utilitarista e calculista) tendo as instituições como fornecedoras das informações necessárias ao comportamento dos agentes e também como influenciadoras da formação de suas identidades e de suas preferências (HALL E TAYLOR, 2003, apud RIBEIRO, 2014).

Diante das características apontadas anteriormente, é possível inferir que, dentre as três correntes do neo-institucionalismo, o papel da dependência da trajetória na explicação da dinâmica institucional é abordado no contexto do institucionalismo histórico.

Apajalahti e Kungl (2022) lembra que a teoria da dependência da trajetória apresentou-se como uma crítica ao princípio de eficiência da economia neoclássica. Fernandes (2002), ao explicar as distinções dos resultados das políticas entre os países, aponta que o caminho trilhado pela organização da estrutura política ou econômica são fundamentais, uma vez que acabam por privilegiar determinados interesses em comparação a outros. Hall e Taylor (2003) afirmam que os autores pertencentes a este tipo de análise se caracterizam como sendo:

(...) ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, path dependent, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado. (Hall e Taylor, 2003, p. 200).

Binder (2007), analisando os determinantes históricos do comportamento dos indivíduos ao longo do tempo, apontou o efeito remanescente das lógicas já existentes durante uma trajetória organizacional, mesmo em processos de recomposição de lógicas institucionais, evidenciando o papel das experiências passadas dos atores em diferentes subunidades da organização.

O neo-institucionalismo histórico, portanto, interpreta o desenvolvimento histórico como sendo uma sequência composta com um conjunto de trajetões produzidos pelas instituições políticas e analisa o modo como as decisões políticas elaboradas no passado influenciam os resultados políticos posteriores. Sanders (2008) mostra que o neo-institucionalismo histórico tem seu enfoque na maneira como as preferências se modificam ao longo do tempo. Para Dos Santos (2024, p. 93) “ao relatar mudanças sociais de um dado período, formulam-se postulados teóricos acerca da transformação de estruturas sociais que contêm especificidades temporais do contexto histórico analisado.

De acordo com Bernardi (2012, p.138), a história importa e o institucionalismo histórico utiliza-se do conceito de dependência da trajetória para mostrar a “importância de sequências temporais e do desenvolvimento, no tempo, de eventos e processos sociais”.

Hall e Taylor (2003, p.201) mostram os determinantes das trajetórias, evidenciando dois elementos principais que são abordados nas análises dependente da trajetória, aos quais tem-se a história como um dos fatores que devem ser considerados: 1- Os determinantes da continuidade de determinada trajetória e; 2- Os chamados nós-críticos que, de acordo com Hall e Taylor (2003, p.201) são “momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem criando, deste modo, bifurcações que conduzem o desenvolvimento de um novo trajeto”. A distinção entre esses dois momentos foi destacada por Pierson (2000) ao interpretar a continuidade como um momento reforçador de um caminho, que pode ser interrompido somente por um choque externo, capaz de gerar um leque de alternativas (conjunturas) capazes de moldar a vida social.

Corroborando com tal ideia, Ingram e Silverman (2002, p. 6) afirmam que “mesmo os analistas que olham para o futuro devem compreender as instituições antigas, uma vez que estas são as raízes das instituições futuras”. Na mesma linha de raciocínio, Giddens (2003, p. 384):

Os tipos de conhecimentos que certos indivíduos ou grupos, sobretudo os mais poderosos, podem ter dessas tendências dinâmicas podem vir a integrar essas mesmas tendências e a atuar para modelá-las de formas específicas.

Entretanto, de acordo com Pierson (2000) apenas a afirmação de que a história importa é uma definição muito ampla de dependência da trajetória e que uma definição

mais restrita considera que, a partir da existência de retornos crescentes, uma vez trilhado um caminho ou, ao ser tomada uma decisão sobre o desenvolvimento de uma certa estrutura institucional, são gerados custos adicionais que dificultam reverter uma certa condição inicial. Desta maneira, determina-se uma trajetória de evolução específica que se auto reforça e dificulta mudanças subsequentes (GREENER, 2005)

Neste sentido, Mahoney (2000) lembra que uma definição mais apropriada de dependência da trajetória deve considerar pelo menos três fundamentos básicos: (1) os eventos que ocorreram primeiro têm maior importância na definição de uma trajetória; (2) os eventos iniciais são contingentes; (3) uma vez que ocorre um evento contingente, as sequências passam a ser determinísticas, sendo que os efeitos se manifestam de forma auto reforçada ou também reativa.

Para Bernardi (2012, p. 137-138), “(...)as escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de estrangimento sobre o seu futuro (...)”. Scott (2013) tratando sobre a relação existente entre o contexto institucional e a estrutura organizacional também destaca a influência da escolha dos caminhos trilhados no momento de fundação de uma organização em sua trajetória de evolução:

March e Olsen (1984) lembram que à medida que se caminha em direção a determinada trajetória, maior o custo de mudança de sua direção. Assim, mesmo diante da existência de mudanças de ordem política, econômica, cultural e social, há uma tendência de continuidade da trajetória existente. Tal concepção confirma que os retornos crescentes são determinantes na dependência da trajetória, sendo capazes de desencadear tendências auto reforçadas, denominadas por Mahoney (2000;2001) como *feedbacks* positivos, definição empregada, inicialmente, em estudos relacionados à economia da tecnologia.

Neste sentido, Arthur (1989, 1994) mostrou que determinada tecnologia pode ser empregada não pelo fato de ser a mais eficiente, mas por ser pioneira e gerar economia de escala através da redução de custos, o que pode onerar sua substituição por tecnologias alternativas e reforçar a continuidade de determinada trajetória.

Complementando as ideias de Arthur (1989), David (1985) também aponta os retornos crescentes como fonte principal para a verificação do fenômeno *path dependence*. Ele utilizou o exemplo da disseminação da utilização do teclado do tipo Qwerty para máquinas de escrever onde, mesmo não sendo o modelo mais eficiente

já desenvolvido, impediu a viabilização de outros modelos, como o Dvorak, pelo fato de ter sido adotado primeiro, gerando poucos incentivos para o aprendizado de outros modelos.

Mais tarde, Arthur (1994), analisando a disputa tecnológica entre as plataformas VHS (*Video Home System*) e Betamax, aponta os quatro principais pontos de geração de retornos crescentes e a suas influências para determinar a continuidade de uma trajetória em processos tecnológicos, são eles: (1) os custos fixos de instalação; 2) os efeitos de aprendizagem; 3) Efeitos de coordenação e; 4) Expectativas adaptativas.

Porém, recentemente, os modelos de dependência da trajetória vêm sendo aplicados em diversos campos da ciência política e da sociologia, não apenas da economia da tecnologia. Elas também são amplamente úteis para a explicação a evolução das instituições, sistemas jurídicos e outros contextos (MARTIN, 2010).

Para Marquis e Qiao (2025) o fortalecimento de uma trajetória pode ser influenciado tanto por processos organizacionais como por processos ambientais, onde os retornos crescentes e as economias de escalas são elementos importantes a serem considerados.

Pierson (2000), estende o alcance da aplicação dos retornos crescentes e, considerando os mesmos mecanismos geradores apontados por Arthur (1994), mostra que tais princípios também podem ser aplicados na compreensão de diversos fenômenos políticos-institucionais.

Em contextos de complexa interdependência social, novas instituições implicam frequentemente em altos custos de instalação ou custos fixos, envolvem consideráveis efeitos de aprendizagem, efeitos de coordenação e expectativas adaptativas. Instituições já estabelecidas geram poderosos incentivos que reforçam sua própria estabilidade e desenvolvimento posterior. (PIERSON, 2000, p.351)

Mais adiante o autor reforça a plausibilidade da aplicação em outros contextos que não envolvem apenas a tecnologia, mas em fenômenos aplicados a diversos contextos sociais. Para Pierson (2000, p. 352) “os argumentos de Arthur sobre a tecnologia não são realmente sobre a tecnologia em si, mas sobre as características de uma tecnologia em interação com certas qualidades da atividade social relacionada”.

Outra conclusão importante, já introduzida por Arthur (1994) é reforçada por Pierson (2000) quando evidencia que a continuidade de uma trajetória não está

diretamente relacionada com a eficiência institucional e nem por grandes eventos. Os métodos de análise prevalentes na Ciência Política, segundo Pierson (2000, p.337):

Atribuem 'grandes' resultados a 'grandes' causas e enfatizam a prevalência de resultados políticos únicos e previsíveis, a irrelevância do tempo e da sequência e a capacidade dos atores racionais em projetar e implementar soluções ótimas (dados seus recursos e restrições) para os problemas que enfrentam.

Portanto, de acordo com tal interpretação, os resultados sociais relevantes podem ser originados de eventos aparentemente pequenos e contingentes e que o *timing* (quando ocorreu e não o que ocorreu) e a sequência dos eventos interferem significativamente em determinada trajetória.

A ocorrência de *feedbacks* positivos ocasionados por retornos crescentes não é o único fator gerador de dependência da trajetória (ARROW, 2004; PAGE, 2006; DAVID, 2013; MAHONEY, 2001). Pierson (2000) lembra que, enquanto alguns estudiosos consideram os retornos crescentes como determinante na dependência à trajetória, outros os consideram apenas como tipo particular de dependência à trajetória.

Neste sentido, Mahoney (2000;2001) complementa a análise de Arthur ao considerar que a continuidade de uma trajetória ocorre não apenas por meio de *feedbacks* positivos, mas também, por mecanismos reativos que surgem a partir da relação estabelecida entre os diversos grupos de interesse. Nos mecanismos reativos, de acordo com Mahoney (2006), ocorrem tanto reações como contrarreações entre diversos eventos que se influenciam de modo sequencial para desenhar uma certa trajetória.

O estudo de Mahoney (2000) amplia a vertente que considera os retornos crescentes como fonte para a geração de dependência da trajetória, porém com um viés que inclui o desenvolvimento institucional. Assim, como formas de explicação da trajetória de dependência, ele considera que, além da explicação utilitária, já abordado por Arthur, onde a reprodução institucional se dá por uma análise de custo-benefício dos atores, inclui, também uma explicação funcional (instituições cumprem uma função social) a explicação da estrutura de poder (instituição aumenta o poder de alguns e é protegido por uma elite) e a explicação da legitimação, de que certa trajetória é norteadada por lógicas consideradas moralmente aceitas pelos atores, uma vez que as ações dos atores são fundamentadas em regras, normas e valores

socialmente construídos. Portanto, a mudança institucional (e sua trajetória) é alterada por mudanças no custo-benefício das opções, na função das instituições, na distribuição de poder dos agentes e na legitimação moral de uma trajetória.

Com o intuito de auxiliar pesquisas que analisam a dependência da trajetória nos fenômenos econômicos, sociais e políticos, surge a preocupação, por parte dos estudiosos sobre o tema, de sistematizar um processo dependente da trajetória com o intuito de viabilizar sua aplicação teórica e empírica. Isso estimula algumas discussões importantes para a tentativa de construções de modelos analíticos capazes de auxiliar tais pesquisas.

Neste sentido, Mahoney (2001), ao estudar as características divergentes dos regimes políticos na América Central do século XIX, sistematiza uma estrutura básica útil para analisar fenômenos dependentes da trajetória. Para ele, o desenvolvimento de uma trajetória pode ser explicado por meio de cinco elementos fundamentais ordenados da seguinte maneira: (1) Condições iniciais; (2) Conjuntura crítica; (3) Persistência estrutural; (4) Sequência reativa; e (5) Resultado.

O momento (1) é caracterizado pelo surgimento de uma diversidade de opções que se tornam disponíveis e geradas com base nas condições conjunturais. Para Mahoney (2001), este é o momento onde são definidas as opções disponíveis aos atores políticos. Nesta fase, dada a diversidade de alternativas possíveis, existe baixa previsibilidade sobre a trajetória que será seguida. Greener (2005, p. 68) utiliza-se de argumento análogo ao afirmar que “devemos ser capazes de demonstrar que existe uma série de alternativas viáveis para o desenvolvimento da política em questão, ou para o desenvolvimento das instituições que estamos examinando”.

É somente no momento (2) que a decisão entre as diversas opções disponíveis é tomada. A partir deste ponto, torna-se cada vez mais difícil reverter a trajetória que se inicia e estabelece a característica das instituições que começam a ser formadas. Tal etapa, não tem duração determinada, podendo durar anos ou décadas, fazem com que os atores-chave tomem decisões que reproduzem determinado legado e reforçam a continuidade do novo caminho ora traçado. (FERNANDES, 2002)

Esta fase pode ser rompida com o surgimento de outro momento crítico e, portanto, tanto pode ser interpretada como um elemento distintivo de processos *path dependence* (pois apresenta um caráter de ruptura de uma trajetória) como ser considerado como uma das fases do mesmo caminho, pois, a partir de sua ocorrência,

trilha-se uma trajetória, que tende a permanecer estável através de um mecanismo auto reforçador, a partir do qual inicia-se o momento (3).

O momento (3) é marcado pelo desencadeamento de mecanismos que reforçam a persistência da trajetória em determinada direção, de maneira a tornar cada vez mais difícil revertê-la (MAHONEY, 2001, GENNER, 2005). Como principais causadores para a continuidade da trajetória, que é iniciada com a escolha tomada no momento (2), podem-se destacar os retornos crescentes, irreversibilidade do investimento, assimetria de poder, rigidez institucional e o papel da legitimação de determinada lógica institucional. Greener (2005, p. 62) lembra que “as instituições e as políticas tendem a inércia, uma vez que determinados caminhos tenham sido traçados”

Como ressaltado anteriormente, embora os fatores que estimulam a continuidade de uma trajetória desempenham um papel importante para a explicação da evolução de um fenômeno social e político, eles não são os únicos determinantes para a evolução que culmina em um resultado final e estável. Outro componente da estrutura analítica de Mahoney (2001) é a chamada sequência reativa, denominado aqui pelo momento (4). Tal fase é marcada por fenômenos que desencadeiam uma série de eventos distintos de reações e contrarreações que podem tanto estimular a continuidade de padrões estabelecidos na conjuntura crítica como podem provocar desvios substanciais do caminho inicialmente colocado em movimento. De maneira ilustrativa, pode-se dizer que o Evento A provoca o Evento B, que provoca o Evento C e assim sucessivamente.

Inicia-se então o momento (5), onde os conflitos desencadeados no momento (4) culminam em um resultado final estável e o estabelecimento de padrões institucionais que marcam a conjuntura crítica iniciada no momento (2). De acordo com Mahoney (2001), tal legado é rompido com o estabelecimento de um novo momento crítico.

A aplicação da base do modelo analítico de Mahoney (2001) é adequado para o estudo da dependência da trajetória das universidades estaduais paranaenses, uma vez que permite analisar de que forma as implicações das escolhas dos atores-chave em um ponto crítico foi capaz de desencadear propriedades institucionais auto reprodutivas, reações e contrarreações capazes de desenhar trajetórias particulares do caso analisado.

Embora o conceito de dependência da trajetória tenha aplicações na área econômica, social, política, a ideia de que a história importa ou de que as decisões passadas limitam o processo de mudança tornam-se afirmações muito fracas para formular um arcabouço operacional suficiente para uma aplicação nos mais diversos contextos no âmbito institucional.

As principais críticas e fontes de debates sobre a consistência da dependência da trajetória envolvem a relevância das condições iniciais, contingência e auto reforço, caracterizar um fenômeno como dependente da trajetória, permanência no *lock-in*, possibilidade de mudança e o papel da agência como determinante de novas trajetórias (BEYER, 2010)

Desenvolvimentos posteriores complementam o modelo analítico de Mahoney (2001) para o estudo de fenômenos dependentes da trajetória e serão levados em consideração para auxiliar no alcance dos objetivos da pesquisa. De acordo com Greener (2005, p. 64), “uma série de críticas específicas emergem na literatura que devemos considerar se quisermos usar a dependência da trajetória como uma estrutura coerente na análise política”. O trabalho deste autor destaca que esses desenvolvimentos buscam solucionar questionamentos sobre os fatores causadores da mudança, a relação entre as ideias e a história e os mecanismos de feedbacks envolvidos. Martin (2010) compartilha de entendimento similar ao lembrar sobre a necessidade de reformular o modelo básico para considerar a multiplicidade e complexidade em um contexto empírico.

Streeck e Thelen (2005) destacam o papel do agente empreendedor, como elemento importante no processo de mudança de uma trajetória, pois tem a capacidade de testar práticas novas nas instituições já existentes, assim como influenciar outros agentes a se comportarem de maneira inovadora.

Em um estudo sobre o declínio dos sistemas elétricos intensivos em carbono na Europa, Apajalahti e Kungl (2022) mostraram que as rupturas de trajetórias institucionais podem ser desencadeadas pelo enfraquecimento dos mecanismos de auto reforço, que podem surgir tanto por choques externos não intencionais, como por ações com o intuito de mudar os padrões de desenvolvimento existentes.

Assim como Mahoney (2001), o papel da legitimação e socialização como reforçadores de um caminho, também foi evidenciado por Djelic e Quack (2007) ao estudarem os mecanismos de mudanças em sistemas abertos e transnacionais e seus

impactos na trajetória nas instituições nacionais. A diferença desses autores com relação à Mahoney (2001), é a consideração de que a mudança de uma trajetória não ocorre, necessariamente, por meio de alterações abruptas e exógenas, mas também podem ser ocasionadas por mudanças internas graduais, de forma sucessiva e cumulativa.

Greenwood e Hinings (1996) ao considerarem que as organizações são definidas por padrões estruturados por esquemas interpretativos definidos pelo contexto em que estão inseridas, estabelecem a diferenciação entre a mudança radical e a mudança gradual. Para os autores, enquanto a mudança radical (divergente) é caracterizada pela substituição de um padrão interpretativo para um alternativo, a mudança gradual (convergente) ocorre dentro dos sistemas interpretativos existentes.

Mahoney e Thelen (2010), embora não descartem a possibilidade de ocorrência de mudanças institucionais abruptas, acreditam que, na maioria das vezes, elas são graduais, contínuas e ocorrem de forma lenta.

De acordo com essa concepção, um caminho pode surgir como resultado de uma combinação de eventos contingentes e conjunturas críticas que se intercalam, criando uma nova trajetória. Por isso, eles defendem que o termo dependência da trajetória pode ser substituído pelo conceito de geração da trajetória.

Greener (2005) critica a concepção da rigidez das trajetórias de desenvolvimento prescrita pelo institucionalismo histórico. Para ele, também podem existir custos para a manutenção de um caminho em andamento e surgirem fontes de mudanças determinados pela interação de fatores culturais, estruturais e de agência.

Gáspár (2011), a partir da concepção de que eventos ocorridos no presente determinam nos resultados futuros, introduz o papel da estratégia para mostrar que o conceito de dependência da trajetória está diretamente ligado ao processo de criação de caminho. Segundo o autor, ações intencionais, implementadas no presente, influenciam nos resultados futuros por meio de uma relação dialética entre dependência da trajetória e a criação da trajetória e a interação dinâmica entre esses dois conceitos para o alcance de resultados de forma estratégica. Sydow et al. (2009) também desenvolve argumentos para mostrar a possibilidade de implementar, a partir do conhecimento de elementos sociais capazes de promover a mudança, intervenções inovadoras que limitem o poder da rigidez gerada na fase de *lock-in* de

um processo dependente e da trajetória. Neste sentido, Apajalahti e Kungl (2022, p. 232) mostram que:

Enquanto a teoria clássica da dependência do caminho se concentra mais em mecanismos de auto-reforço baseados em tecnologia e economia, a dependência do caminho organizacional fornece insights adicionais sobre mecanismos sociais e psicológicos, tais como mecanismos gerenciais de tomada de decisões.

A rigidez imposta pela dependência da trajetória e o papel da agência para o seu condicionamento também foi destacada por Garud et al. (2010), cujo trabalho mostrou a possibilidade da ação humana intencional, seja ela influenciando as condições iniciais, os eventos contingentes, os mecanismos de auto reforço e a fase de resultado. Essa última considerada pelos autores como sendo uma denominação muito forte, já que ela pode sofrer interferência da ação humana.

Utilizando uma perspectiva organizacional e evolucionária (Vergne e Durand, 2010; 2011) consideram que o resultado de um fenômeno dependente do caminho é determinado pela forma como os agentes lidam com as mudanças ocorridas nos ambientes internos e externos, sendo capaz de gerar capacidade dinâmica por meio potencialização de mecanismos de auto reforço e também pela exploração de oportunidades inesperadas.

Arrow (2004) e Page (2006) também trouxeram contribuições significativas ao mostrar outros mecanismos que não apenas os retornos crescentes como desencadeadores de dependência da trajetória. Arrow (2004), cita a irreversibilidade do investimento e lembra a evidência dada por Veblen (1915) ao realizar uma análise comparativa do desenvolvimento das estradas de ferro no Reino Unido e na Alemanha, mostrando que o primeiro limitou o desenvolvimento de tal modalidade de transporte por ter introduzido uma estrutura que mais tarde mostrou-se menos eficiente que aquela adotada posteriormente por outros países, citando Alemanha como exemplo.

Arrow (2004) também utiliza a explicação de David (2013) sobre a impossibilidade da utilização da colheitadeira mecânica no Reino Unido ao longo do século XIX, mesmo ela se mostrando eficiente em outros países, principalmente os Estados Unidos. Isso acontecia, segundo ele, pelo fato de que no Reino Unido, a aração da terra estava adaptada, ao longo dos séculos, para uma colheita manual, o que tornava ineficiente a adoção da colheitadeira mecanizada.

Arrow (2004) também contraria a maioria das explicações sobre a manutenção da utilização do teclado QWERTY, principalmente aquelas que consideram os retornos crescentes como únicos desencadeadores da dependência da trajetória. Ele argumenta que a manutenção da utilização de tal modelo de teclado se deu devido a condição de irreversibilidade do investimento, ocasionada pelo estoque de aprendizagem já despendido, o que inviabilizou a adoção de outras tecnologias, mesmo sendo mais eficientes.

Outra fonte de dependência da trajetória é apresentada por Page (2006) que, dotado da visão normativa, destaca que a existência de complementaridades existentes em um processo é suficiente para o encadeamento de processos dependentes da trajetória (BERNARDI, 2012). Os achados de Page (2006) mostram que, tanto os fenômenos que não apresentam retornos crescentes podem apresentar resultados múltiplos, assim como os resultados que apresentam retornos crescentes podem apresentar um único equilíbrio. O que importa é a rigidez causada pelas complementaridades organizacionais e institucionais e não da existência de retornos crescentes.

Saragil (2015) e Puffert (2024) ampliam a análise sobre os modelos que explicam a existência de dependência da trajetória interpretações sobre a determinação de caminhos, mostrando a importância do hábito.

Comportamentos considerados como inadequados também podem ser utilizados para explicar as dinâmicas institucionais e políticas. Os agentes não se baseiam apenas em estímulos utilitários e normativos, mas também em práticas rotineiras determinadas pelo contexto e informalmente instituídas (SARAGIL, 2015).

Percebe-se, ao longo do desenvolvimento das diversas linhas teóricas, que os princípios fundamentais de tais teorias sofreram diversas mudanças ao longo do tempo. De teorias mais abstratas, fundamentadas no individualismo metodológico e de pressupostos herdados da teoria econômica neoclássica, como o utilitarismo e o cálculo otimizador, até a inclusão da existência de informação imperfeita e a necessidade de considerar aspectos advindos da sociologia, como os determinantes históricos, ambientais, culturais e cognitivos.

Ao estudar as três principais correntes de neo-institucionalismo (escolha racional, sociológico e histórico) infere-se, que o neo-institucionalismo histórico lançou as bases do que podemos chamar de dependência da trajetória como um ferramental

importante para compreender o papel da história nos diversos fenômenos, não apenas na arena política (onde encontram-se as suas bases), mas também econômica e social.

O conceito de *path dependence* considera que o estágio atual de determinado fenômeno depende tanto de fatores auto-reforçantes, ou seja, que tendem a estimular a continuidade de determinada trajetória, como os momentos críticos, que determinam o surgimento de um novo legado capaz de desencadear uma nova trajetória, que também está propensa à continuidade.

Marquis e Qiao (2025) lembram que a influência histórica é dinâmica e pode ocorrer a partir da interação entre diversas tipologias que compõem uma trajetória. Isso leva a percepção de que um determinado caminho percorrido não é, necessariamente, determinado por uma sequência lógica de fases.

Independentemente das interpretações sobre os determinantes do processo conhecido como *path dependence*, de acordo com Hoff (2011, p. 14), ele pode ser compreendido como “um fenômeno que pode ser observado em processos históricos ligados à evolução de algo, desde que algumas características ou comportamentos específicos sejam percebidos”. Ele destaca que determinadas condições iniciais são reforçadas por um conjunto de escolhas para levar a resultados específicos.

Como foi evidenciado, pesquisas realizadas nas últimas duas décadas mostram que a rigidez, como um resultado imutável, não corresponde com algumas verificações empíricas. Assim, os condicionantes da mudança de uma trajetória precisam ser levados em consideração nos estudos que utilizam a dependência da trajetória como ferramenta para a explicação de diversos fenômenos econômicos, políticos ou sociais.

## 2.2 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA: PROPOSIÇÕES DA PESQUISA

### 2.2.1 Autonomia Universitária como um processo dependente da trajetória

O presente tópico tem o intuito de definir o significado de autonomia no contexto das universidades e empreender um esforço para a compreensão das possibilidades da abordagem da dependência da trajetória como uma ferramenta para estudar a autonomia universitária no âmbito financeiro nas universidades estaduais do Paraná, de modo a formular proposições capazes de orientar o desenvolvimento da pesquisa.

A conceituação de autonomia no contexto institucional é uma tarefa desafiadora, pois ela contém significados diferentes em diversos contextos e aplicações (ENDERS, et al, 2006). Ele é um termo complexo e não possui uma definição universal, sendo influenciado por aspectos institucionais, políticos (MATEI e IWINSKA, 2014), legais, históricos e culturais de cada país (ESTERMANN, et al, 2009; ESTERMANN, 2015). Sobre a multiplicidade de sentido, Emerim (2023, p. 57) discorre:

Assim, a luta que o ser humano trava com a palavra autonomia e sua essência é contínua, e sob vários aspectos, afinal, como brevemente se pode constatar, há várias formas de se ter, sentir, exercer, usar, viver, conviver entre tantos outros verbos (ações) com a noção ou a essência da palavra autonomia que a única coisa que se pode afirmar é de que ela é impossível de ser capturada em apenas um sentido.

O Dicionário *online* de Português DICIO mostra que, etimologicamente, a palavra “autonomia deriva do grego "autonomía", pelo francês "*autonomie*", com o sentido de ter o direito de se guiar seguindo as suas próprias leis” (AUTONOMIA, 2023). Para o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis, a palavra autonomia significa, no contexto administrativo, “o direito de administrar livremente, dentro de uma organização mais vasta, liderada por um poder central”. No contexto sociológico e político seu significado está ligado à noção de “autodeterminação político-administrativa de que podem gozar partidos, sindicatos, corporações, cooperativas etc., em relação ao país ou comunidade política dos quais fazem parte” (AUTONOMIA, 2023).

Uma conceituação consagrada de autonomia foi formulada por Mangabeira (1934). Citado por Cardoso e Queiroz (2020), ela denomina-a como o “poder que tem uma coletividade de organizar, sem interferência estranha, o seu governo, e fixar regras jurídicas, dentro de um círculo de competência pré-traçado pelo órgão soberano”.

No âmbito das universidades, ela está ligada à capacidade de definir a organização, determinar e de administrar suas prioridades, gerir seu orçamento, estabelecer as políticas de contratação de pessoal e seleção de estudantes, assim como definir os conteúdos e a maneira que desenvolve o ensino e a pesquisa. (MATEI, 2018). Em outras palavras, a autonomia universitária é a liberdade para tomar decisões relacionadas a gestão do ensino e da pesquisa de acordo com sua estratégia de desenvolvimento nas universidades (BLEIKLIE, 2007)

Recorrendo à classificação de Bergdahl (1990), a autonomia institucional das universidades se manifesta a partir de três dimensões: liberdade acadêmica, autonomia substantiva e a autonomia processual. Embora a relação entre os três termos seja óbvia, é necessário distingui-los (BERDAHL, 1990). A liberdade acadêmica é a autonomia de ensinar e pesquisar sem o sentimento de ameaça ou punição. A autonomia substantiva refere-se à capacidade da instituição para definir quais serão os seus programas e objetivos, está diretamente relacionada a decidir sobre “o que”. Por outro lado, a autonomia processual diz respeito ao “como”, ou seja, a autonomia para escolher os meios para alcançar os programas e objetivos (OLIVEIRA, 2020).

Neste trabalho, a autonomia universitária é analisada em sua vertente processual, já que o orçamento (no contexto da dimensão financeira) é um meio utilizado pelos governos para influenciar a capacidade das universidades na definição de projetos e na consecução dos objetivos por elas definidos, inferindo que existem complementaridades entre as vertentes substantiva e processual da autonomia, já que a escolha sobre o que será feito é limitada pelos meios disponíveis para que a ação seja implementada.

Outra relevância de considerar a autonomia na sua vertente processual é o fato de que os controles exercidos pelos governos sobre os meios que universidades se utilizam para alcançar seus objetivos, impactam diretamente sobre a liberdade acadêmica (BERDAHL, 1990).

O caráter autônomo das universidades justifica-se pela excepcionalidade das funções desempenhadas e não deve atender aos interesses das instituições e nem de pessoas que a compõem, mas ao pleno desenvolvimento de seus objetivos fundadores (MATEI e IWINSKA, 2018). A autonomia universitária, portanto, contribui para o desenvolvimento do papel da universidade na sociedade, incluindo transmissão, produção, difusão e utilização do conhecimento (MATEI e IWINSKA, 2014). Desde a Idade Média, o papel das universidades é relacionado com um status moral e legal que legitima um relativo grau de independência externa (BHATTACHARYA, 2009).

A autonomia atende aos interesses das instituições apenas enquanto busca alcançar os objetivos da pesquisa, ensino e extensão. Nesse sentido, Matei e Iwinska (2018) lembram que a autonomia universitária pertence à instituição e não ao

indivíduo. As atividades de ensino e pesquisa só podem ser plenamente realizadas a partir da existência de liberdade acadêmica e autonomia para as instituições de ensino superior (UNESCO, 1997), já que o grau de interferência externa nessas instituições pode impactar na definição de sua própria identidade e na capacidade de definir suas prioridades (ENDERS, et al, 2006).

Ao mesmo tempo que autonomia é justificada pelo caráter exclusivo da universidade, também há motivos para a disposição de esforços no sentido de realizar controles exercidos de outros órgãos públicos para o cumprimento de seus objetivos (DURHAM, 2003a), conseqüentemente lhe é exigida maior responsabilidade (BHATTACHARYA, 2009; MATEI e IWINSKA, 2014, UNESCO-IESALC, 2018; FELT e GLANZ, 2002). Estermann (2015), destaca a importância de alcançar um equilíbrio entre a liberdade institucional e ferramentas adequadas de responsabilização.

Entretanto, a total desvinculação do estado e a excessiva dependência do setor privado podem se apresentar de forma problemática e ensejar preocupação, pois cria forte dependência de recursos do mercado, comprometendo sua autonomia para a produção de conhecimento (DOS SANTOS e BLIACHERIENE, 2020).

Nesse sentido, no contexto da *New Public Management* (NPM), as universidades são pressionadas a captar recursos de órgãos externos, o que intensifica as contradições entre as lógicas universitárias e as lógicas de mercado, privilegiando estas em detrimento daquelas e colocando em cheque o exercício de uma autonomia livre de interesses mercantis e aplicada em prol do desenvolvimento científico (SILVA e CRUBELLATE, 2022).

Cunha (2005, p. 32) lembra que “a luta pela difusão e o desenvolvimento do saber, sem constrangimentos é um núcleo comum presente na instituição universitária” e determina sua autonomia. Sobre isso, Leher (2019) mostra que “sem real autonomia, as condições para a produção do conhecimento objetivo podem ser comprometidas em virtude de influências ilegítimas sobre as pesquisas”.

A dependência de órgãos externos não é nova na história das universidades. De acordo com Durham (2005), o processo de autonomia universitária enfrenta suas limitações desde o surgimento dessas instituições. Até a Idade Média, por exemplo, havia a dependência de outorga de autoridades externas para o desenvolvimento de algumas competências das universidades da época, como a concessão de diplomas,

cujo fornecimento dependia de autorização da igreja católica (BHATTACHARYA, 2009; REIS, 2002).

Depois da Idade Média, a autonomia universitária também sofre influência de outros atores externos e de acordo com o contexto histórico (REIS, 2002). A autonomia passa por constrangimentos advindos de diversas instituições, quais sejam, Estado, Partido e o Mercado (CUNHA, 2005).

É importante ressaltar que a autonomia universitária não pressupõe soberania e nem ausência de controle por parte dos órgãos governamentais externos (DIAS SOBRINHO, 1992). Tal controle impacta diretamente na atuação das instituições dotadas de autonomia (MOTTA, 2020; CAVALIERI, 2023). Neste sentido, Dos Santos e Bliacheriene (2020, p. 310) frisam que:

Como entidade da Administração Pública Indireta, de natureza especial, as universidades mantêm-se submetidas e subjugadas ao regime administrativo, sabidamente mais restritivo que aquele aplicado ao mercado, visto que protetor do interesse público.

Nos anos recentes a interferência se manifesta devido à busca pela de garantia das finalidades específicas estabelecidas em cada uma das dimensões da própria autonomia universitária e o atendimento dos princípios e normas da Constituição Federal e de toda a Administração Pública, como a garantia do ensino de alta qualidade (art. 206), da melhora da qualidade de ensino (art. 214) e avaliação de qualidade pelo Poder Público (art. 209), o princípio da unidade orçamentária (art. 165), além de respeitar as normas para prover a contratação de bens e serviços e admissão de pessoal (ARAGÃO, 2020). Portanto, a autonomia nos moldes da Constituição Federal é um meio de operação e não um fim em si mesmo e deve atuar a serviço e nos limites dessa missão (DOS SANTOS e BLIACHERIENE, 2020). Além disso, a ação do governo pode influenciar na mobilização para reconhecer a legitimidade de demandas ou viabilizar meios para dar visibilidade (MAHLMEISTER, 2021).

Salienta-se que o contexto recente de racionalização de recursos públicos também impacta o exercício da autonomia universitária, uma vez que tais organizações estão cada vez mais sujeitas a uma certa regulamentação, que se apresentam necessários ao desenvolvimento das atividades básicas para a consecução de seus objetivos institucionais. Sobre esta temática, Cunha (2005, p. 35) lembra que:

Nas últimas duas décadas do século XX, o Estado atribuiu-se uma nova função: a avaliação das universidades, quando não de todo o ensino superior. Seja avaliando a formação dos estudantes, seja avaliando as atividades de produção do conhecimento, mas sempre avaliando o uso dos recursos (...).

Por outro lado, existem efeitos benéficos da influência externa nas universidades, uma vez que a diluição da dependência de órgãos do próprio país, como ocorre, por exemplo, com intensificação do processo de internacionalização, contribui para elevar a autonomia nas universidades.

A internacionalização foi influenciada pelo processo de Bolonha que se originou na Europa no final do século passado e visou uma melhora no desempenho das universidades em meio à Europeização da educação dos países localizados na Europa, sendo influenciado pela globalização. Estermann (2015, p. 29) mostra de que maneira a autonomia universitária pode ser beneficiada pela capacidade de captação de recursos de diversas fontes externas:

Os dados revelaram que a autonomia financeira está mais intimamente correlacionada com a capacidade das universidades de atrair renda de fontes de financiamento adicionais. A autonomia do pessoal e, em particular, a liberdade de recrutar e fixar níveis salariais para o pessoal acadêmico e administrativo também se mostraram positivamente ligadas ao grau de diversificação dos rendimentos.

Também existem estudos recentes que mostram uma relação direta e benéfica entre autonomia institucional e a busca por melhor desempenho das universidades (ENDERS, et al, 2006; MATEI e IWINSKA, 2014) e que existe uma relação direta entre autonomia universitária e o padrão de qualidade alcançada pelas instituições (ESTERMANN, 2015).

Contudo, tanto a necessidade de recursos públicos como a de recursos privados influenciam o grau de autonomia das universidades, como pode ser explicado pela Teoria da Dependência de Recursos desenvolvida por Pfeffer e Salancik (1978), que complementa a Teoria Institucional na explicação do processo de tomada de decisão das organizações, uma vez que este arcabouço teórico auxilia na compreensão da forma como ocorre a dependência de uma organização por outra em um contexto de busca por recursos essenciais.

Outro elemento que explica a relação entre poder e recursos é a constante busca por legitimidades das instituições, que procuram adaptar suas lógicas institucionais com o intuito de garantir o acesso a recursos controlados por agentes externos (GREENWOOD et al., 2011).

Do que foi exposto, naquilo que se refere ao impacto da relação entre as universidades e os órgãos externos no exercício da autonomia universitária, é possível formular a Proposição 1.

**Proposição 1:** Quanto maior a influência exercida por órgãos externos à universidade, menor a propensão para o exercício da autonomia financeira processual real, influenciando sua trajetória.

Ao analisar as maneiras como a autonomia universitária se manifesta no contexto brasileiro, de acordo com o artigo 207 da Constituição Federal, existem as seguintes dimensões: autonomia didático-científica, autonomia administrativa e autonomia financeira e patrimonial (ARAGÃO, 2020; MOTTA, 2020).

Boaventura e Almeida (2019) afirmam que a autonomia didático-científica “confere à universidade o direito à liberdade de ensino e de comunicação do pensamento”. A importância de tal dimensão suplanta as demais, pois está diretamente relacionada às funções e atribuições das universidades (MOTTA, 2018; 2020), sendo pré-condição, a existência das autonomias administrativas e de gestão financeira e patrimonial.

A autonomia administrativa refere-se à faculdade de organização própria das estruturas, métodos e procedimentos para desenvolver suas atividades (MOTTA, 2020). Sua coexistência com a autonomia didática-científica é reforçada por Durham (1989, p. 9) ao afirmar que:

Para admitir alunos, ministrar cursos, conferir graus, realizar pesquisas é necessário que a universidade tenha a liberdade de organizar-se internamente, estabelecer e alterar as unidades que a compõem, subdividi-las ou reuni-las conforme se desenvolvam novos campos de conhecimento. É indispensável também que tenha a liberdade de selecionar os seus quadros, admitir e demitir docentes e funcionários e estabelecer as carreiras, de acordo com as competências específicas que o trabalho exige e com o reconhecimento da capacidade intelectual que lhe é indispensável. É preciso ainda que possa determinar a forma de escolha de seus dirigentes, para adequá-la às exigências de suas atividades específicas.

Por fim, a autonomia da gestão financeira e patrimonial compreende a competência para a gestão e aplicação dos recursos aprovados nas leis do orçamento e de acordo com as normas do direito financeiro (MOTTA, 2020) e, na esfera financeira, não tem o intuito de isentar as universidades dos instrumentos de controle interno e externo (CARDOZO E QUEIROZ, 2020).

Este tipo de autonomia concede capacidade às universidades para gerirem seus aportes orçamentários e controlarem seus próprios patrimônios. Ela viabiliza as autonomias didático-científica e administrativa, pois é a que dá suporte financeiro para operacionalizá-las (RIBEIRO, 2019), portanto, configura-se como um atividade-meio (FERRAZ, 1998). Para Berndt (2023), a autonomia para a tomada de decisões financeiras e administrativas, independente de fatores externos, é fundamental para gerar e disseminar o conhecimento. Ranieri e Plonski (2023, p. 125) sintetiza a relação de interdependência existente entre as dimensões da autonomia universitária constitucional.

A liberdade de ensino e pesquisa consiste em autonomia substancial, vinculada à essência da universidade; a liberdade administrativa e de gestão patrimonial, por sua vez, configura autonomia instrumental, da primeira derivada e a ela subordinada, mas essencial à sobrevivência daquela

A importância da autonomia da gestão financeira e patrimonial para o pleno exercício da autonomia universitária pode ser observada em vários momentos nos artigos 53 e 54 da Lei 9394/1996, que destacam seu imbricamento com as demais dimensões constitucionais da autonomia das universidades. Esta concepção está alinhada com os achados de Gupta e Choubey (2021), ao ressaltar que a autonomia financeira é crucial para o desenvolvimento das demais dimensões (ESTERMANN, 2015).

Ademais, analisar a autonomia da gestão financeira das universidades é uma tarefa complexa na medida em que seu pleno exercício requer desvincular-se dos interesses políticos colocados em prática pelo Estado por meio de seus governos e, ao mesmo tempo, busca pelo cumprimento de obrigações legais de parcimônia e transparência das ações para o alcance da eficiência e eficácia do uso de recursos públicos, tão importantes para o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, sendo cada vez mais exigidos pelos órgãos governamentais.

Embora a autonomia universitária se manifeste em diversas dimensões e de haver uma certa complementaridade entre tais autonomias, o objeto de análise da pesquisa é a autonomia da gestão financeira, que engloba, dentre outros aspectos, à condução de todo o ciclo orçamentário, composto pelos seguintes componentes: a) elaboração e planejamento; b) discussão e aprovação; c) execução e d) avaliação e controle.

A abrangência da pesquisa vai além da análise do processo orçamentário como uma ferramenta de gestão pública que visa, meramente, a fixação de despesas e a previsão de receitas por parte do órgão governamental, mas a compreensão de todos os mecanismos capazes de influenciar direta ou indiretamente o modo como a autonomia da gestão financeira se desenvolveu nas entidades objeto, já que, de acordo com Giacomoni (2021, p. 58) o orçamento governamental “ é uma área de estudo que interessa a várias disciplinas, o que garante ao orçamento suas diferentes naturezas: política econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira”.

Martin (2010, p. 13) evidencia o poder de explicação da teoria da dependência da trajetória para os estudos do desenvolvimento das instituições (não apenas no campo da tecnologia como concebida em sua gênese), sendo uma ferramenta importante para estudar o fenômeno da autonomia universitária. De acordo com este autor:

Autores importantes com North (1990), Colier e Colier (1991), Pierson (2000) e Mahoney (2000) foram todos atraídos pelos modelos de dependência da trajetória econômica de David-Arthur para explicar como as instituições podem ficar e estabilizar durante períodos consideráveis devido a efeitos de auto-reforço e auto-reprodução que são muito semelhantes aos efeitos de retorno crescente enfatizados por David e Arthur na aplicação do modelo a fenômenos econômicos.

Pierson (2004) desenvolve um arcabouço para compreender a mudança institucional e destaca três lacunas que a determinam: limites cognitivos e informacionais dos designers ou legisladores, compromisso/contestação política dos autores envolvidos e o contexto temporal. Neste sentido, o institucionalismo histórico, através da trajetória da dependência, oferece ferramentas úteis para comparar o desenvolvimento da autonomia universitária em diferentes situações, pois é uma linha teórica que examina as causas das mudanças, seja ela incremental ou repentina (REINERS e TURHAN, 2021)

Portanto, foi no institucionalismo histórico que surgiu o conceito de dependência da trajetória, utilizado para a explicação de fenômenos relacionados à diversas áreas do conhecimento (empresas, instituições, sistemas organizacionais, setor público, desenvolvimento dos países) e de forma multidisciplinar. De maneira complementar, Matias-Pereira (2018, p. 157) mostra a relevância destas novas vertentes nos assuntos relacionados à gestão pública e do processo político.

Nesse novo contexto, reforça-se a relevância do neoinstitucionalismo econômico, por meio das teorias de custo de transação e da noção de direito de propriedade, que são utilizadas pelos teóricos da ciência política para analisar as ações de organizações governamentais e de agências regulatórias. A corrente do institucionalismo histórico também vem assumindo um papel relevante nesse campo, onde a sequência do aparecimento dos eventos, e os constrangimentos assim impostos aos atores e ao contexto, criariam a *path-dependence*.

A relação entre a teoria da dependência da trajetória e os fenômenos políticos ficam bem evidentes quando, a partir da geração de retornos crescentes, Pierson (2000) destaca as características que fazem dos processos políticos, uma fonte importante de aplicação da pesquisa institucional, são eles: 1) O papel central da ação coletiva; 2) A resistência a mudança das instituições formais; 3) Ampliação da assimetria de poder gerada pela autoridade política e; 4) Ambiguidade de processos sociais e resultados que o fazem geradores de retornos crescentes.

Para o autor, essas características prevalecem na política, uma vez que seu objetivo está pautado na oferta de bens ou serviços públicos (como é o caso das universidades) tornando-se relevantes os estudos que buscam compreender de que maneira a autonomia universitária é dependente da trajetória. Nessa concepção, uma conjuntura é formada por uma sequência de eventos, que, inseridos num contexto social, determinam seu desenvolvimento, formando uma trajetória específica (PEREIRA e PROKOPIUK, 2022).

De acordo com Sanders (2008), Pierson, (2000) popularizou a ideia de que o desenvolvimento das instituições é marcado pela dependência da trajetória. Recentemente, o institucionalismo histórico vem considerando a contestação política e da mudança contextual como importantes fontes da dinâmica da evolução institucional (CONRAN e THELEN, 2016).

Neste trabalho, embora o marco inicial da análise da dependência da trajetória seja a formalização da autonomia universitária através de sua inclusão do texto constitucional de 1988, ou seja, a partir da intencionalidade em implantar a autonomia nas universidades, as particularidades de cada uma das trajetórias também serão estudadas com base em regras informais e eventos considerados pequenos e graduais ocorridos a partir da constituinte.

Pierson (2000) alertou que a ocorrência de eventos pequenos no momento certo pode ter consequências duradouras e não podem ser desprezados. Tais eventos, ocorridos no início do processo, explicam a imprevisibilidade de um

fenômeno dependente da trajetória e desempenham grande influência no caminho que foi trilhado ao longo do tempo (ARTHUR, 1994; SIMEONOV et al., 2020), pois desencadeia um mecanismo de auto-reforço que dá origem a uma certa trajetória (SCHREYÖGG e SYDOW, 2011).

Ainda tratando sobre a importância de pequenos eventos graduais, Sanders (2008) lembra que o Institucionalismo Histórico analisa melhor os estudos à configuração de trajetórias, ao invés de mudanças repentinas e drásticas, pois são capazes de estudar a evolução das instituições e o resultado da interação entre atores em um horizonte de longo prazo, considerando um processo que leva em consideração a construção, manutenção e mudança das instituições. Helmke e Levitsky (2012) afirmam que as descon siderações de regras informais podem ocultar os determinantes do real comportamento político e, justificando sua inclusão nos estudos institucionais.

Em suma, este tópico definiu o conceito de autonomia universitária e demonstrou a capacidade da teoria institucional, por meio do conceito de dependência da trajetória, oriundo do institucionalismo histórico, em explicar a autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses a partir da Constituição Federal de 1988. Também ficou evidente qual a relação entre a autonomia universitária e as relações estabelecidas entre as universidades e órgãos externos, sejam públicos ou privados.

Portanto, a autonomia universitária, nas suas diversas dimensões, é um processo pertencente à arena política, sendo, portanto, influenciado por elementos formais e informais que moldam uma estrutura de desenvolvimento particular, sendo estruturada a partir de um contexto onde elementos políticos, econômicos, culturais e sociais permitem a definição de caminhos específicos e particulares caracterizados como dependentes da trajetória.

### **2.2.2 Dependência da trajetória na autonomia financeira das universidades**

Ao realizar uma análise da dependência da trajetória da autonomia da gestão financeira nas universidades estaduais do Paraná, analisar-se-á todo o aparato institucional que envolve o sistema orçamentário, compreendendo elementos que influenciam e são influenciados pelo processo de concepção, execução e avaliação do orçamento dessas instituições, identificando as principais conjunturas e os momentos críticos que determinaram o desenvolvimento das trajetórias relacionadas

à autonomia universitária nesta dimensão consagrada na Constituição Federal de 1988.

Ao realizar um estudo nas universidades estaduais do estado do Paraná, vários aspectos que interferem na questão orçamentária/financeira e que se refletem na dimensão financeira da autonomia prevista na Constituição Federal podem ser analisados com intuito de compreender a trajetória que a determina, dentre os quais, aqueles listados por Rodrigues (2021, p. 148), quais sejam: Rigidez na execução orçamentária; Morosidade na liberação de recursos; Margem mínima para definição e aprovação do orçamento interno das IES [Instituições de Ensino Superior]; Constantes contingenciamentos de recursos financeiros das IES; Dificuldades no planejamento de ações no âmbito das IES; Dependência de anuência do governo para a realização de concursos e a contratação de servidores estatutários; Dificuldade de elaboração de uma política permanente de gestão de pessoas; Subordinação das IES às políticas de governo (e não de Estado) e; Autonomia para definir vagas e contratação de pessoal.

Portanto, o estudo aplicado às universidades estaduais em foco é importante para compreender de que maneira os aspectos que interferem na gestão financeira citados no parágrafo anterior foram se configurando a partir da trajetória que se desenvolveu ao longo do tempo, à luz da institucionalismo histórico e por meio de um processo dependente da trajetória, tendo como marco inicial a normatização da autonomia universitária dada pela Constituição Federal de 1988. Desta maneira, assume-se que eventos iguais (Constituição Federal de 1988) em contextos particulares geralmente produzem resultados específicos, pois dependem de conjunturas produzidas com base em realidades próprias (TOLBERT e ZUCKER, 1996).

Greener (2005, p. 62) prevê que “a característica mais distintiva do institucionalismo histórico é uma imagem de causalidade social que se baseia na noção de “dependência da trajetória” - o meio pelo qual o “histórico” entra no institucionalismo histórico. Desta maneira, a dependência da trajetória é uma ferramenta de estudo do institucionalismo histórico que, embora tenha surgido a partir de investigações no campo da tecnologia, foi fundamentada por estudos históricos comparados no campo da ciência política, mais especificamente por meio da comparação entre os países e

as consequências das políticas por eles adotadas. Neste sentido, Fernandes (2002, p.82) mostra que:

O institucionalismo histórico visa construir teorias de alcance médio que se preocupem em explicar o desenvolvimento político e econômico, entre países, ou outras unidades de análise (estados, regiões, cidades), tendo como variável independente as instituições intermediárias, tais como a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre empresariado e governo, a relação estado-sociedade, o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas. A evolução da estrutura social, bem como a trilha de escolha e decisão política dos atores ao longo do tempo, moldam a arena política e definem as instituições.

Ao analisar as diferenças e complementaridades entre a sociologia histórica (que estudam as atividades humanas intencionais) e a história social (que analisam os conflitos estruturais), Skocpol (1987, p. 27), já destacava o poder de alcance de estudos comparativos para a explicação de diferentes contextos.

(...) tanto a história social como a sociologia histórica devem ter muito mais pesquisa comparativa para superar suas respeitáveis fraquezas. Assim, os historiadores sociais só conseguem lidar com as conexões causais na medida em que rompem com os estudos de grupos ou comunidades isoladas.

A previsão constitucional da autonomia universitária, aplicada aos diversos contextos do país, tendem a produzir resultados diferentes, já que um evento inovativo tende a desencadear formas particulares de habitualização, conceituação e sedimentação e tendem a moldar as instituições de acordo os aspectos sociais que fundamentam a tomada de decisões das organizações, o que Tolbert e Zucker (1996) denominaram de processo de institucionalização. Sobre a particularidades das universidades estaduais (UEs), CARVALHO (2018, p. 10) lembra que:

[...] embora as UEs integrem a mesma categoria administrativa sendo “universidades públicas estaduais”, elas se constituem por um conjunto de IES marcado por assimetrias institucionais em diversos aspectos: quanto à sua arquitetura de organização espacial; quanto às características de oferta das suas matrículas de graduação; quanto à titulação de seu corpo docente; quanto à oferta e atuação na pós-graduação stricto sensu; quanto às suas regulamentações normativas; quanto ao seu financiamento; quanto aos seus desafios de expansão perante as metas do PNE (2014-2024) para a educação superior.

A partir da ideia que as trajetórias são particulares e que eventos informais determinam trajetórias específicas, estudos de casos mostram que a regulamentação legal da autonomia não garante sua plena realização, pois existem aspectos contextuais que limitam o poder de decisão das universidades (DE WIT, 2015). Para

Makowiecky (2023, p. 98), “Como se diz, o papel aceita tudo. Mas na prática, com a autonomia universitária não é diferente. Ela é mais linda na teoria. ”

Leher (2019, p. 209) lembra que “o valor da autonomia universitária nas universidades públicas é verdadeiramente aferido nos contextos em que é testada”. Assim, elementos que não podem ser previstos, as discontinuidades e a multiplicidade do processo político limitam o poder de explicação da racionalidade funcionalista para descrever o desenvolvimento das instituições, mostrando que feedbacks positivos e retornos crescentes se manifestam de maneiras diferentes para reafirmar a trajetória em cada contexto social (PIERSON, 2004).

O caráter não determinista da autonomia, portanto, faz com que ela não possa ser implementada meramente por meio de uma fórmula (ou lei) que produz um resultado previsível, mas como um processo condicionado por fatores sociais e contextuais em que ele é aplicado e que determinam as particularidades de cada caso (ARAGÃO, 2020). Sobre este aspecto, Ranieri (1994) reforça a ideia de relatividade da autonomia universitária, lembrando que “o uso da autonomia deve ser eficiente e adequado às referências socioculturais, econômicas e políticas próprias da sociedade na qual a instituição se insere”. Além disso, as universidades diferem dos demais órgãos públicos, pois possuem natureza jurídica, características, estrutura e organização específicas, tendo uma autonomia atrelada a sua natureza institucional (RANIERI e LUTAIF, 2020).

Cardozo e Azevedo (2020, p. 120) mostram que essas diferenças devem ser respeitadas para que essas instituições atinjam seus objetivos. Segundo esses autores:

Querer aplicar a generalidade às universidades pode ser inviável administrativamente, pois a diversidade de situações que as compõe não permite que uma norma específica se molde às suas necessidades de promoção do ensino, pesquisa e extensão, e também no importante papel que desempenha para o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.

O papel da diversidade entre os contextos estaduais no desenvolvimento das trajetórias da autonomia financeira nas universidades pode ser verificado em uma breve comparação entre os estados de São Paulo, Santa Catarina e Paraná.

No estado de São Paulo, em 1989, foi publicado o Decreto n. 29.598, prevendo a vinculação do repasse de recursos às universidades estaduais com uma proporção do ICMS recolhido. Em 1989, o Art. 2 aprovou que liberações mensais de recursos do

Tesouro do Estado devem respeitar o percentual de 8,4% de toda a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), que passou a ser 9% em 1992 e 9,57% em 1995 (Ranieri e Plonski, 2023).

A experiência do estado de Santa Catarina foi semelhante à de São Paulo. A Lei Estadual n. 8.332 de 1991, em seu Art. 9 permitiu o repasse de um percentual em duodécimos da Receita Líquida do estado à Universidade Estadual de Santa Catarina - UDESC (Silva, 2023)

No estado do Paraná, o marco mais recente foi a aprovação da Lei Ordinária 20.933 de 2021, conhecida como Lei Geral das Universidades - LGU. O Art. 1º evidencia o propósito da lei, que é “dispor sobre parâmetros para o financiamento e a distribuição de recursos entre as Universidades Estaduais do Paraná, fixa regramento para pagamento de pessoal e estabelece critérios para a gestão universitária, com base em sua autonomia constitucional” (Paraná, 2021). A regulamentação apenas fixa critérios para a disponibilização de recursos apenas no grupo de natureza Outras Despesas Correntes, mantendo o repasse de recursos dependente de negociações que se estabelecem entre os representantes das universidades e o chefe do poder executivo do estado.

Partindo do argumento de que a implementação de uma lei é uma mudança institucional apenas se influenciar as escolhas da massa crítica (Aoki, 2001) e que as crenças, valores e outros elementos da cultura influenciam o modo como as regras institucionais são aplicadas (Currie et al., 2016), é possível inferir que a regulamentação constitucional não é suficiente para romper, de uma hora para outra (e nem deve ser) uma cultura de intervenção do Estado fortemente influenciada pelo modelo napoleônico de universidade, em que as decisões são determinadas pelas forças de poder político predominantes e pelas características próprias dessas instituições, pois as universidades públicas estaduais estão inseridas em contextos econômicos, sociais e políticos diferentes. Portanto, movimentos reformistas (a exemplo da Constituição de 1988) estão entrelaçados em elementos sócio-históricos e culturais específicos, onde suas particularidades são prevaletes (Dos Santos, 2024).

As críticas de Greener (2005) quanto à rigidez das trajetórias são coerentes com esse argumento, uma vez que mudanças ocorridas no Momento (4) de Mahoney (2001) - sequência reativa, bem como o poder da agência dos atores envolvidos, pode

moldar trajetórias já definidas. Para Marquis e Qiao (2025) ações baseadas na estratégia podem levar à resultados duradouros.

A partir da concepção que as trajetórias são limitadas pelo ambiente e levando em conta que o Estado do Paraná está inserido em um contexto econômico, social e político próprio, considera-se que a existência de previsão constitucional por si só, não garantiu que a autonomia universitária nesse estado se desenvolvesse de maneira idêntica a outros estados, é possível formular a Proposição 2 da pesquisa.

**Proposição 2:** Mesmo diante de um evento causal comum, quanto maior a diferenciação entre os contextos estaduais, maior é a disparidade entre as trajetórias de desenvolvimento da autonomia financeira processual real das universidades, tornando-a dependente de agência

Pelo fato de a autonomia universitária ser subordinada aos interesses do Estado, ela também pode ser impactada pela gestão governamental de determinada localidade e época, o que se aplica às universidades estaduais, que estão sujeitas as decisões políticas dos poderes a elas vinculadas, configurando suas trajetórias e seus cursos de desenvolvimento. Utilizando o aporte teórico sobre os pilares institucionais desenvolvidos por Scott (2013) isso ocorre porque, além do pilar regulatório (legislação e regras vigentes), aqueles de caráter informal, como o normativo (valores presentes de uma comunidade) e o cultural-cognitivo (conhecimentos consolidados pela cultura e socialmente aceitos) também moldam as trajetórias percorridas pelas instituições, pois, de acordo com Hedlund (2005), a cultura influencia na formulação de regras formais e determinam o desenvolvimento das instituições.

Mesmo que a autonomia universitária seja contemplada no texto constitucional de 1988 e também na Lei 9394/96, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Brasil carece de uma legislação que regulamenta a autonomia universitária no nível nacional, o que também contribui para que ela se manifeste de diferentes maneiras nos diversos contextos regionais, impactando tanto na vertente processual como substantiva da autonomia institucional das universidades. Segundo Saviani (2020, p. 58):

Apesar da clareza do enunciado, é forçoso observar que fica, ainda, num plano genérico. Talvez, do ponto de vista jurídico, fosse necessário proceder a uma regulamentação desse dispositivo explicitando em que consiste cada um dos aspectos contemplados no conceito de autonomia e indicando as medidas necessárias para se assegurar seu exercício efetivo.

Tratando da dimensão financeira, é importante lembrar que, embora a lei 9394/96 em seu Artigo 54 preveja autonomia para que as universidades elaborem seus próprios orçamentos, sua interpretação é bastante difusa. Cardozo e Queiroz (2020, p. 107) após discorrerem os dispositivos da autonomia financeira e patrimonial presente no artigo supracitado, advertem que:

Em breves linhas, essas são as autonomias já disciplinadas infraconstitucionalmente no sistema jurídico brasileiro, o que parece um pouco tímido para fazer frente às necessidades decisórias mediatas, mas também imediatas, das universidades brasileiras.

A existência de uma lei específica sobre autonomia universitária poderia contribuir para que a gestão financeira das universidades estaduais não fosse tão influenciada pelas leis do orçamento, sujeitando-as à limitações qualitativas e quantitativas estabelecidas nos Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), elaboradas pelos poderes executivo e legislativo que, em um contexto de democracia representativa, sofrem diversas pressões advindas de ideologias políticas dos representantes ocupantes dos cargos públicos em determinada época. Essa ideia vai de acordo com Felt e Glanz (2002, p. 5) ao afirmar que "é essencial não avaliar apenas o nível formal de autonomia, mas também para dar mais atenção aos mecanismos informais que estão em ação e para aquelas áreas que não estão claramente regulamentadas".

Com base nas asserções sobre o impacto de uma regulamentação sobre a autonomia universitária no Brasil, verifica-se que a existência de norma infraconstitucional<sup>1</sup> seria capaz de influenciar a aplicação dos princípios jurídicos, diretrizes e fundamentos previstos na Constituição Federal do Brasil e impactaria a trajetória de desenvolvimento da autonomia institucional das universidades, culminando na Proposição 3:

**Proposição 3:** A falta de regulamentação dos princípios jurídicos, diretrizes e fundamentos da autonomia universitária previstos na Constituição Federal, influencia a trajetória de desenvolvimento da autonomia universitária processual real no território político a que as instituições estão vinculadas.

---

<sup>1</sup> De acordo com o Dicionário *online* de Português DICIO são "as normas, preceitos e regras de teor inferior ou menos importante em relação às regras estabelecidas pela Constituição Federal" (INFRACONSTITUCIONAL, 2023)

Partindo-se da compreensão de que uma lei com amplitude nacional regulamentando a autonomia das universidades impacta positivamente no grau de autonomia e reduz as distorções na aplicabilidade do preceito constitucional, surge o questionamento sobre a influência do aparato legal desenvolvido em cada região e na maneira como se desenvolve a autonomia das instituições de ensino em determinado território político.

Na concepção de Felt e Gans (2002) a estrutura legal de cada ente da federação é influenciada por fatores econômicos e políticos peculiares. Isso reflete no campo institucional em que as universidades estão inseridas, ao passo que as regras do jogo nem sempre são idênticas para todas as instituições de ensino superior (HEATON et al., 2023)

Para suprir a lacuna ocasionada pela inexistência de uma lei de âmbito nacional que disciplinasse o exercício da autonomia universitária com capacidade de atribuir poderes e deveres aos agentes envolvidos, assim como as características imperativas e coercitivas necessárias para colocar em prática o princípio constitucional (Proposição 3), a legislação de amplitude regional, estadual ou municipal têm a capacidade influenciar fortemente no desenvolvimento da trajetória e na forma como autonomia se realiza no espaço geográfico/político sob sua influência.

Neste sentido, é de entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal que a autonomia universitária, por não remeter à soberania, pode ser limitada por regulamentação estatal e, ao mesmo tempo, não infringir os princípios da legalidade e da proporcionalidade (CARDOZO E QUEIROZ, 2020). Ranieri e Plonski (2003, p. 125), lembram que a autonomia universitária se estabelece como um poder derivado funcional.

Poder derivado, porque a autonomia só existe e se legitima em razão do ordenamento que consente em sua existência; funcional, porque é um instrumento de natureza pública, destinado a operacionalizar o cometimento de tarefas públicas; limitado, porque não implica soberania ou independência.

A supremacia da Constituição Federal com relação às demais normas do direito brasileiro faz com que a autonomia universitária, prevista no Art. 207, não possa ser restringida por lei infraconstitucional (RANIERI, 2018), entretanto, não impede que leis complementares e ordinárias sejam editadas para suprir elementos subjetivos dos dispositivos constitucionais, desde que não os contrarie nem o limite, já que a constituição tem aplicação plena.

É nesse sentido que as legislações estaduais desempenham papéis relevantes para o desenvolvimento da trajetória da autonomia universitária em cada estado da federação. No contexto do presente trabalho, considera-se que o aparato legal desenvolvido no Paraná determinou os caminhos possíveis que culminaram na situação atual da autonomia universitária.

Tal normatização estadual pode tanto limitar como potencializar a aplicação do princípio constitucional de autonomia universitária. Neste sentido, Silva e Crubellate (2022) mostram que as universidades paulistas, por meio do Decreto Estadual nº 29.598 de 1989, ao garantir o financiamento das atividades das universidades estaduais pelo governo, configura -se como um modelo capaz de reduzir a pressão de agentes externos e influenciar a forma como a autonomia se desenvolve ao longo do tempo.

De acordo com Skocpol (1985, p. 28) “os estados podem ser vistos mais macroscopicamente como configurações de organizações e ação que influenciam os significados e os métodos da política para todos os grupos e classes da sociedade, já que, no campo político, o estado possui certa autonomia e capacidade para conduzir certas agendas em detrimento às outras, beneficiando alguns interesses sociais e prejudicando outros

Ranieri (2019) lembra que tal modelo, por meio do decreto paulista, teve a capacidade de assegurar o exercício real da autonomia universitária na medida em que vinculou uma parcela da arrecadação do estado para as universidades públicas estaduais. Cardozo e Queiroz (2020, p. 113) também versam a importância da normatização prevista pelo decreto paulista, que segundo eles:

[...] disciplinou uma partilha de recursos oriundos do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para garantir a necessária autonomia financeira às universidades estaduais paulistas (USP, Unesp e Unicamp) [...].

No Brasil, o status legal é fruto do resultado de debates e discussões sobre autonomia universitária dentro de preceitos constitucionais e é limitado e condicionado pela forma como a autonomia universitária se desenvolveu na própria América Latina, sendo originada de cima para baixa (iniciativa governamental), ao contrário de outros países, como os Estados Unidos, onde a autonomia universitária originou-se a partir liberdade acadêmica dos professores (UNESCO-IESALC, 2018).

Analisando o contexto da Europa, Felt e Ganz (2002) destacam que as universidades têm perfis individuais que culminam em diferenças entre e dentro dos sistemas nacionais. Considerando a perspectiva de Mahlmeister (2021, p. 74), de que “regras formais, canais de comunicação e códigos de linguagem constituem filtros que seletivamente favorecem a opção dos atores por determinados meios ou fins”, torna-se importante analisar de que maneira elementos normativos se desenvolveram no estado do Paraná, compreendendo seus graus de influência nas trajetórias da autonomia financeira das instituições analisadas. Isso remete à formulação da Proposição 4.

**Proposição 4:** A estrutura legal do território político a que está sujeita a universidade estadual, influencia a execução de sua autonomia financeira processual real.

A partir do desenvolvimento do presente capítulo, considera-se o institucionalismo histórico, por meio da dependência da trajetória como um aporte apropriado para analisar os estudos que envolvem a autonomia em universidades públicas. Entende-se a autonomia, nos moldes delimitados no presente trabalho, como um processo político em que mudanças graduais e contingentes têm grande relevância na explicação de suas trajetórias. Essa evolução pode ser influenciada por pressões exercidas por outras instituições (Proposição 1).

Por outro lado, não são as grandes mudanças, como a promulgação de uma constituição federal, que determinam uma trajetória específica de evolução, independentemente da instituição onde ela é analisada, uma vez que as universidades públicas do Estado do Paraná aplicam o princípio constitucional de autonomia de maneira particular (Proposição 2). Tal disparidade é acentuada pela ausência de uma lei que regulamenta os princípios constitucionais da autonomia universitária no Brasil (Proposição 3), tornando o aparato legal de cada estado um fator determinante nas trajetórias da autonomia universitária (Proposição 4). A relação entre as proposições da pesquisa e os objetivos específicos podem ser visualizados por meio do Quadro 1.

Em suma, a compreensão da trajetória das instituições públicas estaduais de ensino superior do Paraná é capaz de identificar conjunturas e momentos críticos para mostrar em que medida o atual status da autonomia universitária no âmbito financeiro é resultado do desenvolvimento de um processo dependente da trajetória, viabilizando a compreensão sobre os limites para a manutenção ou adaptação de um certo

caminho. Como afirmou Sanders (2008, p. 52), “aqueles que ignoram a história, como dizem os antigos adágios, estão condenados a repeti-la”.

Após a explanação sobre as correntes teóricas que orientam o desenvolvimento da tese, a seção que segue desenvolve os procedimentos metodológicos que foram utilizados.

Quadro 1 - Relação entre as proposições da pesquisa e os objetivos específicos

Proposições	Objetivos Específicos
<p>Proposição 1 - Quanto maior a influência exercida por órgãos externos à universidade, menor a propensão para o exercício da autonomia financeira processual real, influenciando sua trajetória.</p>	<p>Compreender de que forma a trajetória de evolução das universidades estaduais paranaenses depende da influência de órgãos externos.</p>
<p>Proposição 2 - Mesmo diante de um evento causal comum, quanto maior a diferenciação entre os contextos estaduais, maior é a disparidade entre as trajetórias de desenvolvimento da autonomia financeira processual real das universidades, tornando-a dependente de agência</p>	<p>Analisar como o contexto do grupo de universidades influenciam em suas trajetórias.</p> <p>Identificar de que maneira as fases que determinam a trajetória levaram ao <i>aprisionamento</i> em determinado padrão institucional da autonomia financeira das universidades estudadas.</p>
<p>Proposição 3 - A falta de regulamentação dos princípios jurídicos, diretrizes e fundamentos da autonomia universitária previstos na Constituição Federal, influencia a trajetória de desenvolvimento da autonomia universitária processual real no território político a que as instituições estão vinculadas.</p>	<p>Compreender de que forma a trajetória de evolução das universidades estaduais paranaenses depende da influência de órgãos externos.</p>
<p>Proposição 4 - A estrutura normativa do território político em que está sujeita a universidade, influencia a execução de sua autonomia processual real.</p>	<p>Analisar como o contexto das universidades influencia suas trajetórias.</p> <p>Compreender de que forma a trajetória de evolução das universidades estaduais paranaenses depende da influência de órgãos externos.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 TIPO DE PESQUISA: UMA EXPLANAÇÃO SOBRE AS ESCOLHAS EPISTEMOLÓGICAS

A problemática que envolve a definição sobre o tipo de pesquisa em estudos organizacionais está diretamente relacionada à maneira como se manifesta a epistemologia na Administração e da forma como ela é aplicada no campo de pesquisa. Neste sentido, é possível verificar a coexistência de diversos paradigmas, desde aqueles orientados por aspectos funcionalistas, até os mais humanistas ou mesmo aqueles, embora em menor grau, pela concepção estruturalista.

Especialmente a partir da década de 1980, após o amadurecimento e aprofundamento dos estudos sobre a epistemologia de uma perspectiva geral, surge um movimento natural que busca estudos para compreender epistemologias específicas, como é o caso da Administração (SERVA, 2013).

Um dos desafios ao iniciar essa discussão epistemológica é auxiliar o processo de escolha sobre os métodos mais apropriados para determinado tipo de pesquisa. Nesta tarefa, quatro decisões metodológicas precisam ser tomadas: (1) quanto o método científico: indutivo, dedutivo e hipotético-dedutivo; (2) quanto à escolha entre pragmatismo e abstração; (3) quanto à orientação quantitativa ou experimental; e (4) a compreensão sobre os alcances e limites da matematização. Portanto, ao longo do processo de busca pelo equacionamento dessas questões epistemológicas, ficará evidente quais são os procedimentos metodológicos empregados para o desenvolvimento do presente trabalho.

Quanto ao método científico, optou-se pela indução, que é observada quando o objetivo da pesquisa pode ser alcançado por meio de generalizações obtidas a partir de premissas previamente elaboradas, que se manifestam a partir das proposições que foram elaboradas ao longo do Capítulo 2. Desta maneira, para verificar as premissas identificadas, os dados serão coletados a partir de fontes primárias, por meio de entrevistas, e de fontes secundárias, a partir da análise de documentos.

Como abordado ao longo do Capítulo 2, o estudo da dependência da trajetória envolve a investigação de atividades com alto grau de complexidade social, uma vez que a pesquisa nesse campo requer a compreensão do processo de formação e reprodução de determinada trajetória institucional (LANGLEY et al., 2013), reforçando

a opção pela abordagem indutiva de investigação. Tal escolha é coerente com a concepção de Flick (2009, p. 21), de que:

(...)a pesquisa está cada vez mais obrigada a utilizar-se das estratégias indutivas. Em vez de partir de teorias e testá-las, são necessários “conceitos sensibilizantes” para a abordagem dos contextos sociais a serem estudados.

Mesmo considerando o método indutivo como o mais adequado, é importante atentar-se sobre limites epistemológicos que foram apontados pela teoria popperiana, de que a elaboração de pressupostos com base em verificações específicas, muitas vezes não são verdadeiras, já que se apresentam apenas observações de realidades muito particulares. Este aspecto não se apresenta como um limitador da pesquisa, já que a análise da dependência da trajetória requer a identificação de características particulares do desenvolvimento da autonomia financeira das organizações estudadas, cuja evolução determina e é determinada pelas suas próprias trajetórias.

A presente pesquisa também adota um viés pragmático, já que o próprio caráter indutivo das pesquisas organizacionais e a necessidade de aplicação prática e utilidade do conhecimento administrativo (onde o imbricamento cada vez maior entre a ciência e a técnica passa a ocorrer na modernidade) permitem definir a administração como uma área do conhecimento muito mais pragmática do que abstrata. De acordo com Crubellate (2021, p. 6) “o avanço da técnica moderna faz instalar-se uma perspectiva ontológica na qual as coisas somente são percebidas e valorizadas quando são convertidas, pela própria técnica, em estoque útil de energia”. Tal pragmatismo é herdado de Francis Bacon, com a ideia de que todo conhecimento, para ter validade, não pode ser desprovido da realidade, sendo necessária sua confirmação pela observação, que será realizada junto às universidades.

A observação dos fenômenos requerida pelo pragmatismo e preconizada pela filosofia baconiana, deve vir acompanhada pela necessidade de alto grau de experimentação, embora essa não seja uma regra nas pesquisas em administração, que também se vale de procedimentos de análise quantitativa por meio da estatística e da econometria.

Entretanto, os limites à matematização verificados nas pesquisas organizacionais evidenciam a necessidade de uma abordagem que valorize as subjetividades dos fenômenos sociais e que busca superar o cogito cartesiano baseado na lógica. Este é um dos principais desafios enfrentados pelas Ciências

Sociais Aplicadas, onde deve ser considerada a relação entre teoria e prática em um universo definido de maneira subjetiva. Para Flick (2009, p. 21), na pesquisa quantitativa, “as opiniões subjetivas tanto do pesquisador quanto daqueles indivíduos submetidos ao estudo são, em grande parte, desconsideradas”.

Argumentos importantes sobre a matematização foram elaborados por Piedade (2006), mostrando as bases do pensamento da fenomenologia de Husserl, que não considera a experiência com um ato sensível apenas fisicamente, mas estabelecido de forma transcendente pela consciência, que se apresenta de diferentes formas através da percepção, memória, imaginação e objetos categóricos. Nesta pesquisa, tais elementos serão observados a partir da aplicação de entrevistas com indivíduos-chaves diretamente ou indiretamente ligados às instituições, conforme roteiro de entrevista constante no Apêndice A.

É importante ressaltar a relevância da Matemática e de outras áreas do conhecimento (como a Estatística) para o fornecimento de ferramentas úteis à produção da ciência, sendo fundamental compreender que as ferramentas dessas áreas do conhecimento não serão aplicadas no estudo. Segundo Marconi e Lakatos (2021, p. 248), a prática da pesquisa social “tende a admiti-la no máximo quando se lida com uma massa muito grande de dados, na qual o nível de complexidade envolvido bloqueia uma primeira percepção globalizadora das questões em pauta. ”

Dadas as escolhas epistemológicas, e considerando que o método de pesquisa subsidia a escolha do pesquisador na verificação dos fatos e na explicação dos fenômenos que serão analisados (MATIAS-PEREIRA, 2019), é possível definir que a abordagem do problema de pesquisa será qualitativa.

De acordo com a interpretação de Denzin e Lincoln (2018), este tipo de pesquisa configura-se como um processo de interpretação fortemente determinado concepção de mundo do pesquisador e pela utilização de diversos métodos para interpretar a percepção dos sujeitos pesquisados. Para Denzin e Lincoln (2018, p.43) “A pesquisa qualitativa é uma atividade situada que localiza o observador no mundo. A pesquisa qualitativa consiste em um conjunto de práticas interpretativas, materiais, que tornam o mundo visível”.

Nesta pesquisa, as interpretações do fenômeno podem ser influenciadas pela posição do pesquisador, que ocupa o cargo de Agente Universitário Profissional e exerce a função de Economista na Divisão de Orçamento da Pró-Reitoria de

Planejamento e Desenvolvimento Institucional de uma das universidades paranaenses pesquisadas. Deste modo, considera-se a concepção de Zagzebski (2012) de que o conhecimento não se dá de maneira independente, mas surge a partir de uma relação que se estabelece entre o sujeito e o contexto que ele está inserido, a partir de um processo reflexivo, que é um dos aspectos essenciais da pesquisa qualitativa (FLICK, 2009). Neste sentido, Matias-Pereira (2019, p. 68) lembra que “a motivação íntima é um dos motores da prática científica. Essa motivação, em muitos casos, dará conta dos caminhos escolhidos como curso investigativo. ”

O emprego da abordagem qualitativa viabiliza um processo sinérgico e inovativo, sendo aplicado à pesquisa social (GROULX, 2012). Ela também permite superar limites da matematização e do positivismo apontados anteriormente pois, segundo Tremblay (2008) ela não se concentra exclusivamente em ferramentas quantitativas, que prejudicam a compreensão das subjetividades, assim, é possível dizer que pesquisa qualitativa é capaz de captar as concepções sobre o mundo dos indivíduos pesquisados (TREMBLAY, 2008; TRIVINÓS, 1987)

O estudo também possui um caráter exploratório-descritivo e emprega o procedimento de estudo de caso. Ele é exploratório na medida em que visa a geração novos conhecimentos sobre o desenvolvimento da autonomia das universidades como um processo dependente da trajetória. Este tipo de pesquisa tem o intuito de descobrir se um fenômeno existe ou não, já que é aplicado a áreas onde existe pouco conhecimento (MATIAS-PEREIRA, 2019).

É descritiva ao permitir a análise dessa autonomia com base em uma investigação de universidades públicas estaduais localizadas no estado do Paraná. A pesquisa descritiva também permitirá estabelecer a relação existente entre as diversas variáveis e categorias de análise que compõem um processo dependente da trajetória, como será detalhado mais adiante neste capítulo.

O estudo de caso foi escolhido como uma estratégia de pesquisa, pois, segundo Yin (2001), ele é apropriado para investigar situações que envolvem a política, a ciência política e a administração pública e utiliza-se de dados qualitativos baseados em eventos verificados na realidade. Tais áreas do conhecimento estão diretamente relacionadas ao estudo da autonomia universitária em instituições de ensino geridas pelo poder público.

O estudo de caso também é uma forma de obtenção do conhecimento a partir da exploração de um caso específico (VENTURA, 2007) e da descrição de determinado contexto (GIL, 2002), neste caso, ele auxilia o entendimento da autonomia universitária na dimensão financeira das universidades como processos dependentes da trajetória, considerando o contexto das universidades estaduais paranaenses.

O trabalho também pode ser classificado como uma pesquisa longitudinal. Seguindo a concepção de Machado-Da-Silva, Fonseca e Crubellate (2010), neste tipo de pesquisa “fotos de uma configuração social, típicas de um corte transversal, podem se constituir em primeiro passo de um processo de pesquisa longitudinal e histórica para desvelar o filme que levou àquela configuração”. Tal escolha aplica-se ao entendimento da autonomia universitária na dimensão financeira ao longo de um determinado período de tempo que, embora não desconsidere as influências anteriores, se inicia com a iminência de um evento relevante, constituído pela Constituição Federal de 1988 e se estende até o período final de elaboração da tese.

### 3.2 DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

A categorização articula as dimensões técnica e ideológica para que a realidade social seja interpretada como um objeto do conhecimento, que é concebido a partir da união entre o teórico e o empírico (DESLANDES, 2003). Gil (2008) lembra que, dada a multiplicidade dos elementos pesquisados, sua análise requer o agrupamento dos dados coletados em categorias de análise que, na presente pesquisa, foram constituídas pelas principais fases ou etapas que compõem um processo dependente da trajetória, assim como os conceitos essenciais para compreender sua relação com a autonomia universitária, que foram identificadas na revisão de literatura sobre a temática.

Assim, ao verificar a necessidade de formulação de parâmetros comuns para a compreensão do fenômeno autonomia universitária no contexto financeiro das universidades analisadas, este trabalho propõe a elaboração de um modelo analítico estruturado com base nos desenvolvimentos que ocorreram no campo teórico que estuda a dependência da trajetória. Para isso, tomou-se como base os primeiros

trabalhos desenvolvidos a partir da década de 1980 e 2000 e, a partir daí, incorporam-se os desenvolvimentos mais recentes da pesquisa na área.

Ao longo do processo de formulação do modelo, procurou-se identificar elementos que se destacam nos vários estudos que explicam a dependência da trajetória. Tais elementos foram interpretados como fases que constitui um determinado caminho, ao qual é construído com base em sua própria trajetória, elas são as seguintes: condições iniciais, conjuntura crítica, persistência estrutural, sequência reativa e resultado.

Tal proposta de modelo não desprezou os desenvolvimentos pioneiros da teoria, que considera importante as fases que explicam a rigidez de uma trajetória, mas também incorpora elementos que permitem analisar os condicionantes para a mudança das instituições, interpretando-as por meio de uma perspectiva evolutiva (MARTIN, 2010; FORTWENGEL e KELLER, 2020), não descartando o papel da agência para o rompimento da trajetória. Portanto, o modelo proposto leva em consideração a necessidade de compreensão do poder de manobra na trajetória a partir do rompimento dos mecanismos de auto reforço pelas organizações (FORTWENGEL e KELLER, 2020)

Para que o modelo analítico auxiliasse na coleta de dados, foi necessário entender a dependência da trajetória, as fases que a compõem, os termos que remetem à autonomia universitária e as leis que a regulamentam, bem como suas estruturas normativas sobre a matéria nos estados. Todas essas, consideraram as definições que levam em conta tanto a perspectiva conceitual, com o intuito de expressar seus significados (Definições Constitutivas-DC), como sua aplicação para a compreensão da realidade estudada (Definições Operacionais-DO).

Kerlinger (1985) considera que a DC tem caráter teórico, enquanto a DO apresenta a versão empírica para o mesmo termo. Outra distinção é realizada por COOPER e SCHINDLER (2016), que considera que a DC é interpretada como um sinônimo, enquanto que DO especifica as características e a forma como elas são observadas e mensuradas a partir dos dados coletados ao longo de uma pesquisa.

### 3.2.1 Definição Constitutiva (DC) e Operacional (DO) dos principais termos utilizados

#### **AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA**

**DC:** É a capacidade de definir a organização, determinar e de administrar suas prioridades, gerir seu orçamento, estabelecer as políticas de contratação de pessoal e seleção de estudantes, assim como definir os conteúdos e a maneira que desenvolve o ensino e a pesquisa. (MATEI, 2017). De acordo com a Constituição Federal de 1988, a autonomia universitária de manifesta por meio de três dimensões: dimensões didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

**Dimensão Financeira da Autonomia Universitária:** Capacidade das universidades para gerirem seus aportes orçamentários. De acordo com Mota (2020), compreende a competência para a gestão e aplicação dos recursos aprovados nas leis do orçamento e de acordo com as do direito financeiro (MOTTA, 2020)

**DO:** Dada a diversidade de conceitos e aplicações do termo Autonomia Universitária, a utilização do termo no grupo de universidades pesquisadas, será identificada a partir da análise de dados primários (entrevistas e depoimentos) e secundários (análise de documentos) e confrontada com a previsão constitucional sobre a matéria.

Por meio da análise do aparato legal e documental sobre a autonomia da gestão financeira do Estado do Paraná, assim como da aplicação de entrevistas com agentes públicos que atuam ou atuaram diretamente na área, serão coletados dados e informações com o intuito de compreender a forma o grupo de universidades administram os recursos e de que maneira ela é determinada pela trajetória de evolução institucional.

#### **DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA**

**DC:** De acordo com Hoff (2011) é um fenômeno em que determinadas condições iniciais são reforçadas por um conjunto de escolhas que levam a resultados específicos. Para Bernardi (2012, p. 137-138), "(...) as escolhas são realizadas no momento de formação das instituições e das políticas, exercem um efeito de constrangimento sobre seu futuro (...)". A dependência da trajetória ocorre quando uma trajetória de evolução específica se auto reforça e dificulta mudanças subsequentes (GREENER, 2005).

**Condições Iniciais:** Momento da disposição de diversas opções geradas com base em fatores conjunturais (MAHONEY, 2001) e com baixa previsibilidade sobre o resultado da trajetória que se segue.

**Conjuntura Crítica:** Ponto no tempo em que uma decisão entre as diversas opções disponíveis é tomada. Fernandes (2002) lembra que a conjuntura crítica representa as decisões capazes de reforçar o próprio caminho ora escolhido.

**Persistência Estrutural:** Desencadeamento de mecanismos capazes de reforçar a continuidade de uma trajetória em determinada direção, contribuindo para que sua reversão se torne cada vez mais difícil (MAHONEY, 2001, GENNER, 2005).

**Sequência Reativa:** Eventos de reação e contrarreações com o potencial de estimular a continuidade de padrões estabelecidos na conjuntura crítica ou, contrariamente, provocar desvios na trajetória anteriormente iniciada (MAHONEY, 2001).

**Resultado (Lock-in):** Momento de equalização dos conflitos gerados durante a formação da sequência reativa, gerando um resultado e o estabelecimento de padrões institucionais marcados pela conjuntura crítica (MAHONEY, 2001).

**DO:** Ao longo do processo de aplicação das ferramentas de coleta de dados nas universidades, estabeleceu-se uma lógica coerente entre os diversos momentos que dão forma a um processo dependente da trajetória financeira: condições iniciais, conjuntura crítica, persistência estrutural, sequência reativa e o resultado (lock-in).

Para operacionalizar o conceito de dependência da trajetória no contexto do objeto de pesquisa, foram identificados, de modo individualizado, os seguintes elementos: 1- As condições iniciais geradoras de múltiplas opções com potencial para influenciar a trajetória da autonomia universitário no âmbito estudado; 2- A escolha/evento realizada (o) que reforçou o desenvolvimento da autonomia universitária, caracterizando um rompimento com a situação imediatamente anterior e reforçar o caminho iniciado; 3- Sistematização dos mecanismos contribuíram para o reforço do caminho determinado pela escolha ou evento ocorrido na fase de conjuntura crítica, tornando difícil reverter a trajetória da autonomia universitária já iniciado; 4- Identificação do desencadeamento de eventos posteriores capazes de estimular ou provocar desvios da trajetória em andamento; 5- Identificação dos resultado final gerado a partir da trajetória da autonomia universitária no âmbito financeiro.

## **INFLUÊNCIA DE ÓRGÃOS EXTERNOS NAS UNIVERSIDADES**

**DC:** Segundo o Dicionário *online* de Português DICIO, influência diz respeito à “Ação ou efeito de influir, de causar uma ação, um efeito, um resultado em outra coisa ou pessoa”. A autonomia universitária é impactada a partir da influência de outros órgãos públicos e privados, criando uma forte dependência que compromete a autonomia para o desenvolvimento das atividades fins dessas organizações (DOS SANTOS e BLIACHERIENE, 2020). As influências são geradas a partir da necessidade de recursos financeiros (SILVA e CRUBELLATE, 2022), controle administrativo dado pelo regime administrativo do setor público (BLIACHERIENE, 2020), busca por legitimidade junto à financiadores (GREENWOOD et al., 2011), cumprimento e garantidas das finalidades estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e o argumento sobre necessidade de racionalização de recursos públicos. Essa definição auxiliará no exame da Proposição 1.

**DO:** A partir da coleta de dados primários e secundários foi possível identificar de que forma órgãos externos têm a capacidade de influenciar os meios utilizados pelas universidades para alcançar seus objetivos no que diz respeito às questões financeiras. Para isso, foram utilizadas entrevistas com indivíduos-chaves diretamente ou indiretamente ligados às instituições, assim como o exame das leis e normas que regulam os processos que envolvem os elementos de planejamento, execução e controle orçamentário das organizações estudadas.

## **PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

**DC:** De acordo com Melo (2008, p. 25) os princípios constitucionais “representam os alicerces, a estrutura de todo o edifício normativo”. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, por meio de seu artigo nº 207, estabelece princípios constitucionais sobre a autonomia das universidades que, pela estrutura hierárquica das normas jurídicas, devem orientar as normas infraconstitucionais sobre a matéria (lei complementares, lei ordinária, decretos, medida provisória e resolução).

Mesmo que os princípios sejam contemplados em normas que versam sobre a educação superior, como é o caso das Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 3.436 de 20/12/1996) e o Plano Nacional de Educação (aprovado pela Lei nº 10.172 de 09/01/2001), as diretrizes são muito amplas para a aplicação nas Universidades (Baggio, 2018).

Diante das características da universidade como uma organização que se diferencia dos demais órgãos públicos, como demonstrado anteriormente neste trabalho, a impossibilidade e conseqüente inexistência de regulamentação de um modelo único de autonomia, fazem com que seus princípios constitucionais sejam aplicados de maneira difusa nos diversos Estados brasileiros.

**DO:** A partir da elaboração da Proposição 3, realizou-se a coleta de dados documentais e por meio de entrevistas, com o intuito de compreender de que maneira a regulamentação legal (ou a falta de regulamentação) dos princípios jurídicos, diretrizes e fundamentos da autonomia universitária previstos na Constituição Federal tem a capacidade de impactar a trajetória de desenvolvimento da autonomia universitária processual real nas universidades estaduais paranaenses.

### **ESTRUTURA NORMATIVA**

**DC:** Na concepção de Felt e Gans (2002) os aspectos legais de cada ente da federação são influenciados por fatores econômicos e políticos peculiares de cada região. Isso impacta na elaboração de sua estrutura normativa, que aborda elementos subjetivos de dispositivos constitucionais.

No âmbito estadual, a referida estrutura normativa é materializada por meio da elaboração de decretos que regulamentam uma lei federal, resoluções, instruções normativas e portarias que versam sobre a matéria.

**DO:** Entende-se como estrutura normativa da autonomia universitária no território político, todo aparato legal desenvolvido em cada uma das regiões onde estão localizadas as instituições que serão estudadas, que no caso da presente tese, é delimitada pela Unidade Federativa onde estão localizadas as universidades a saber, o Estado do Paraná. Por meio da coleta de dados primários e secundários foi possível analisar de que maneira esses dispositivos foram capazes de influenciar a trajetória da autonomia financeira das instituições.

O Quadro 2 apresenta a relação existente entre as proposições da pesquisa e as categorias de análise utilizadas.

Quadro 2 - Relação entre as proposições da pesquisa as categorias de análise

Proposições	Categoria de Análise
Proposição 1 - Quanto maior a influência exercida por órgãos externos à universidade, menor a propensão para o exercício da autonomia financeira processual real, influenciando sua trajetória.	Autonomia Universitária Influência de Órgãos Externos nas Universidades
Proposição 2 - Mesmo diante de um evento causal comum, quanto maior a diferenciação entre os contextos estaduais, maior é a disparidade entre as trajetórias de desenvolvimento da autonomia financeira processual real das universidades, tornando-a dependente de agência.	Dependência da Trajetória Autonomia Universitária
Proposição 3 - A falta de regulamentação dos princípios jurídicos, diretrizes e fundamentos da autonomia universitária previstos na Constituição Federal, influencia a trajetória de desenvolvimento da autonomia universitária processual real no território político a que as instituições estão vinculadas.	Autonomia Universitária Dependência da Trajetória Princípios Constitucionais
Proposição 4 - A estrutura normativa do território político em que está sujeita a universidade, influencia a execução de sua autonomia processual real.	Autonomia Universitária Estrutura Normativa

Fonte: Elaborado pelo autor

### 3.3 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A pesquisa basear-se-á na extração de dados secundários e primários. Sobre os dados secundários, a pesquisa será embasada em documentos que tratam sobre a autonomia financeira das universidades estaduais do Paraná, assim como a produção bibliográfica já desenvolvida sobre a temática.

Mesmo considerando o pesquisador qualitativo como um ouvinte fundamental do processo de coleta de dados (WEBER, 2009), suas impressões e interpretações produzidas ao longo do processo levam em conta aspectos contextuais e, portanto, precisam ser conduzidas com um certo grau de localismo e dentro de um aparato social de eventos mais amplos, que ultrapassam as dimensões cognitivas dos

entrevistados e do pesquisador (CHARMAZ, 2008). Por este motivo, a coleta de dados iniciou-se pela pesquisa documental.

Um ponto importante sobre a identificação de documentos para o levantamento de dados secundários, foi o fato de que o pesquisador atuou como um observador participante em alguns momentos da pesquisa, já que, conforme relatado no item 3.1, ele ocupa (até a elaboração da tese) a função de economista em um setor diretamente ligado às atividades relacionadas à gestão financeira de uma das universidades pesquisadas.

Embora existam vantagens na observação participante, como um maior envolvimento com o campo (DEWALT e DEWALT, 2011), tal posição apresenta fragilidades que devem ser superadas pelo pesquisador. Neste sentido, Valladares (2007) alerta para alguns deles, como a desconfiança gerada pela presença constante, necessidade de reafirmação de distanciamento, ser constantemente observado pelo campo, necessidade de desenvolver habilidade para ouvir, falar, ler e o que e quando perguntar e excessiva cobrança pelos resultados da pesquisa. Também se corre o risco de perda de objetividade e poder analítico, já que o pesquisador mantém laços pessoais com o campo (DEWALT e DEWALT, 2011). Entretanto, tais fragilidades não influenciaram negativamente na qualidade das informações coletadas, pois a condição de pesquisador participante do autor representa uma parcela pequena com relação à totalidade do campo de pesquisa, que é formada por sete universidades estaduais paranaenses. Além disso, buscou-se distribuir uniformemente a quantidade de entrevistados por instituição de ensino.

Portanto, a opção por iniciar a coleta de dados a partir de uma pesquisa documental foi motivada pela necessidade de preencher a lacuna das percepções dos indivíduos pertencentes ao campo específico desta pesquisa. Segundo COOPER e SCHINDLER (2016, p. 258) fatores situacionais podem distorcer os resultados:

Qualquer condição que cause tensão em uma entrevista ou sessão de mensuração pode ter sérios efeitos na relação entre o entrevistador e o entrevistado. Se houver mais uma pessoa presente, esta pode distorcer as respostas, ao participar, ou simplesmente distrair-se por estar presente. Se os entrevistados acreditam que o anonimato não é garantido, podem ficar relutantes em expressar certas opiniões. Entrevistas nas ruas ou de interceptação têm pouca probabilidade de gerar respostas elaboradas, ao contrário do que ocorre normalmente com entrevistas feitas em casa.

Segundo Flick (2009 p, 22), apesar de todos os mecanismos de controle metodológico, torna-se muito difícil evitar a influência dos interesses e da formação social e cultural na pesquisa e em suas descobertas. Por isso, com intuito de minimizar os efeitos deste tipo de dificuldade na aplicação de entrevistas, recorreu-se à pesquisa de documentos relevantes por meio de consultas de leis estaduais e federais nos sites dos poderes executivos e legislativos dos entes aos quais as universidades são vinculadas. Dentre os principais documentos destacam-se: Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal 9.394/96), Lei 8.666 de 1993, Lei 4.360 de 1964, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000), Constituição do Estado do Paraná de 1989, Emenda Constitucional 93 de 2016, Nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133 de 2021) e a Lei Geral das Universidades do Estado do Paraná de 2021 (Lei 20.933 de 2021).

Também foram examinadas normas jurídicas como portarias e resoluções que versam sobre autonomia universitária e gestão financeira emitidas pelas próprias universidades estudadas, bem como leis, decretos, resoluções e instruções normativas emitidas pelo governo do estado do Paraná, surgidas ao longo do desenvolvimento da tese como o Decreto nº 5.919 de 2024, Resolução nº 24 de 2025 e o Decreto nº 10.255 de 2025.

Os dados coletados a partir dos documentos e da produção bibliográfica subsidiaram a abordagem do problema de pesquisa, assim como a geração de informações importantes para a elaboração das entrevistas com informantes-chaves identificados ao longo de todo o processo de coleta de dados dos documentos, pela pesquisa nos sites das instituições e a partir da rede de contatos do pesquisador. Portanto, as coletas de dados primários, por meio da aplicação de entrevistas, visam o levantamento de informações de indivíduos sobre uma temática definida ou problema que se queira explorar (MATIAS-PEREIRA, 2019).

Foram aplicadas entrevistas do tipo guiada, de acordo com roteiro do Apêndice A. Neste tipo de pesquisa, segundo Richardson et al. (2007), o pesquisador conhece o objeto a ser investigado (por meio da análise documental) e formula questões pertinentes. Tal modalidade de entrevista visa controlar as questões com a teoria e direcioná-las para as proposições da pesquisa (FLICK, 2009), mas concede relativa autonomia para que o entrevistado forneça ideias relevantes sobre o objeto

pesquisado, pois este pode possuir conhecimentos implícitos importantes para o objetivo do trabalho. Desta maneira, foram elaboradas questões abertas e fechadas.

As entrevistas foram realizadas por meio da plataforma de videoconferência Zoom. A escolha da ferramenta foi motivada pela facilidade que ela proporciona na comunicação síncrona, permitindo interações mesmo com a distância física entre o pesquisador e os entrevistados, assim como a praticidade para realizar as transcrições dos depoimentos.

Para operacionalizar a transcrição das gravações, foi utilizada a ferramenta *online* Gladia, que otimizou o tempo necessário para converter as gravações de áudio para o formato de texto, permitindo analisar os conteúdos mais importantes para a realização da pesquisa.

Uma das preocupações na aplicação da entrevista foi a busca constante pela reflexividade. De acordo com Alvesson (2003) a entrevista do tipo qualitativa questiona e reconceitualiza as percepções aparentemente consensualizadas. Desta maneira, procurou-se alcançar um equilíbrio entre as concepções do entrevistador e do entrevistado, de uma maneira dinâmica. De acordo com Gil (2002), ao utilizar o estudo de caso, é importante utilizar mais de uma técnica para a coleta dos dados para garantir a qualidade dos resultados alcançados

Portanto, os procedimentos metodológicos não foram guiados por preceitos onde a objetividade e a neutralidade do pesquisador devem prevalecer, mas encara a teorização como fruto de um processo e não como um produto final e acabado (WEICH, 1995; TRIVIÑOS, 1987) onde os dados brutos extraídos de uma entrevista, por si só, não são capazes de identificar todas as particularidades e do modo diversificado como o objeto investigado pode se apresentar. Isso significa que existe a necessidade de interpretações dotadas de uma certa dose de subjetividade das percepções dos sujeitos pesquisados.

As entrevistas foram aplicadas junto a servidores (docentes e agentes universitários) diretamente envolvidos em atividades financeiras e de planejamento e execução orçamentária de cada uma das universidades estaduais, pois são setores cujos objetivos estão diretamente relacionados à dimensão financeira prevista na Constituição Federal de 1988.

A definição do número de participantes de cada uma das instituições foi um critério de amostragem intencional. Para garantir a representatividade da amostra e

identificar diversas perspectivas e experiências, a intenção inicial foi entrevistar no mínimo dois e no máximo três pessoas de cada universidade. O número de entrevistados se mostrou adequado, já que se trata de uma pesquisa qualitativa que não visa a obtenção de dados numéricos e nem estatísticos para o alcance de seus objetivos.

O número mínimo e máximo de entrevistas das diversas universidades foi concretizado, sendo dezenove indivíduos no total (cinco universidades com três entrevistados e duas universidades com dois entrevistados).

Ao atingir um total de quinze entrevistas, verificou-se uma saturação dos dados obtidos, de modo que cada entrevista adicional passou a não adicionar informações relevantes para compreensão do objeto analisado. Para confirmar a saturação e garantir que nenhuma informação relevante surgisse, foram agendadas entrevistas que totalizaram dezessete participantes.

O número total de entrevistados também foi influenciado pela limitação de servidores que atuam nos setores orçamentários e financeiros das universidades, assim como a preocupação constante em manter o anonimato dos participantes da pesquisa.

A aplicação do questionário buscou identificar cada uma das fases que compõem um processo dependente da trajetória e de que maneira elas se relacionam às categorias de análise identificadas a partir da revisão bibliográfica.

Desta maneira, a amostra da pesquisa foi selecionada de forma não probabilística, uma vez que se enquadra na definição de Matias-Pereira (2019, p. 93):

As amostras não probabilísticas podem ser: amostras acidentais, que são as compostas por acaso, por pessoas escolhidas aleatoriamente; amostras por quotas, que são as compostas por diversos elementos constantes da população/universo, na mesma proporção, e amostras intencionais, que são aquelas em que são escolhidos sujeitos que representem o “bom julgamento” da população/universo.

Em sua maioria, os potenciais entrevistados foram contactados através do envio de e-mail e/ou aplicativo de mensagens. Dada a facilidade de acesso à entrevistados-chave na instituição em que o pesquisador atua, foram utilizados outros mecanismos de aplicação de entrevistas e coleta de depoimentos, como a entrevista pessoal, contatos telefônicos ou a utilização de mais do que um instrumento, o que COOPER e SCHINDLER (2016) chama de estudos híbridos.

A organização dos dados foi sistematizada por meio da análise de conteúdo, onde as ideias obtidas a partir das entrevistas e dos materiais consultados nas fontes secundárias, como os documentos, foram relacionadas às categorias de análise apropriadas e definidas previamente.

É importante salientar que a motivação para a utilização da análise de conteúdo surgiu a partir de sua ampla aplicabilidade nas fontes de dados que serão utilizadas na presente pesquisa, como aquelas apontadas por Chizzotti (2001), a saber, os textos escritos e as comunicações oral, visual ou gestual expressa na forma textual ou documental.

De acordo com Gil (2008, p. 156) a importância de utilizar a análise de conteúdo é que sua aplicação permite “organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto”. Portanto, a análise de conteúdo auxiliou na identificação das ideias mais importantes para o estudo (RICHARDSON et al., 2007).

Ao longo da fase de organização dos dados foi realizado um exame para identificar se ocorreram falhas em sua coleta ou se houveram erros de conclusões, tornando-as distorcidas ou incompletas a ponto de comprometer o resultado da pesquisa. Este momento foi importante para avaliar a necessidade de retornar ou não a campo com os instrumentos adaptados ou substituídos para melhor responder ao problema de pesquisa. Neste sentido as entrevistas foram gradativamente adaptadas para melhor aproveitamento das informações e do tempo despendido para a coleta dos dados, otimizando a utilização da entrevista como instrumento para a extração dos dados importantes para os objetivos da pesquisa.

Seguida da análise de dados, veio a interpretação destes dados, que se consistiu na tentativa de conciliar as informações disponíveis com o conhecimento produzido e expressos na teoria existente (GIL, 2008). Isso foi possível ao recorrer às proposições elaboradas ao longo do trabalho de revisão teórica realizado no Capítulo 2. O Quadro 3 mostra as etapas que compuseram o processo de coleta e análise dos dados.

É importante salientar que a pesquisa foi submetida e aprovada perante o Comitê Permanente de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Maringá (COPEP/UEM) que, de acordo com as diretrizes previstas nas Resoluções CNS nº 466/2012 e CNS nº 510/2016 emitiu o parecer nº 7.364.387 (ANEXO A).

Quadro 3 - Etapas da coleta e análise dos dados

Descrição	Atividades Desenvolvidas
1 - Busca documental	Coleta de documentos que contenham informações relevantes sobre a autonomia universitária no âmbito financeiro das universidades públicas dos Estados do Paraná (Produção Bibliográfica, publicações especializadas em geral, Constituição Federal do Brasil, Constituição Estadual do Paraná, Leis, Decretos, Resoluções, Portarias, Instruções Normativas e Manuais)
2- Sistematização dos documentos	Análise prévia dos documentos encontrados e identificação da relação existente entre as fases que compõem um fenômeno dependente da trajetória (condições antecedentes, conjuntura crítica, persistência estrutural, sequência reativa e resultado)
3- Identificação de informações complementares	Com intuito de complementar os achados obtidos por meio da análise documental, identificar questões que podem ser respondidas por meio da aplicação de entrevistas junto aos atores a serem identificados na próxima etapa.
4- Identificação de informantes-chaves	Identificação de atores internos e externos às instituições de ensino (agentes políticos, reitores e ex-reitores, professores e ex-professores, servidores e ex-servidores) para a realização de entrevistas
5- Elaboração de roteiro para entrevista	Elaboração de questões pertinentes de acordo com o tipo de ator identificado na etapa anterior.
6 - Aplicação das entrevistas	Contactar os atores identificados como relevantes e iniciar a realização das entrevistas
7- Sistematização dos dados obtidos com a aplicação das entrevistas	Articular os dados coletados por meio da análise documental com aqueles gerados a partir da aplicação das entrevistas para a geração dos resultados da pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor

A confidencialidade dos participantes foi preservada, sendo utilizados nomes de cursos de graduação para identificar os depoimentos de cada entrevistado, conforme detalhado no Quadro 4.

O emprego de nomes cursos de graduação ao invés de nomes pessoais, foi necessário para evitar que algum servidor lotado alguma das universidades estaduais do Paraná (seja ele entrevistado ou não) fosse identificado como um entrevistado.

Por fim, é importante ressaltar que os participantes da pesquisa também tiveram acesso aos objetivos, benefícios e riscos da pesquisa por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B).

Quadro 4 - Participantes da Pesquisa

<b>Participante</b>	<b>Nome fictício</b>	<b>Cargo</b>
1	Física	Agente Universitário
2	Biologia	Docente
3	Engenharia	Agente Universitário
4	Geografia	Docente
5	Direito	Docente
6	Medicina	Agente Universitário
7	Administração	Docente
8	Música	Agente Universitário
9	Economia	Docente
10	História	Agente Universitário
11	Matemática	Agente Universitário
12	Arquitetura	Agente Universitário
13	Letras	Agente Universitário
14	Agronomia	Agente Universitário
15	Pedagogia	Agente Universitário
16	Enfermagem	Docente
17	Estatística	Agente Universitário

Fonte: Elaborado pelo autor

### 3.4 CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PARANAENSES

#### 3.4.1 Universidades Estaduais do Paraná

As universidades estaduais do estado do Paraná estão vinculadas ao poder executivo e geridas pela Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SETI, através da Coordenadoria de Ensino Superior, que possui duas divisões, a saber, Divisão de Regulação e Supervisão e a Divisão de Administração (SETI, 2023).

As seguintes instituições são subordinadas à SETI: Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE),



### **Universidade Estadual de Maringá (UEM)**

A criação da UEM ocorreu no ano de 1969, a partir da fusão das Faculdade Estadual de Ciências Econômicas, Faculdade Estadual de Direito e a Fundação Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. A UEM possui 80 cursos de graduação, 11 de residência, 41 de especialização, 56 de mestrado e 29 de doutorado, localizados em sete câmpus: Sede, Arenito, Cianorte, Noroeste, Goioerê, Umuarama e Vale do Ivaí (UEM, 2023).

A partir do ano de 1976, a universidade passa a adotar o modelo departamental, onde os cursos são coordenados por centros de ensino. Existem sete centros: Centro de Ciências Agrárias (CCA), Centro de Ciências Biológicas (CCB), Centro de Ciências Exatas (CCE), Centro de Ciências da Saúde (CCS), Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CSA), Centro de Tecnologia (CTC) e o Centro de Ciências Humanas (CCH) (UEM, 2023).

### **Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)**

A UEPG foi criada em 1969 a partir da incorporação da Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Ponta Grossa, Faculdade Estadual de Farmácia e Odontologia de Ponta Grossa, Faculdade Estadual de Farmácia e Bioquímica de Ponta Grossa, Faculdade Estadual de Direito de Ponta Grossa e da Faculdade Estadual de Ciências Econômicas e Administração de Ponta Grossa. A instituição possui 48 cursos de graduação, 23 de residência, 19 de especialização, 27 de mestrado e 11 de doutorados, alocados no câmpus Central e no câmpus Uvaranas, ambos localizados na cidade de Ponta Grossa (UEPG, 2023).

Na UEPG, os cursos são departamentalizados e subdivididos em seis setores do conhecimento. São eles: Setor de Engenharias, Setor de Ciências Agrárias e de Tecnologias (SCATE), Setor de Ciências Biológicas e da Saúde (SEBISA), Setor de Ciências Exatas e Naturais (SEXATAS), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes (SECIHLA), Setor de Ciências Jurídicas (SECIJUR) e Setor de Ciências Sociais Aplicadas (SECISA) (UEPG, 2023).

### **Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)**

A UNIOESTE foi reconhecida como universidade no ano de 1994, a partir da união de quatro faculdades municipais que atuavam de forma isolada até então, a saber, Fundação Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Cascavel (FECIVEL), Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Foz do Iguaçu (FACISA), Faculdade de Ciências Humanas de Marechal Cândido Rondon (FACIMAR), Faculdade de Ciências Humanas Arnaldo Busato (FACITOL) e a Fundação Faculdade de Ciências Humanas de Francisco Beltrão (FACIBEL) (SINHORATTI, 2023; UNIOESTE, 2023).

Dados de agosto de 2023 apontam que a instituição conta com 65 cursos de graduação, 21 de residência, 10 de especialização, 38 de mestrado e 17 de doutorado (UEPG, 2023). Na UNIOESTE os departamentos estão alocados em centros, conforme a área do conhecimento e o câmpus onde estão implantados. No câmpus de Cascavel existem os seguintes centros: Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCBS), Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CCET), Centro de Ciências Médicas e Farmacêuticas (CCMF), Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) e o Centro de Educação, Comunicação e Artes (CECA). No câmpus de Foz do Iguaçu, o Centro de Engenharias e Ciências Exatas (CECE) e o Centro de Educação, Letras e Saúde (CELS). No câmpus de Francisco Beltrão os cursos estão alocados no Centro de Ciências da Saúde (CCS) e no Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA). No câmpus de Marechal Cândido Rondon, o Centro de Ciências Agrárias (CCA) e o Centro Vocacional Tecnológico em Agroecologia, Mandioca e Agricultura Sustentável do Oeste do Paraná (CVT). Por fim, no câmpus de Toledo os cursos estão organizados no Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) e no Centro de Engenharias e Ciências Exatas (CECE) (UNIOESTE, 2023).

### **Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO)**

A instituição surgiu no ano de 1990 após a congregação de duas faculdades: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Guarapuava (FAGIG) e a Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Irati (FECLI) (UNICENTRO, 2023; PDI Unicentro, 2023; SZEUCZUK, 2024).

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional (2023-2027), existem na UNICENTRO, 50 cursos de graduação, 6 residências, 7 especializações, 17

mestrados e 9 doutorados (PDI Unicentro, 2023). A Universidade atua em dois câmpus, Guarapuava e Irati.

Os cursos estão alocados em departamentos que estão subordinados a nove Setores de Conhecimento de acordo com as seguintes áreas correlatas: Ciências Agrárias e Ambientais - SEAA (Guarapuava e Irati), Ciências Sociais Aplicadas - SESA (Guarapuava e Irati), Ciências Humanas, Letras e Artes - SEHLA (Guarapuava e Irati), Ciências da Saúde - SES (Guarapuava e Irati) e Ciências Exatas e de Tecnologia (Guarapuava). (PDI Unicentro, 2023).

### **Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)**

A UENP foi instituída no ano de 2006, fruto da integração de 5 instituições de ensino. São elas: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Jacarezinho (FAFIJA); Faculdade de Educação Física e Fisioterapia de Jacarezinho (FAEFIJA); Faculdade de Direito do Norte Pioneiro (FUNDINOPI); Fundação Faculdades Luiz Meneghel (FFALM) e Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cornélio Procópio (FAFICOP) (UENP, 2023a).

A instituição possui 29 cursos de graduação, 13 especializações, 6 mestrados e 1 doutorado. Suas atividades estão distribuídas entre os câmpus localizados nos municípios de Jacarezinho, Cornélio Procópio e Bandeirantes. (UENP, 2023a).

De acordo com o estatuto da universidade, os centros de estudos estão organizados como subunidades dos câmpus da seguinte maneira: No campus de Jacarezinho, os departamentos estão alocados no Centro de Ciências da Saúde (CCS), Centro de Ciências Humanas e da Educação (CCHE), Centro de Letras, Comunicação e Artes (CLCA) e no Centro de Ciências Sociais Aplicada (CCSA); No câmpus de Bandeirantes, o Centro de Ciências Agrárias (CCA), Centro de Ciências Tecnológicas (CCT) e o Centro de Ciências Biológicas (CCB) e; No câmpus de Cornélio Procópio, o Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA), Centro de Ciências Humanas e da Educação (CCHE) e o Centro de Letras, Comunicação e Artes (CLCA) (UENP, 2023b).

### **Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR)**

O credenciamento institucional da UNESPAR ocorreu no ano de 2013, fruto de processo de discussão e articulações que culminaram na junção das seguintes

faculdades, até então isoladas: Escola de Música e Belas Artes (EMBAP), Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaguá (FAFIPAR), Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de União da Vitória (FAFIUV), Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana (FECEA), Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí (FAFIPA), Faculdade de Artes do Paraná (FAP), Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (FECILCAM) . A Universidade é composta por 7 câmpus, localizados nas cidades de Paranavaí, Apucarana, Campo Mourão, Curitiba (2 unidades), Paranaguá e União da Vitória, oferecendo 71 cursos de graduação, 9 especializações e 17 mestrados (PDI Unespar, 2022; UNESPAR, 2023).

Informações extraídas do site da instituição mostram que, nos câmpus, os cursos estão alocados em centros conforme a área do conhecimento da seguinte maneira: Centro de Ciências Humanas e da Educação - CCHE (Apucarana, Campo Mourão, Paranavaí e União da Vitória), Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA (Apucarana, Campo Mourão, Paranavaí e Paranaguá), Centro de Música - CM e o Centro de Artes e Museologia - CAM (Curitiba I), Centro de Artes e Centro de Música e Musicoterapia - CMM (Curitiba II), Centro de Ciências Humanas, Biológicas e da Educação - CCHE(Paranaguá), Centro de Ciências da Saúde - CCS (Paranavaí) e o Centro de Ciências Exatas e Biológicas - CCEB (União da Vitória) (UNESPAR, 2023).

O Quadro 5 resume as principais características das universidades estaduais paranaenses.

Quadro 5 - Características das universidades estaduais paranaenses

<b>Descrição</b>	<b>UEM</b>	<b>UEPG</b>	<b>UEL</b>	<b>UNICENTRO</b>	<b>UNIOESTE</b>	<b>UENP</b>	<b>UNESPAR</b>
Ano de Fundação	1969	1969	1970	1990	1994	2006	2013
Centro/Setores do conhecimento	7	6	9	9	11	7	7
Câmpus	7	2	1	2	5	3	7
Cursos de Graduação	80	48	53	50	65	29	71
Cursos de Especialização	41	19	40	7	10	13	9

Cursos de Residência	11	23	72	6	21	0	0
Cursos de Mestrado	56	27	47	17	38	6	17
Cursos de Doutorado	29	11	32	9	17	1	0

Fonte: Elaborado pelo autor

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos dados coletados foi norteada com base na descrição do processo de autonomia da gestão financeira das universidades estaduais paranaenses como um fenômeno dependente da trajetória. Por isso, torna-se importante retomar, de maneira sintética, os conceitos utilizados em cada uma das fases que compõem o fenômeno. O Quadro 6 resume o significado de cada momento.

Quadro 6 - Definições das fases que compõem o processo dependente da trajetória.

<b>Fase</b>	<b>Definição</b>
Condições Iniciais	Período onde são geradas diversas opções com base na conjuntura, mas sem muita previsibilidade sobre a trajetória que será configurada (MAHONEY, 2001).
Conjunta Crítica	Momento em que uma decisão entre as diversas opções disponíveis é tomada. Segundo Fernandes (2002), essas decisões são capazes de reforçar o próprio caminho escolhido.
Persistência Estrutural	Mecanismos que reforçam determinada trajetória de modo que a reversão se torne cada vez mais difícil ((MAHONEY, 2001, GENNER, 2005).
Sequência reativa	Reações e contrarreações que podem tanto estimular ou provocar desvios na trajetória em andamento (MAHONEY, 2001).
Resultado	Equalização de conflitos gerados na sequência reativa e estabelecimento de um padrão institucional definido na conjuntura crítica (MAHONEY, 2001).

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao longo do processo de coleta de dados, verificou-se que a Constituição Federal de 1988 representou um momento de ruptura ao longo do desenvolvimento da autonomia universitária do Brasil (CAVALIERI, 2023; SAMPAIO, 1997; DA SILVA e SILVEIRA, 2021; ARAGÃO, 2020; SEMINÁRIO [...], 2024; DAL PIZZOL e SALERNO, 2017; REIS, 2002; REIS, 1990; DURHAM, 1989; LUZ, 2023; PAZETO, 2023; RANIERI e PLONSKI, 2023; WIENKE et. al, 2023; TRINTA..., 2019), caracterizando-a como a “conjuntura crítica” da trajetória de evolução da autonomia universitária, conforme será detalhado no tópico correspondente a esta fase no processo..

A Constituição de 1988, possui uma abordagem genérica sobre o tema autonomia universitária e não foi suficiente para desencadear um desenvolvimento padrão e uniforme para autonomia universitária em todo o país. Verifica-se uma relação de dependência do contexto a qual as instituições de ensino estão sujeitas,

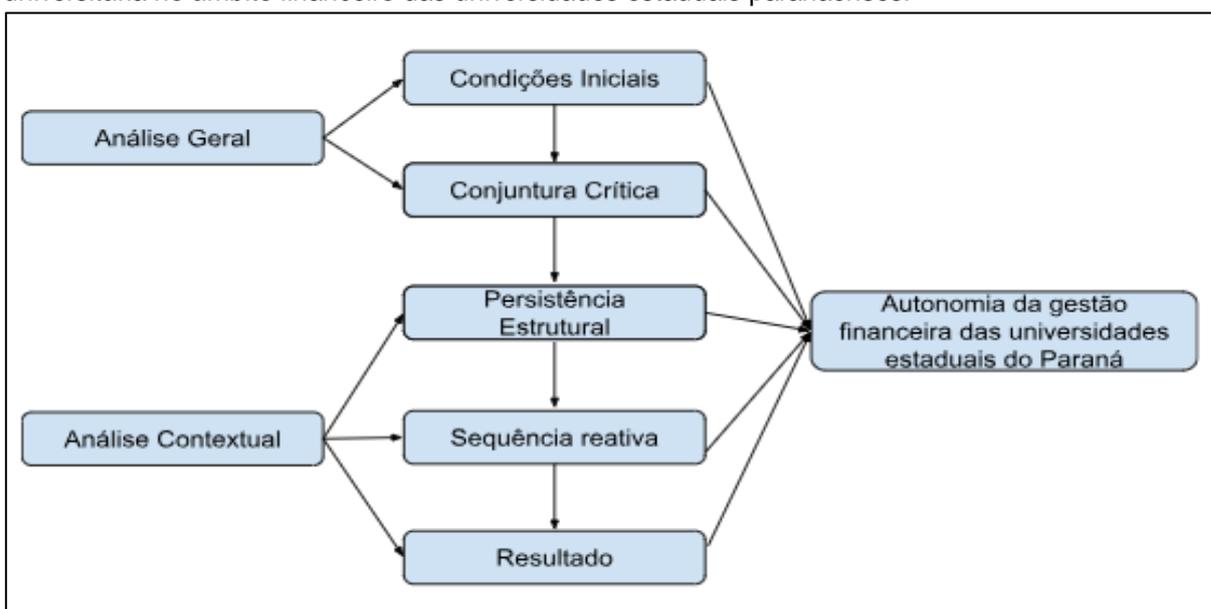
de modo que, as “condições iniciais”, que culminaram na concepção de autonomia universitária consagrada na Constituição de 1988 e a “conjuntura crítica” representada pela própria Constituição, foram analisadas de forma ampla, independentemente do contexto do Estado do Paraná, pois o desenvolvimento histórico dessas fases influenciaram as demais etapas do processo de dependência da trajetória, independentemente de seu contexto, que difere muito entre as regiões e esfera pública as quais estão vinculadas.

Por outro lado, dado o caráter contextual do processo de dependência da trajetória da autonomia universitária, as fases identificadas como “persistência estrutural”, “sequência reativa” e o “resultado” levaram em consideração as particularidades institucionais das universidades do Estado do Paraná.

Marquis e Qiao (2025) destacam dois momentos importantes da influência histórica. Um deles ocorre no momento de sua formação, que no presente estudo é abordado por meio de uma análise geral. A outra é determinante em sua evolução, onde será realizada uma análise contextual. Os autores denominam esses dois momentos como conjunturas e períodos processuais, respectivamente.

A ilustração na Figura 2 mostra a estrutura da análise de dados de todas as fases do processo dependência da trajetória da autonomia universitária do Estado do Paraná, de modo a evidenciar uma análise geral e outra contextual.

Figura 2: Estrutura para a análise dos dados das fases da dependência da trajetória da autonomia universitária no âmbito financeiro das universidades estaduais paranaenses.



Fonte: Elaborada pelo autor

#### 4.1 CONDIÇÕES INICIAIS

Tomando-se como base o arcabouço da teoria da dependência da trajetória, este tópico tem o intuito de analisar quais foram as “condições iniciais” que antecederam a ruptura provocada pela Constituição de 1988 ao ponto de identificá-la como a “conjuntura crítica”. Segundo Garmus (2021), o período que antecede a Constituição Federal de 1988, que vai de 1930 ao ano de sua publicação, corresponde à formação do sistema universitário brasileiro, podendo ser chamado “antevéspera da constitucionalização” da autonomia universitária no país.

Explicar a evolução da autonomia universitária que culminou no tratamento dado a ela pela Constituição Federal de 1988, requer a compreensão do desenvolvimento das próprias universidades no Brasil e como ela influenciou e foi influenciada pela concepção de autonomia, já que o conceito de universidade é indissociável com o exercício da autonomia universitária.

Desde a origem das universidades, o princípio da autonomia é um dos seus fundamentos definidores (PAZETO, 2023). Segundo De Paula (2009, p. 72), “a história da universidade confunde-se com a sua luta pela conquista da autonomia acadêmica, didática, administrativa e de gestão”. O processo de construção da autonomia foi influenciado por fatores históricos de conflitos gerados a partir do controle da Igreja ou do Estado (DAL PIZZOL e SALERNO, 2017). Isso remete a ideia de que instituições extra-universidade impactaram diretamente no modo como a autonomia se manifestou ao longo do tempo, de modo que a Proposição 1, formulada no Capítulo 2, é válida mesmo nos primórdios da universidade.

Tratando-se da gênese do ensino superior no Brasil, verifica-se que ela coincide com a vinda da família real portuguesa no início do século XIX (SAMPAIO, 1991; DURHAM, 2003b; CUNHA, 1980; CUNHA, 2000; SAVIANI, 2020; DAL PIZZOL e SALERNO, 2017; ALVES, 2010, SZEUCZUK, 2024), cujo foco inicial foi marcado pela educação profissional voltado para as demandas da corte portuguesa, que tinha como objetivo primordial o suprimento de profissionais orientados para a administração do Estado e a exploração de riquezas naturais. SZEUCZUK (2024) evidencia que tais interesses estavam relacionados às áreas da saúde e da segurança nacional. Academias Militar e Marinha, Agricultura, Matemática, Cirurgia e Medicina são exemplos de cursos criados a partir dessa perspectiva (DAL PIZZOL e SALERNO, 2017; DURHAM, 2003b).

Pode-se afirmar que a educação superior daquela época se baseava no ensino em faculdades isoladas (ALVES, 2010; SAMPAIO, 1991; DE PAULA, 2009; REIS, 2002; DAL PIZZOL e SALERNO, 2017; SAVIANI, 2020; MIGUEL et al., 2022), excluindo-se as atividades de pesquisa e extensão universitária, diferentemente das universidades contemporâneas.

A resistência quanto à criação de universidades no período imperial foi influenciada pelo modelo napoleônico (modelo francês de universidade) baseado em instituições isoladas, forte influência do Estado e dissociação entre as atividades de ensino e pesquisa (DE PAULA, 2009). Tal concepção ensejou a criação da primeira universidade no Brasil, ocorrida apenas na década de 1920, como será explicado mais adiante nesta pesquisa. Mesmo assim, a vinda da família real portuguesa significou o início dos debates para a criação das universidades no Brasil.

Nem mesmo a instituição da independência política de 1822 foi capaz de romper com o modelo inicial de educação voltada para o interesse do Estado. Os poucos avanços ocorridos depois de 1850, como a criação do Observatório Nacional, Museu Nacional e a Comissão Imperial Geológica foram limitados pela instabilidade das iniciativas em favor do governo e pela orientação ao ensino profissional desprovido de autonomia para o desenvolvimento pleno da ciência (SAMPALIO, 1991).

Em termos de autonomia financeira nos moldes da presente pesquisa, infere-se que todo o período imperial foi marcado pela dependência de recursos advindos do Estado (característica ainda presente nas universidades públicas brasileiras), o que potencializou seu poder em decisões políticas, dificultando a implantação do ensino superior orientado a objetivos acadêmicos e geração de conhecimento. Isso também impactou o exercício da autonomia nos âmbitos administrativos e didáticos.

A transição do império para a república não significou uma ruptura suficiente para viabilizar a instalação de universidades no território nacional. Isso é confirmado após a primeira constituição republicana, que foi omissa sobre o papel do Estado no ensino superior (GARMUS, 2021). A situação prevaleceu até o início do século XX, momento em que a ideia de organização deste nível de ensino no formato de universidade começa a ganhar mais força no território nacional.

Na passagem do século XIX para o século XX, diversas iniciativas buscaram ampliar o acesso ao ensino superior, concepção impulsionada pelo positivismo de Augusto Comte (1798-1857) e que foi herdada do desenvolvimento teórico iluminista

de Condorcet (1743-1794) e pela concepção de “Matemática Social”, onde o desenvolvimento do homem, por meio da educação pautada no desenvolvimento científico, é um meio para alcançar o progresso da humanidade (GOMES, 2023). Tais contribuições impactou o surgimento de instituições de ensino superior no país.

Outra característica da dinâmica do ensino superior na gênese do Brasil como república foi a tentativa de limitar os privilégios obtidos com os diplomas emitidos exclusivamente pelo Estado (CUNHA, 2000; MIGUEL, et al., 2022). A tentativa de universalização iniciou-se com a implantação do “exame de madureza” por meio do Decreto nº 981 de 1890, que consistia na aplicação de um teste que passou a credenciar o acesso ao ensino superior.

A busca pela ampliação do ensino superior nessa época, estimula o debate sobre a necessidade de maior autonomia didática e administrativa nessas instituições. Neste contexto, surge o Decreto n. 8.659 de 1911, que criou a Lei Orgânica do Ensino Superior da República, conhecida como Reforma Rivadávia, sendo o marco inicial da regulamentação do ensino superior no país. Miguel et al. (2022, p. e22023) resume os dispositivos do decreto que refletiram na tentativa de maior autonomia às instituições:

Os estabelecimentos de ensino superior passaram a ter legitimidade para gerir seus patrimônios, cobrar taxas de matrículas e exames, assim como exigir emolumentos para expedição de diplomas e certidões. Outro ponto importante foi a ampla liberdade concedida a essas instituições de ensino para organizar os programas que compunham os cursos que eram ofertados em seus estabelecimentos. Além disso, foi posta a exigência de exame de admissão para ingresso.

No que se refere à autonomia universitária de forma ampla, a Reforma Rivadávia representou a tendência de uma onda liberal que se instalou nas últimas décadas do século XIX (MIGUEL et. al., 2022; FÁVERO, 2006, SZEUCZUK, 2024). A justificativa de um “ensino livre” dificultou a cristalização do direito social à educação e o consequente cumprimento do dever do Estado para desenvolver mecanismos de canalização dos recursos necessários para a prática de atividades educacionais (ROCHA, 2012). Assim, a liberdade de ensino deslocou os esforços do âmbito federal para o estadual, surgindo a Universidade de Manaus (1909), Universidade de São Paulo (1911) e Universidade do Paraná (1912) (FÁVERO, 2006).

A ampliação da autonomia concedida às instituições de ensino pela Reforma Rivadávia foi uma tentativa de acabar com a exclusividade do Estado como instituição

responsável pela condução da política educacional (REIS, 2002; MIGUEL et al., 2022; PORDEUS, 2024; GOMES, 2023; ANDRADE, 2020) ao mesmo tempo que reforça um movimento de incentivo para acesso ao ensino superior. Durham (2003b, p. 5) lembra que, “entre 1889 e 1918, foram criadas 56 novas escolas superiores, na sua maioria privadas”.

Apesar das limitações do exercício da autonomia, a Reforma Rivadavia foi o primeiro dispositivo legal que versou sobre as dimensões didática, administrativa e financeira da autonomia universitária e abriu caminho para desenvolvimentos futuros neste campo.

O papel do Conselho Superior de Ensino, criado a partir da lei, foi uma importante conquista para a autonomia das universidades, uma vez que, substituindo o papel fiscalizador do Estado, passa a ter relevante contribuição para a tomada de decisões nas instituições de ensino superior. Segundo MAPA (2024, *online*), as atribuições do conselho eram as seguintes:

(...) autorização de despesas extraordinárias; conhecer e julgar recursos e resoluções das congregações e diretores; suspender cursos, caso necessária a manutenção da ordem e da disciplina; impor penas disciplinares; aconselhar o governo sobre a conveniência da criação, transformação ou supressão de cadeiras, assim como representar sobre a conveniência da demissão do presidente do conselho, quando este se mostrasse incompatível com o exercício de suas funções; responder a todas as consultas e prestar todas as informações pedidas pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores; determinar a inspeção sanitária do docente que parecesse estar inválido para o serviço; promover a reforma e melhoramentos necessários ao ensino e resolver todas as questões de interesse para os institutos de ensino, que não estivessem presentes na lei orgânica.

Quanto à sua composição, o Conselho Federal de Ensino era formado pelos diretores e docentes das instituições de ensino federais, tendo a presidência de livre nomeação do governo (BRASIL, 1911), o que acabava limitando a autonomia das instituições.

O decreto da Reforma Rivadavia não se sustentou, uma vez que a concepção liberalista da educação e desobrigação da organização exclusiva do ensino superior por parte do Estado se choca com uma ideologia que ganha cada vez mais adeptos no início do século XX, que foi a ideia que considera a educação como um direito social do indivíduo.

Outro condicionante que estimulou o desenvolvimento de universidades mais autônomas ocorre a partir da mudança na estrutura econômica do país, cuja imersão

do Estado de São Paulo como pólo cafeeiro na virada para o século XX, demandou a necessidade de um ensino tecnológico, mais dependente de elementos científicos, não presentes na concepção do ensino estritamente profissional predominante até o final do século XIX (SAMPAIO, 1991).

O impacto das características regionais também é destacado por Miguel (2022, p. e22033) ao afirmar que, “no início do século XX, algumas oligarquias regionais se destacam economicamente, exercendo maior influência política para atrair aos seus territórios investimentos com reflexos na educação.

É neste contexto que, nas décadas 1910 e 1920, a educação passa a ter maior relevância como um projeto em âmbito nacional, tendo como pilar a preparação do indivíduo em meio a um ambiente sujeito à uma fase de mudanças relevantes na área econômica (ANDRADE, 2020).

A partir disso, surge a necessidade de Reorganização do Ensino Superior (REIS, 2002; DA COSTA e DA COSTA, 2020), que foi sacramentada no Decreto nº 11.530 de 1915, conhecida como Reforma Carlos Maximiliano, traduzida como uma tentativa de re-oficializar a educação do país, buscando devolver as atribuições do Estado no setor educacional que vigoravam antes da implantação da Reforma Rivadávia (ANDRADE, 2020). Entretanto, a consolidação do Estado na condição de principal agente responsável pela educação ocorreu às custas da extinção da autonomia universitária estabelecida com na base em uma nova organização do ensino superior, implantados a partir da vigência do decreto supracitado.

De acordo com Gomes (2023), além da criação da primeira universidade federal no Brasil, a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), como será explanado, a Reforma Carlos Maximiliano regulamentou os exames vestibulares para o ingresso nos cursos superiores.

No que diz respeito ao ensino superior, permaneceram legados importantes estabelecidos em reformas anteriores como a exigência de exames para de admissão em escolas superiores (GOMES, 2023), manutenção do Conselho Superior de Ensino (apesar de um caráter mais consultivo do que deliberativo) e a consolidação do papel das Congregações como órgão deliberativo interno no plano individual das instituições de ensino. Em termos de autonomia financeira, a Reforma Carlos Maximiliano também permitiu, por meio do Art. 4, a continuidade de personalidade jurídica necessária para o recebimento de doações e celebração de contratos (ROCHA, 2012).

Assim, na década de 1920 surgiram discussões para uma concepção de universidade orientada para o desenvolvimento da ciência e a ideia de autonomia universitária passou a ser considerada como essencial para colocar em prática um novo projeto de ensino superior. Defendia-se que os objetivos das universidades não seriam alcançados sem a autonomia didático científica e nem administrativa. Quanto à autonomia financeira, a ideia predominante era de que a principal fonte de recursos deveria ser o aporte governamental e a consequente dependência de recursos públicos que isso acarretaria, situação presente até os dias atuais. Conforme depoimento:

(...) a dependência do Estado sempre existiu, é o nosso maior mantenedor.  
(Matemática, 2025)

Entretanto, as instituições públicas de ensino superior que foram criadas a partir dessa década evidenciam disparidades quanto às concepções de universidades que as fundamentam, são os casos da Universidade do Rio de Janeiro (URJ) e da Universidade de São Paulo (USP). As diferenças entre os modelos de referência podem ser verificadas na atualidade e reflete no modo como a autonomia universitária, nos diversos âmbitos, se manifestam nas diferentes regiões geográficas e políticas do país. Isso evidencia que a Proposição 2 sobre o papel dos contextos no desenvolvimento da autonomia universitária é válida, mesmo para o período anterior à Constituição de 1988.

Em 1920, por meio do Decreto 14.343, foi criada a Universidade do Rio de Janeiro (URJ) (CAETANO e CAMPO, 2019; FÁVERO, 2006; LUZ, 2023). Conforme o Artigo 1º, a instituição é resultado da junção de três instituições de ensino superior: Escola Politécnica do Rio de Janeiro, Faculdade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro e a Faculdade de Direito do Rio de Janeiro.

Segundo De Paula (2009), a URJ sofreu maior influência do modelo francês (napoleônico) onde predominava a ideia de instituições isoladas, focadas no ensino profissionalizante e a falta de articulação entre ensino e a pesquisa universitária. Outra característica marcante na criação da URJ, foi o forte poder deliberativo atribuído do Estado, que pode ser comprovado ao analisar o Artigo 2 do decreto de criação:

Art. 2º A direcção da Universidade será confiada ao presidente do Conselho Superior do Ensino, na qualidade de reitor, e ao Conselho Universitário, com as atribuições previstas no respectivo regulamento.

§ 1º O «Conselho Universitário» será constituído pelo reitor, com voto de qualidade, pelos directores da Escola Polytechnica e das Faculdades de Medicina e de Direito, e mais seis professores cathedrauticos, sendo dois de cada congregação, eleitos em escrutínio secreto, por maioria absoluta de votos.

§ 2º O regulamento da Universidade será elaborado no prazo de trinta dias, por uma comissão composta do presidente do Conselho Superior do Ensino e dos directores da Escola Polytechnica e das Faculdades de Medicina e de Direito, seguindo-se a sua aprovação, dentro do prazo de quinze dias, pelas três congregações reunidas, para esse fim convocadas pelo dito presidente.

§ 3º O presidente do Conselho Superior do Ensino expedirá as necessárias instruções para aprovação do regulamento, que entrará em vigor depois do previsto e aprovado pelo Governo. (BRASIL, 1920)

Embora o Artigo 3º preveja que a autonomia didática e administrativa às três instituições originária da URJ, ela era apenas de carácter teórico, já que prevaleceu uma condição de forte influência do governo na tomada de decisão da Universidade, uma vez que o presidente do Conselho Superior de Ensino é o reitor que, seguindo o Artigo 29 do Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915 (Reforma Carlos Maximiliano) era de livre nomeação do Presidente da República. Outro fator importante do grau de influência do Estado na educação superior é que a versão final do regulamento das universidades precisava ser aprovada pelo Governo.

Tal concepção de universidade foi legitimada pelo Decreto n. 16.782-A de 1925, conhecida como Reforma Vaz Rocha, onde a autonomia universitária sequer foi mencionada. Como uma medida de manutenção do controle do governo sobre as universidades, foi instituído o Departamento Nacional de Ensino, cujo diretor era de livre nomeação do presidente da república (RANIERI, 2005). Segundo o Artigo 3º do referido Decreto:

Art. 3º. O Departamento terá um Director Geral, que será também Presidente do Conselho Nacional do Ensino e poderá exercer as funções de Reitor da Universidade do Rio de Janeiro, se fosse professor catedrático de curso de ensino superior e fosse designado pelo Governo para tal fim.

§ 1º. O Director Geral será de livre escolha do Presidente da República, entre pessoas de notável competência no ensino. (BRASIL, 1925)

Ainda sobre a influência do modelo francês de universidade, foi criada, em 1927, a Universidade de Minas Gerais, que atualmente é denominada Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

A Autonomia universitária ganha destaque, novamente, na próxima década, por meio do Decreto 19.851 de 1931 (SAMPAIO et al.; 1998; CUNHA, 1983; REIS, 1990, CAVALIERI, 2023; RODRIGUES e DE AZEVEDO, 2024), conhecido como Reforma Francisco Campos. Simon e Jorge (2012) lembram que, o Decreto reforçou os

debates em torno do conceito de autonomia universitária no Brasil, de acordo com o Artigo 9º:

Art. 9º As universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar, nos limites estabelecidos pelo presente decreto, sem prejuízo da personalidade jurídica que tenha ou possa ser atribuída pelos estatutos universitários a cada um dos institutos componentes da universidade (BRASIL, 1931).

Entretanto, sua aplicação ainda permanece limitada, agora pelos mecanismos de controle instituídos pelo Conselho Nacional de Educação, Ministério da Educação e governos (CAVALIERI, 2023), pois era o ministro Francisco Campo, por exemplo, que tomava a decisão de aprovar o estatuto das universidades. Dessa forma, evidenciam-se características centralizadoras do Estado sobre a matéria, que se intensificam a partir daí. Neste sentido, o parágrafo único do Artigo 9º menciona o seguinte:

*Paragrapho unico.* Nas universidades officiaes, federaes ou estaduaes, quaesquer modificações que interessem fundamentalmente á organização administrativa ou didactica dos institutos universitarios, só poderão ser effectivadas mediante sancção dos respectivos governos, ouvido o Conselho Nacional de Educação. (BRASIL, 1931).

Em meio a uma ampla insatisfação referente à influência do modelo francês, ocorreu o lançamento do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, idealizado por Fernando de Azevedo em 1932, que lançou bases para repensar uma reforma no sistema educacional orientado para a formação profissional. Segundo Ranieri (2005, p. 23) o movimento consistia em um diagnóstico que mostrava a “necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, de tal forma que os técnicos e educadores tivessem os meios materiais para realizá-la (...)”.

O documento influenciou discussões futuras relacionadas à autonomia universitária, assim como a criação da USP em 1934 por meio do Decreto 6.283 de 1934, que foi fruto da incorporação de diversas instituições de ensino superior, a saber: “Escola Superior de Agronomia, Faculdade de Direito, Escola Politécnica, Faculdade de Medicina e Escola de Veterinária.” (DAL PIZZOL e SALERNO, 2017)

A instituição da USP foi fundamentada no modelo alemão de universidade. Segundo De Paula (2009, p. 75), as principais características do modelo que inspirou a institucionalização da USP foram as seguintes:

(...)preocupação fundamental com a pesquisa e com a unidade entre ensino e investigação científica; ênfase na formação geral e humanista, ao invés da formação meramente profissional; autonomia relativa da universidade diante do Estado e dos poderes políticos; concepção idealista e não-pragmática de universidade, em detrimento da concepção de universidade como prestadora de serviços ao mercado e à sociedade; fraco vínculo entre intelectuais e poder político, ou seja, ligação não-imediata entre *intelligentzia* e poder; concepção liberal e elitista de universidade; estreita ligação entre a formação das elites dirigentes e a questão da nacionalidade

Foi a partir da criação da USP que a pesquisa passou a ser considerada como uma das principais atividades das universidades no Brasil. A Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras foi um catalisador da ideia de uma universidade que valoriza a indissociação entre ensino e pesquisa. Segundo Luz (2023), desde sua gênese, o tripé do ensino, pesquisa e extensão fundamentou o desenvolvimento de suas atividades.

Uma análise do Artigo 2º do Decreto 6.283 de 1934 deixa clara a preocupação com o desenvolvimento da pesquisa e o caráter científico do ensino superior, bem como a ampliação do foco para além do ensino profissionalizante:

Art. 2º – São fins da Universidade:

- a) promover, pela pesquisa, o progresso da ciência;
- b) transmitir pelo ensino, conhecimentos que enriqueçam ou desenvolvam o espírito, ou sejam úteis à vida;
- c) formar especialistas em todos os ramos de cultura, e técnicos e profissionais em todas as profissões de base científica ou artística;
- d) realizar a obra social de vulgarização das ciências, das letras e das artes, por meio de cursos sintéticos, conferências, palestras, difusão pelo rádio, filmes científicos e congêneres. (SÃO PAULO, 1928)

É possível inferir que o surgimento da USP representou um avanço importante em termos de autonomia no âmbito didático-científico, que foi reforçado pela Constituição Federal de 1934, instituída no mesmo ano, uma vez que seu Artigo 155 prevê a liberdade de cátedra às instituições de ensino. Embora tenham ocorrido substanciais avanços a partir da criação da USP, a autonomia no âmbito financeiro continuou sendo influenciada pela dependência de recursos advindos do Estado e a consequente manifestação de poder diretamente relacionada.

Outra implicação importante da constituinte de 1934 foi considerar a educação como um direito social do indivíduo, que ocorreu concomitante com a concepção de Estado de bem-estar social, colocando o poder público como protagonista na implementação de políticas públicas, incluindo a educação. Isso reforça um movimento contrário à ideia de livre-ensino, sacramentada pela Reforma Rivadávia de 1911 (ROCHA, 2012).

Ao mesmo tempo que coloca o Estado como provedor da educação e realça as implicações em termos de dependência e influência política exercido pelos governos, também reforça o debate sobre a necessidade de canalizar recursos suficientes para a viabilização dos serviços educacionais, já que, dentre as exigências da educação como direito social, tem-se o aparato orçamentário necessário para a oferta desse tipo de serviço. Isso foi determinante na trajetória de evolução da autonomia da gestão financeira das instituições de ensino no país, pois despertou a necessidade de garantir recursos para que as universidades desenvolvessem suas atividades fins.

Seguindo a sequência cronológica das “condições iniciais” do processo de dependência da trajetória, foi promulgada a Constituição de 1937, sendo considerado um retrocesso no que diz respeito ao exercício da autonomia universitária, pois freou os avanços obtidos pela Constituição de 1934 e pelo decreto de aprovação dos estatutos da USP (6.533 de 1934).

A partir daí, verifica-se uma relativa descentralização de decisões em desfavor dos governos estaduais (como a escolha dos reitores, membros do Conselho Técnico-Administrativo e cargos administrativos dos institutos pelos governos estaduais), retomando o poder da União sobre o controle das decisões afetas às universidades, consolidando a ideia de unidade do sistema de educação para as constituições que seguiram (RANIERI, 2005).

De acordo com Alves (2010, p. 27), a implantação do Estado Novo, [...] suprimiu a autonomia das universidades. As listas tríplexes foram extintas, voltando os reitores e diretores a serem nomeados pelo Presidente da República”.

Mesmo diante das limitações para a realização plena da autonomia universitária no Brasil. Segundo Garmus (2021, p. 21) “a década de 1930 registra as primeiras tentativas de regulamentação do princípio em âmbito nacional”.

Só em 1945, por meio do Decreto-lei n. 8.393, houve mudanças na forma de escolha dos reitores das universidades federais, voltando a ser realizada a lista tríplex (ALVES, 2010) definida pelas Congregações das universidades para que, posteriormente, o chefe do poder executivo federal definisse a escolha de um nome para assumir a reitoria. De acordo com Artigo 17 da normativa:

§ 1º O Reitor será nomeado pelo Presidente da República, dentre os professores catedráticos efetivos, em exercício, ou aposentados, eleitos, em lista tríplex e por votação uninominal pelo Conselho Universitário.

A evolução no sentido de uma maior autonomia, principalmente no âmbito didático-científico continua presente nos preceitos da Constituição de 1946, que fixou dispositivos para reforçar essa dimensão, uma vez que concede vitaliciedade aos docentes contratados por concurso público (BRASIL, 1946). Na ocasião, também passa a ocorrer uma maior diferenciação entre os sistemas federais e estaduais de ensino, a implantação da liberdade de cátedra e a liberdade de pensamento (RANIERI, 2005).

Fatos mais relevantes referentes à autonomia universitária ocorreram apenas com a Lei n. 4.024 de 1961, conhecida como a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que orientou política educacional ao longo do regime militar. Aragão (2020) lembra que ela pode ser considerada a primeira lei geral de educação no Brasil.

Foi a LDB de 1961 que fundamentou a criação das universidades paranaenses, permitindo que instituições denominadas como universidades pudessem ser formadas pela união de cinco ou mais instituições de ensino superior. No âmbito financeiro, a transformação em universidades ratificou o poder do Estado sobre o ensino superior, aumentando seu poder econômico sobre elas. Relação que se manifesta até os dias atuais.

É relevante lembrar que a LDB de 1961 não só ratificou a autonomia didática, administrativa e disciplinar, mas também inseriu a autonomia financeira como uma das dimensões da autonomia universitária (ALVES, 2010), pelo menos em termos normativos.

Entretanto, embora o Artigo 80 da lei preveja que “as universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar” (BRASIL, 1961), na prática, o exercício efetivo da autonomia não ocorria de forma plena, já que outros dispositivos o limitavam (CAVALIERI, 2023). De acordo com UEL (2015, n.p)

Mais precisamente, em 20 de dezembro de 1961 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), consagra a autonomia administrativa das Universidades sendo, entretanto desfigurada, face aos vetos impostos ao prefalado diploma legal.

Um dos dispositivos que restringiu a autonomia universitária ora prevista na Lei nº 4.024 de 1961, foi o artigo 84, que concedeu amplos poderes ao Conselho Federal de Educação.

O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender, por tempo determinado, a autonomia de qualquer universidade, oficial ou particular, por motivo de infringência desta lei ou dos próprios estatutos, chamando a si as atribuições do Conselho Universitário e nomeando um reitor pró tempore (BRASIL, 1961).

Analisando o Artigo 81 da lei também é possível identificar outro ponto que limitava a autonomia universitária nesse período, que foi a implantação da forma autárquica para as instituições públicas de ensino superior, que não previa autonomia para contratar pessoal sem a expedição de ato governamental (BRASIL, 1961). Segundo Otranto (2006, n.p) o conjunto de dispositivos da Lei 4024/61 que limitavam a autonomia representava “total falta de liberdade para traçar objetivos e estratégias de ação que cada universidade julgasse mais conveniente”.

Entretanto, também ocorrem mudanças que levaram, relativamente, a uma maior autonomia no aspecto financeiro, uma vez que, de acordo com o Artigo 82 da lei, a destinação de recursos federais para as universidades passou a ser realizadas por meio de dotações globais, cuja destinação cabia às próprias universidades (REIS, 2002), verificando-se um certo grau de autonomia, pelo menos na definição dos tipos de despesas que seriam alocadas.

Na iminência da Constituição de 1967, ocorrem mudanças relevantes oriundas da influência do regime militar. Neste sentido, destaca-se a reforma universitária implantada pela Lei n. 5.540 de 1968 que, a partir da influência de discussões realizadas ao longo dos Acordos MEC/USAID de 1965 e 1967, do Relatório Atcon de 1966 e do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 62.937 de 02 de julho de 1968, incorporaram concepções do modelo americano de universidade.

Nesse sentido, Szeuczuk (2024) lembra que o projeto nacional-desenvolvimentista iniciado no regime militar, a partir de 1964, foi baseado na ampliação de uma educação superior voltada para suprimir a demanda do capitalismo, alicerçada na capacitação da mão de obra orientada para a otimização de processos de produção.

De acordo com De Paula (2009, p. 77) as consequências foram as seguintes:

- a) vínculo linear entre educação e desenvolvimento econômico, entre educação e mercado de trabalho;
- b) estímulo às parcerias entre universidade e setor produtivo;
- c) instituição do vestibular unificado, do ciclo básico ou primeiro ciclo geral, dos cursos de curta duração, do regime de créditos e matrícula por disciplinas, todas estas medidas visando uma maior racionalização para as universidades;
- d) fim da cátedra e incorporação do sistema departamental;
- e) criação da carreira docente aberta e do regime de dedicação exclusiva;
- f) expansão do ensino superior, através da ampliação

do número de vagas nas universidades públicas e da proliferação de instituições privadas, o que provocou uma massificação desse nível de ensino; g) a idéia moderna de extensão universitária; h) ênfase nas dimensões técnica e administrativa do processo de reformulação da educação superior, no sentido da despolitização da mesma.

Como resposta aos movimentos estudantis que surgiram na década de 1960, a normativa também limitou a participação dos estudantes nos órgãos colegiados das universidades, fixando limite máximo e pré-requisitos para a escolha dos representantes, assim como a sistemática para a aprovação dos regimentos dos diretórios de estudantes, que passaram a depender da análise dos conselhos superiores das instituições de ensino superior (REIS, 2002). Alves (2010, p. 20) lembra que “pretendiam com essas leis conseguir a despolitização dos estudantes e professores”.

Nota-se, a partir deste momento, um viés mais racionalista e tecnicista, orientado pela busca de eficiência e cujas ações devem ser voltadas para a prestação de serviços para o atendimento do setor produtivo. É uma contraposição ao modelo alemão de universidade que fundamentou a criação da Universidade do Estado de São Paulo na década de 1930.

Segundo GERES (1986, p. 6), a Lei nº 5.540 de 1968 buscava “conduzir o sistema mais para sua ligação com o desenvolvimento econômico do que para o compromisso com o desenvolvimento do indivíduo crítico”. De acordo com Artigo 26 da lei supracitada:

Art. 26. O Conselho Federal de Educação fixará o currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional (BRASIL, 1968).

Para De Paula (2009), a reforma de 1968 representou um retrocesso, pois dificultou a implementação de ações orientadas para o desenvolvimento de uma ciência desvinculada de lógicas mercantis e que se baseasse na indissociabilidade entre as atividades de ensino e pesquisa universitária.

Alves (2010, p. 21) reforça essa concepção, lembrando que a reforma de 1968 “foi impulsionada por pressões para ampliar, em termos quantitativos, a parcela da população com grau superior de escolarização, principalmente nas áreas técnicas e tecnológicas (...)”

Embora a Reforma de 1968 tenha introduzido o viés americano de modelo de universidade no país, a concepção de universidade-empresa intensifica-se somente

na década de 1980 com a implantação de mecanismos de quantificação de desempenho das atividades desenvolvidas e uma forte orientação para o mercado. Em termos de autonomia financeira, é na década de 1980 que ressurgem ideias relacionadas à desvinculação das obrigações dos governos no financiamento das atividades das universidades, a exemplo do que ocorreu no início do século XX.

Para Szeuczuk (2024), a influência da Lei nº 5.540 de 1968 foi determinante para o desenvolvimento das instituições de ensino superior, pois ela foi a referência para a organização daquelas criadas o até o ano de 1996, quando a Lei nº 9.394 foi instituída, cujos impactos sobre a autonomia financeira serão analisados na fase de “sequência reativa” do processo de dependência da trajetória, mais adiante.

O final da década de 1960 é marcado por diversas normativas com o intuito de aumentar ainda mais o controle governamental sobre as universidades públicas. Nesse sentido, é importante lembrar do Ato Institucional nº 5, do Decreto-lei 464 e Decreto-lei 477, todos de 1969.

O Ato Institucional nº 5 não foi uma norma diretamente orientada para as universidades, mas influenciou de maneira negativa o exercício da autonomia universitária, uma vez que previa a cassação dos direitos políticos de qualquer cidadão que “colocasse em risco” o regime militar. Por considerar a universidade como um dos principais focos de manifestação, isso impactou diretamente na forma como os professores e funcionários ocupavam cargos representativos de colegiados nas instituições públicas de ensino superior.

De acordo com Reis (2002, p. 142) o Decreto-lei 477 de 1969 reforçou o Ato Institucional nº 5 na medida em que determinou penalidades para indivíduos envolvidos em ações interpretadas como “atividades de subversão moral e da ordem pública”.

No mesmo sentido, o Decreto-lei 464 de 1969 também influenciou no exercício da autonomia universitária, limitando-o, na medida em que (1) deu poderes ao Conselho Federal de Educação para decidir sobre o registro dos diplomas, cuja validade nacional dependia do reconhecimento do curso realizado por ele, e de acordo com parâmetros pré-estabelecidos, (2) reforçou o poder de decisão dos reitores e diretores das instituições de ensino, em detrimento aos conselhos universitários; (3) os pareceres do Conselho Federal de Educação dependia de homologação do

Ministro da Educação que também tinha poder de veto sobre as decisões do conselho (REIS, 2002).

O impacto mais relevante do Decreto-lei 464 para o exercício da autonomia universitária foi a revogação do Art. 80 da Lei 4.024 de 1961 que concedia tal privilégio às universidades. Segundo SAVIANI (2020) o tema não foi sequer tratado no texto do decreto, que tinha por finalidade regulamentar a Reforma Universitária instituída a partir da Lei nº 5.540 de 1968, restringindo a autonomia das universidades prevista na legislação anterior.

Ainda é importante ressaltar a contribuição da Emenda Constitucional nº 1 que, a partir do Artigo 176, considerou a educação como um “direito de todos e dever do Estado” (BRASIL, 1969). Nesse sentido, a interpretação sobre o papel do Estado na educação, também o coloca como responsável pelas decisões finais sobre a matéria, limitando o exercício da autonomia universitária. Ou seja, propõe uma liberdade assistida pelo Estado.

Conforme já verificado no histórico de criação das universidades, constata-se que as estaduais paranaenses foram criadas ao longo do regime militar, o que impactou diretamente seus desenvolvimentos e limitou suas capacidades de alinhar suas trajetórias em direção a uma autonomia financeira efetiva, fato que será verificado nas demais fases do processo de dependência da trajetória.

O movimento no sentido de aumentar o controle do poder executivo sobre as universidades começa a perder força apenas com a redemocratização verificada na Nova República, iniciada em 1985. É neste momento que se inicia uma tentativa de mobilização contra as restrições criadas ao longo do regime militar.

Seguindo tal tendência, no dia 29 de março de 1985, o então Presidente da República, José Sarney, instituiu por meio do Decreto 91.177, a “Comissão de Alto Nível”, também denominada de “Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior”, que teve o intuito de promover uma discussão para uma reforma do ensino superior.

No dia 02 de maio do mesmo ano, no seu discurso de lançamento da comissão, José Sarney mostra um viés democrático e participativo que deveriam guiar as novas discussões sobre o futuro da universidade:

Iniciam-se, agora, os trabalhos desta Comissão, na qual está representada a sociedade brasileira por seus segmentos mais significativos. Aqui estão educadores, estudantes, cientistas, religiosos, empresários, trabalhadores.

Desta forma, não é só a Universidade que vai refletir sobre si mesma, pois seus problemas interessam ao País como um todo. Não se trata apenas de saber de suas questões internas. Trata-se, tanto mais, de saber da função da Universidade atualmente no contexto social do nosso País. (SARNEY, 1985).

De acordo Barreyro e Rothen (2008, p. 137), o Relatório Final da Comissão apontava que, para a superação da crise instalada no ensino superior, seria necessário “aumentar, significativamente, a autonomia universitária”, tendo como princípios norteadores: responsabilidade social do poder público; adequação à realidade do País; diversidade e pluralidade; autonomia e democracia interna; democratização do acesso; valorização do desempenho e; eliminação dos aspectos corporativos e cartoriais.

Sobre o tratamento da autonomia universitária, o Relatório Final da Comissão aponta cinco recomendações: a) Liberdade de determinação dos cursos e currículos, planos de pesquisa e atividades de extensão; b) Inclusão de dotações globais nos orçamentos do poder público, a fim de garantir recursos às instituições de ensino superior públicas, cuja fixação do montante tome como base suas necessidades e seus desempenhos; c) Liberdade para distribuir os recursos pelas universidades, seguindo seus planos e prioridades; d) Exclusão das universidades federais do processo de supervisão previsto em normativas anteriores; e) Autonomia com base na participação de toda a comunidade acadêmica na gestão da universidade (COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1985).

Em termos de autonomia financeira, o Relatório Final aponta a necessidade de criar uma sistemática com o intuito de nortear um processo de avaliação das universidades para a definição do montante de recursos destinados a cada uma delas. Nesse momento, há uma intensificação da influência do modelo americano de universidade, iniciado em meados da década de 1960.

Heiderscheidt e Forcellini (2021) mostram que os resultados da comissão apontam que a universidade brasileira enfrentava uma crise que poderia ser superada com o aumento da autonomia universitária e a implantação de um processo de avaliação que levaria em conta o mérito acadêmico. Ou seja, a autonomia financeira dependia da avaliação sobre o desempenho das instituições, cujos parâmetros seriam aprovados por membros da comunidade universitária. Sobre esse ponto de vista, a partir de GERES (1986, p. 2), é possível destacar que:

O fio condutor do documento articula a proposta da maior autonomia da universidade, condição para a melhoria da qualidade da educação superior (com o reclamo de responsabilidade social da instituição) que deve ser avaliada por processos públicos, através de critérios fixados pela própria comunidade acadêmico-científica.

A partir das discussões da comissão e diante da necessidade de analisar a viabilidade das propostas e promover uma ampla discussão com o intuito de implementar as medidas necessárias às reformas, por iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, foi criada o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior - GERES (Portaria nº 100 de 6 de fevereiro de 1986). (GERES, 1986; CUNHA, 1997; REIS, 2002).

Analisando o relatório do GERES, percebe-se um discurso orientado para a defesa de uma universidade mais autônoma, embora a ideia de que a concessão de autonomia deveria estar condicionada a critérios de eficiência. Simon e Jorge (2012, p. 126) lembram que, de acordo com tal relatório, “as instituições competentes teriam autonomia e as incompetentes seriam tuteladas pelo Estado”.

A partir deste relatório tem-se o rompimento de uma concepção universidade onde prevaleceu o modelo napoleônico de forte intervenção estatal, para uma universidade com traços característicos do modelo americano que busca privilegiar os interesses do mercado.

A importância dada à autonomia universitária pelo relatório foi prejudicada na medida em que ele previu a possibilidade de aprovação e reformulação dos estatutos das universidades por meio de decreto emitido pelo chefe do poder executivo. Diante da insatisfação da comunidade universitária, o projeto não foi enviado ao Congresso Nacional pelo presidente José Sarney (REIS, 2002; CUNHA, 1997).

Com base no que foi exposto, conclui-se que o período compreendido entre a vinda da família real ao Brasil até a redemocratização que antecede a Constituição Federal de 1988 foi marcado por avanços e retrocessos na autonomia universitária, ocasionados por disputas, na sua maioria, travadas no campo político, onde a alternância entre os períodos de maior ou menor centralização característicos dos diversos regimes políticos, impediu que a autonomia universitária se institucionalizasse antes da Constituição de 1988. Nesse sentido, Alves (2010, p. 24) lembra que “a autonomia universitária sempre suscitou polêmicas e embates, e é na configuração dos jogos de poder e relações de força, que envolvem essa temática, que se torna interessante estudá-la”.

Embora “cinco Constituições (1891, 1934, 1937, 1946, 1967), uma Emenda Constitucional (EC n. 1/69), seis reformas do ensino superior e diversos decretos federais que definiram e regulamentaram, direta ou indiretamente, a autonomia universitária” (Ranieri, 2005, p. 20), acredita-se que Constituição de 1988 se apresentou como um divisor de águas no tratamento da matéria, pois sua consagração constitucional dispensou qualquer norma infraconstitucional anterior a ela, protegendo a autonomia universitária de pressões externas, como as de mercado e os cortes orçamentários promovidos pelos governos. O próximo item deste trabalho tem o intuito de elucidar a inquietação sobre o papel da Constituição Federal de 1988 na trajetória da autonomia financeira das universidades.

O tratamento inovador da autonomia universitária na Constituição de 1988 emergiu de discussões que ocorreram com base em uma onda democratizante que se iniciou com o final do regime militar. De acordo com Bonavides (1999), o texto final da constituição foi fruto de uma ampla discussão popular e conseqüente avanço no que diz respeito à questão social e garantia de direitos individuais.

Neste contexto, a inclusão da autonomia universitária na Constituição de 1988, cujas discussões iniciaram-se desde o início do século XX, como foi demonstrado ao longo deste tópico, foi fundamental para o desenvolvimento das funções sociais da nova constituição, e rompeu com uma tendência de alternância entre avanços e retrocessos que se estenderá ao longo dos séculos XIX e XX. De acordo com Aragão (2020, p. 10):

O amplo tratamento dado aos direitos sociais da educação pela Constituição de 1988 não apenas confirma, como fortalece o caráter democrático e social do Estado brasileiro em benefício do cidadão.

Portanto, considerando o aparato conceitual da dependência da trajetória, convém denominar o período anterior à Constituição de 1988 como sendo o conjunto de acontecimentos denominados “condições iniciais” que culminaram na identificação da Constituição Federal como a “Conjuntura Crítica” do processo de evolução da autonomia universitária.

A Figura 3, elaborada a partir da coleta de dados, mostra que, embora tenha ocorrido a influência tardia dos Modelos Alemão e Americano de universidade do Brasil, o Modelo Francês foi predominante na formação da trajetória da autonomia

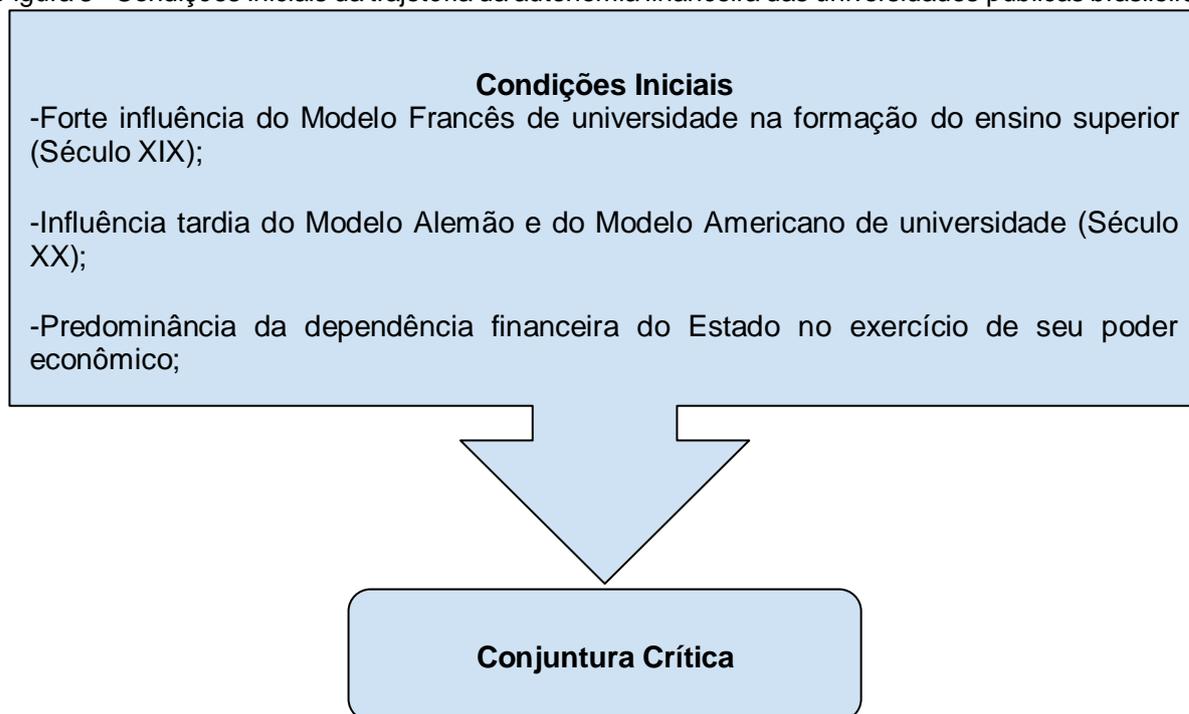
financeira das universidades brasileiras e, conseqüentemente, nas estaduais paranaenses.

A partir da naturalização do Modelo Francês a autonomia universitária na Constituição Federal de 1988 se apresentou como uma resposta à crise financeira do Estado e também pressão para a adoção de ajustes de cunho neoliberal. A inclusão de tal autonomia na Constituição foi reforçada pelo fim do regime militar, que incentivou a implementação de modelos democráticos e participativos.

A situação apresentada até a promulgação da Constituição de 1988 foi marcada por um ambiente sujeito a forte influência econômica do estado, o que culmina na alta capacidade do poder público influenciar a autonomia das universidades nos diversos âmbitos.

O próximo tópico analisa o papel da Constituição no processo de dependência da trajetória das universidades brasileiras e fornece as bases gerais para analisar como a autonomia financeira se desenvolveu no estado do Paraná.

Figura 3 - Condições Iniciais da trajetória da autonomia financeira das universidades públicas brasileiras



Fonte: Elaborado pelo autor

## 4.2 CONJUNTURA CRÍTICA

A conjuntura crítica é o momento em que uma decisão entre as diversas opções disponíveis é tomada (FERNANDES, 2002). Ainda segundo o autor, essas decisões

são capazes de reforçar o próprio caminho escolhido.

A Constituição de 1988 possui, em sua essência, uma relação estreita com o conceito de autonomia. Conhecida por diversos autores como a “Constituição Cidadã” (CAVALIERI, 2023; RANIERI e PLONSKI, 2023) e levando em consideração a observação de DAL PIZZOL e SALERNO (2017, p. 306) de que “o tema autonomia está ligado à participação social e à ampliação da participação política dos indivíduos, enquanto coletividade”, sua promulgação reforça e estimula as discussões para implementação de políticas que incentivem o exercício da democracia e, conseqüentemente, da autonomia universitária. Cavalieri (2023, p. 41) lembra que:

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 propiciou uma oportunidade inédita para a participação política à sociedade civil brasileira (...). Como apontado por Cirne (2012), foram 583 dias (quase dois anos) de intensos debates, em que milhares de pessoas participaram ativamente da edificação de um texto constitucional “do zero”, num viés democrático nunca antes presenciado.

Dentro do contexto de democratização no cenário político e impulsionado por uma conjuntura de mobilizações, conforme lembra Ranieri e Plonski (2023), foi possível inserir demandas reprimidas das universidades públicas que estiveram sujeitas a um longo período de restrições por parte dos governos autoritários (CAVALIERI, 2023), principalmente relacionadas à ampliação dos direitos sociais, a exemplo da educação (SZEUCZUK, 2024), assim como dispositivos relacionados à amenizar os impactos da crise financeira do estado, intensificada ao longo da década de 1980.

Diferentemente do período que compreendeu o regime militar, a educação passa a ser abordada em diversos momentos. Seu tratamento não se limitou à proporção do orçamento que deveria ser destinada à área educacional como um todo, mas ao financiamento do ensino superior e a autonomia universitária (SZEUCZUK, 2024). Chagas (2025, *online*) lembra que “havia um contexto de fortalecimento do ensino superior público, após a Constituição Federal de 1988”.

Partindo dos fundamentos da teoria da dependência da trajetória, a Constituição Federal de 1988, foi considerada, neste trabalho, como conjuntura crítica da autonomia financeira das universidades brasileiras e, conseqüentemente, as paranaenses, pois representou uma ruptura institucional de modo a diferenciar o período de tempo anterior e posterior de sua promulgação (SAMPAIO, 1997; DA SILVA e SILVEIRA, 2021; ARAGÃO, 2020).

Para José Goldemberg, reitor da USP entre os anos de 1986 e 1990, o artigo 207 da Constituição de 1988 garantiu “*de forma clara e inequívoca, a autonomia das universidades públicas*” (cf. SEMINÁRIO [...], 2024, 15 min 40 s). Esta interpretação está de acordo com o seguinte depoimento obtido a partir da aplicação das entrevistas:

Pela interpretação constitucional, não há empecilho para que as universidades obedeçam ou trabalhem dentro de uma autonomia didática, administrativa, científica e financeira no tripé ensino, pesquisa e extensão (...). A Constituição é um incentivo positivo para que as instituições persigam o caminho da autonomia. (Administração, 2025)

A partir de 1988, a autonomia universitária passa a ser constitucionalmente consagrada (DAL PIZZOL e SALERNO, 2017; REIS, 2002; REIS, 1990; DURHAM, 1989; LUZ, 2023; PAZETO, 2023; RANIERI e PLONSKI, 2023; RODRIGUES e DE AZEVEDO, 2024; CHAGAS, 2025). Em termos de poder normativo, a matéria deixa de ser tratada exclusivamente por leis ordinárias, passando a ser um dos princípios constitucionais. Alves (2010, p. 30) ressalta que, “o debate sobre a autonomia universitária se dá de maneira mais sistemática a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988”.

A Constituição de 1988 pode ser identificada como um evento que influenciou de maneira substancial o que Hoff (2011, p. 17) descreveu como “estabelecimento de uma política particular ou forma institucional” que, no contexto da pesquisa, foi a autonomia das universidades públicas brasileiras.

Nesse sentido, a constituinte de 1988 dispensou qualquer norma infraconstitucional que contraria os princípios da autonomia universitária expressos por ela (presente e futuros). É possível inferir que, a partir daí qualquer movimento que coloque em risco a autonomia, fere seu fundamento constitucional (WIENKE et. al, 2023).

O fato de a autonomia universitária estar presente pela primeira vez em uma Constituição Federal também lhe dá um tratamento diferenciado devido às características próprias. Sobre a superioridade de uma constituição frente a outros atos normativos, Aragão (2020, p. 11) lembra que:

A importância dos princípios, quando de sede constitucional, é ainda maior, vez que espraiam a sua força não apenas na própria Constituição, mas também pela supremacia desta, em todo o ordenamento jurídico estatal, inquinado de inconstitucionalidade os atos que os contrariam.

A previsão da autonomia universitária em texto constitucional dificulta a implantação de qualquer normativa que restrinja tal autonomia seja implementada, ao contrário do que ocorreu em momento precedente, como, por exemplo, no Decreto-lei 464 de 1969, que revogou o Art. 80 da Lei 4.024 de 1961 e que sequer tratou sobre o tema autonomia universitária, conforme já explanado na descrição da fase caracterizada como “Condições Iniciais”.

Para Nina Ranieri, ex-Secretária Adjunta de Ensino Superior do Estado de São Paulo, “a constitucionalização eleva o nível das garantias, eleva a força dentro do sistema jurídico” (SEMINÁRIO [...], 2024, 3 h 12 min 20 s).

Fatos limitadores da autonomia universitária como este ocorriam porque, conforme Dal Pizzol e Salerno (2017, p. 311), antes da previsão constitucional, a autonomia universitária não era tratada como “princípio educacional, confundiram-na como uma vantagem, que poderia ser suspensa a qualquer instante”. Para Cristovam Buarque, autonomia universitária não pode ser tratada como um privilégio, mas como uma necessidade (SEMINÁRIO [...], 2024, 1h 19 min 30 s).

Pazeto (2023, p. 113-114) está de acordo com tais concepções e mostra o impacto da Constituição de 1988. Para ele, “autonomia universitária não é delegada por mandato ou órgão que lhe empresta credenciamento; ela é prerrogativa per se e acompanha a universidade por força soberana da Constituição que a instituiu”. Os conteúdos e os limites da autonomia universitária devem ser interpretados pela própria Constituição Federal (RANIERI e PLONSKI, 2023).

Além de estimular a prática da autonomia universitária, que antes era tratada de forma infraconstitucional, a Constituição de 1988 também foi capaz de gerar o desencadeamento de processos políticos que culminaram na elaboração de regulamentações e aplicação de políticas públicas que tomaram como base o Artigo 207 da referida constituição.

No processo de coleta de dados, ao ser questionado sobre o impacto da Constituição de 1988 para autonomia da gestão financeira das universidades paranaenses, um dos entrevistados respondeu o seguinte:

Eu acho que sim, Gustavo, de certa forma. Eu acredito que sim, porque o fato de ter um amparo da Constituição, do artigo (...), no mínimo, politicamente, essa autonomia de gerir recursos próprios, de regulamentação própria de cada instituição, criar seus cursos, né? Gerir seus recursos, lógico, dentro das limitações orçamentárias que o Estado impõe (...). Eu acho que deu uma base

considerável, até pelas lutas políticas internas, eu entendo que sim (Matemática, 2025).

Embora o depoimento contribua para reafirmar a Constituição de 1988 como uma linha divisória e, portanto, uma Conjuntura Crítica para a autonomia da gestão financeira das universidades paranaenses. O excerto também aponta a persistência de um poder controlador do Estado, cujos condicionantes serão analisados e melhor evidenciados nas demais fases do processo *path dependence*.

O desenvolvimento dos próximos tópicos da análise dos dados considera a concepção de Durham (1989, p. 2) de que “a autonomia é relativa, pois está sujeita a constrangimentos de natureza material, cultural e política próprios da sociedade na qual a instituição se insere”. Por isso, existe a necessidade de analisar as particularidades institucionais das universidades públicas estaduais do Paraná, que se constitui como escopo da pesquisa. Neste sentido, Alves (2010, p. 13) mostra que:

É devido às concepções diferentes e os pensamentos, muitas vezes, divergentes que este debate está sempre em voga e não se consegue chegar a um consenso para a implementação, de fato, da autonomia em nossas universidades.

Dado o tratamento geral da autonomia universitária verificado na Constituição de 1988 e em outros elementos históricos, fica evidente que o desenvolvimento do ensino superior sofre influências de elementos mais amplos, conforme a concepção de Szeuczuk (2024, p. 125) de que “a pesquisa com o local não exime a relação com o todo”, as análises das demais fases que compõem o processo dependente da trajetória (persistência estrutural, sequência reativa e resultado), foram realizadas de forma a considerar o contexto dos Estado do Paraná, conforme esquema analítico explanado na Figura 2.

Schwartzman (1988, p. 8) já previa que o tratamento genérico dado pela Constituição de 1988 se chocava com um ambiente institucional fortemente influenciado pelos diversos contextos que as instituições estão sujeitas e a necessidade de levar isso em consideração para aplicação do princípio constitucional. Segundo ele, a autonomia universitária caracteriza-se como um sistema formado por “instituições públicas e privadas; sistemas complexos e contínuos de avaliação; e grande diferenciação de instituições e funções em atividades de ensino, pesquisa e extensão”.

A manifestação da autonomia universitária é determinada por elementos de ordem histórica, política e jurídica (RANIERI, 2018; RANIERI e PLONSKI, 2023) que são influenciados pelo caráter autônomo dos entes federativos para tratar de assuntos afetos às suas áreas de jurisdição, conforme previsto nos Artigos 25, 29 e 32 da própria Constituição de 1988.

Makowieck (2023, p. 98), discorrendo sobre o montante de recursos disponibilizados pelo Estado às universidades públicas, lembra que “as Universidades Estaduais nem sempre têm um valor definido por lei para este repasse. Cada Estado tem suas peculiaridades e normas específicas. ” Para Pazeto (2023, p.117), “A realidade social é, por natureza, multirreferencial e está em permanente construção. Assim também é a universidade em relação ao meio social onde está inserida”. Portanto, a maneira como os recursos são disponibilizados para as instituições é um dos critérios a serem considerados no estado.

Assim, parte-se do princípio de que a autonomia universitária é resultado de um processo de construção coletivo, onde seus determinantes são compostos tanto por elementos de ordem legal como por fatores de ordem política desenvolvidos dentro e fora das universidades.

Para Marco Antonio Zago, reitor da USP entre os anos de 2014 e 2018, a autonomia universitária “é limitada por diferentes governos, diferentes momentos que lhe suprimem parte da autonomia financeira, às vezes administrativa, quando não a subordina politicamente” (SEMINÁRIO [...], 2024, 21 min 55 s). Essa concepção é coerente com a Proposição 4 da presente tese, que evidencia o papel da estrutura normativa do território político como um elemento que deve ser considerado ao analisar a trajetória da autonomia financeira das universidades.

Portanto, a autonomia universitária não é um processo acabado, mas criado dentro da própria universidade a partir de uma construção política que se estabelece na sua relação com o campo.

Considera-se as interpretações de Hesse (1991), de que uma constituição possui força normativa na medida que tem a capacidade de moldar uma realidade social. Ao utilizar essa abordagem, não se abandona a perspectiva de Lassalle (1985) de que uma constituição é eficaz quando seu texto é coerente com os fatores reais de poder existentes. Assim, tomando como base essas duas interpretações, uma

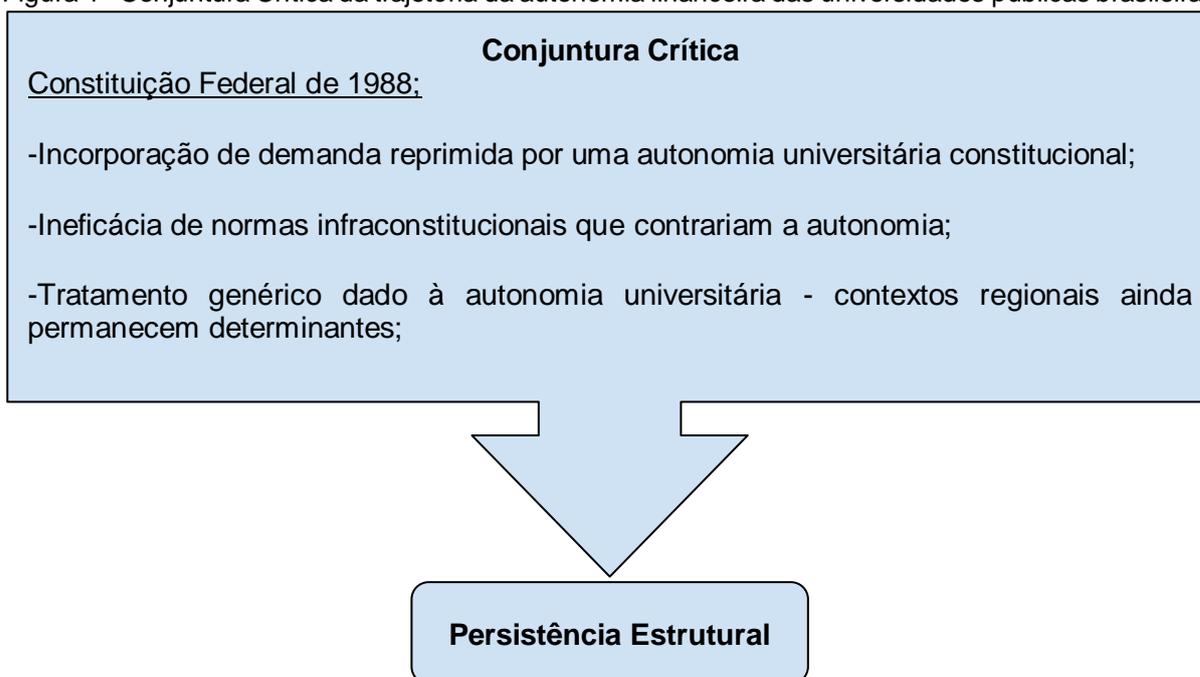
constituição tem tanto o poder de influenciar a realidade, como também sofre influência do ambiente onde ela é realizada.

Portanto, a “Conjuntura Crítica” identificada a partir da promulgação da Constituição de 1988, levou a formação de uma estrutura institucional com o potencial de inibir iniciativas que possuem intuito de suprimir o preceito da autonomia das instituições de ensino superior.

Essa constatação fica evidente com o exame mais detalhado de cada uma das fases do processo de dependência da trajetória no Estado do Paraná, pois o caminho trilhado pela autonomia financeira das universidades públicas estaduais mostrou-se dependente de sua própria trajetória.

A Figura 4 sintetiza o resultado da coleta de dados referente à conjuntura crítica, mostrando que a Constituição Federal de 1998 incorporou uma demanda reprimida por uma autonomia constitucional das universidades, limitando atos infraconstitucionais que a constringe. Entretanto, o caráter genérico da abordagem dada, permite que os contextos regionais se apresentem como fortes determinantes incluindo a de gestão financeira, de maneira que a persistência estrutural (que será detalhada no próximo tópico) influencie na trajetória de evolução da autonomia universitária.

Figura 4 - Conjuntura Crítica da trajetória da autonomia financeira das universidades públicas brasileiras



Fonte: Elaborada pelo autor

### 4.3 PERSISTÊNCIA ESTRUTURAL

MAHONEY (2001) e GENNER (2005) mostraram que a persistência estrutural é identificada a partir da existência de mecanismos que reforçam determinada trajetória, de modo que a reversão se torne cada vez mais difícil. Segundo Hoff (2011, p. 17), “depois do período de produção, um período de reprodução aparece”, criando inércia e retornos crescentes que dificultam cada vez mais a mudança.

Considera-se a perspectiva de que a Constituição Federal de 1988, por si só, não foi suficiente para viabilizar o exercício da autonomia da gestão financeira nas universidades analisadas, pois sua realização também depende do contexto em que ela é implementada, definindo as respostas imediatamente por essas instituições de ensino superior no Estado do Paraná. Para Ranieri e Plonski (2023, p. 127), “a norma constitucional, contudo, não tem existência fora da realidade. Todos os direitos dependem de atuações estatais, meios institucionais, condições fáticas e jurídicas para se realizarem”.

Os dados bibliográficos, documentais e entrevistas mostraram que a persistência estrutural da autonomia universitária das universidades públicas estaduais dos estados do Paraná não foi impactada apenas por eventos relevantes de ordem legal, como é o caso da Constituição Federal, mas por eventos políticos e econômicos ocorridos no nível estadual, fazendo com que suas trajetórias tomassem caminhos particulares e específicas, características de processos dependentes da trajetória. Sobre a capacidade do exercício da autonomia financeira das universidades dada pela Constituição Federal de 1988, o seguinte excerto mostra que:

Você tem a possibilidade de exercer sua autonomia constitucional? Evidente que dentro de certos limites que se materializam, no nosso caso, na lei orçamentária anual, tá? Então assim, você consegue exercer autonomia? Dentro dos limites orçamentários em que você dispõe, eu diria que assim, é, é, com razoável efetividade. (Biologia, 2025)

Isso reforça a Proposição 2 da presente pesquisa, onde mesmo diante de um evento causal comum, quanto maior a diferenciação entre os contextos, maior é a disparidade entre as trajetórias de desenvolvimento da autonomia universitária.

Nesse sentido, o papel desempenhado pelas leis ordinárias foi muito relevante para a configuração de uma persistência estrutural à luz do arcabouço teórico utilizado, sendo um aspecto relevante capaz de diferenciar a trajetória da autonomia das instituições investigadas no Estado, reforçando a aceitação da Proposição 4, com

a ideia de que estrutura normativa do território político em que está sujeita a universidade, influencia sua autonomia Neste sentido, Ranieri e Plonski (2023, p. 126) ressaltam que:

Como se pode notar, não é raro nem excepcional a Constituição ou a lei ordinária atribuírem prerrogativas de autonormação a entes jurídicos, tendo em vista potencializar sua atuação. Entre esses, na área educacional, universidades, sistemas e instituições de ensino foram fortemente valorizados pelo legislador constitucional e pelo legislador ordinário, para bem desempenharem suas funções.

Diante dessa constatação, serão explicitados os elementos que ocorreram após a promulgação da Constituição de 1988 e que foram diretamente relacionados aos princípios constitucionais que versam sobre a autonomia universitária, contribuindo para a consolidação e para a caracterização de suas trajetórias no que diz respeito à autonomia financeira.

Sobre o período Pós-Constituição de 1988, Rodrigues e De Azevedo (2024, p 1221), lembram que, “o que se verifica é uma grande dificuldade ou falta de interesse e/ou confiança por parte dos governos em atribuir esse direito às universidades”.

Constata-se que tais confrontos determinaram a “persistência estrutural” relacionado ao princípio constitucional de autonomia universitária, de modo a influenciar as trajetórias da autonomia financeira das universidades paranaenses.

Disputas travadas resultaram em avanços e retrocessos na aplicação do princípio constitucional, sendo potencializada pelo conflito existente entre o texto da constituição e argumentos daqueles que versam sobre a necessidade e obrigatoriedade do controle do Estado sobre os órgãos da administração direta e indireta. O papel de controle do Estado é reforçado pelo fato das universidades pertencerem à administração pública indireta e estarem sujeitas às normas do direito administrativo, que se aplicam a todos os entes públicos, conforme excertos a seguir:

Somos colocados no bolo [junto com todos os órgãos públicos] e temos que seguir essas limitações que o Estado impõe (...) não somos colocados como uma exceção que a própria lei nos coloca. (Agronomia, 2025)

Mas a dificuldade é quem é o órgão mantenedor. A universidade é financiada do ponto de vista das normas administrativas e financeiras. (Administração, 2025)

Pode fazer, faz, não pode, não faz (...). Somos fiscalizados por órgãos superiores(...) está dentro da lei? pode ser feito? é feito. (Estatística, 2025)

Embora nós temos a autonomia administrativa e financeira por conta da Constituição, estamos presos por uma questão hierárquica às decisões do

governo (...) o nosso trabalho está limitado, em que pese a autonomia, ele está limitado às diretrizes do governo do Estado, a questão orçamentária, Lei Orçamentária, a LDO, o PPA, tudo isso acaba influenciando nas decisões da autonomia. (Medicina, 2025)

Com base nessa complexidade, Durham (1989, p. 2) já percebia que o “reconhecimento da autonomia não exime as instâncias públicas mais amplas da verificação da prestação efetiva desses serviços”. A preocupação com esse embate não é recente, Reis (1990, p.101), referindo à esfera federal, já afirmava que:

A questão que se põe, a rigor, é sobre os limites dessa autonomia, concedida pela Superlei a todas as universidades, e o relacionamento desta com o Governo Federal, dentro da competência deste em supervisionar o ensino e cancelar o seu resultado, na forma da legislação em vigor.

Os agentes públicos entrevistados, também possuem a percepção de que o Estado é o órgão responsável por gerir o orçamento de todos os entes públicos estaduais, inclusive das universidades e, por isso, contribui para a moldagem de suas autonomias financeiras.

O governo também tem seus planejamentos (...) ele também tem a visão dele do que ele quer soltar de recursos dentro do planejamento da Secretaria da Fazenda junto com outras secretarias. (Direito, 2025)

Essa prerrogativa do Estado, culmina em limitadores do processo de autonomia universitária.

Falar que tem algum impedimento, eu não chamaria de impedimento, mas acho que é a metodologia que a SEFA cria, para que o setor público caminhe de uma maneira mais organizada e saudável. (Direito, 2025)

É importante salientar que o controle das universidades por parte do Estado tem amparo na própria Constituição de 1988. Para Rodrigues e De Azevedo (2024), “a legislação, a exemplo do constante na Carta Magna, no art. 207, é motivadora de conflitos jurídicos quanto à sua amplitude, interpretação e aplicabilidade da autonomia universitária”. Isso fica claro em seu Art. 167, ao tratar sobre o orçamento dos órgãos da administração pública:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; (...)  
VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Ainda sobre a prerrogativa do Estado como entre facilitador, Ranieri e Plonski (2023, p. 126) lembram que:

o regime jurídico administrativo, de direito público, que lhe garante prerrogativas e privilégios (como a liberdade de selecionar e dispensar servidores, de fixar vencimentos, celebrar contratos etc.), é o mesmo que lhe impõe restrições, além de sujeitá-las a mecanismos formais de controle interno e externo.

Destaca-se que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o primeiro fato relevante que impactou no exercício da autonomia financeira no Estado do Paraná foi a incorporação da autonomia universitária na Constituição Estadual de 1989. Com isso, seu Art. 180º passa a ter o seguinte texto:

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.

Percebe-se que, na constituição estadual, foi dada a mesma abordagem genérica dada pela constituinte nacional, não especificando do que se trata cada um dos três âmbitos de autonomia universitária. Assim, sua interpretação continua sendo submetida à argumentos baseados em concepções jurídicas e teóricas sobre a temática.

No ano de 1991, por meio do Art. 40 da Lei nº 9.663, as universidades paranaenses foram reconhecidas como autarquias do tipo “regime especial”. Foi um passo fundamental para que essas instituições tivessem um tratamento diferenciado quanto aos demais órgãos do Estado. A decisão foi motivada pelo intuito de não as confundir com outros órgãos estaduais (UEL, 2015).

Embora a transformação das universidades estaduais em autarquias tenha se mostrado como um avanço para autonomia financeira dessas instituições, o caráter centralizador prevaleceu desde o início da década de 1990. Já em 1992, com a Lei Estadual nº 9.896, as universidades estaduais foram vinculadas à SETI que, na época era denominada como Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio, Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, tendo um escopo de abrangência bastante amplo.

A lei citada também enfraqueceu um importante mecanismo de articulação das universidades junto ao governo do Estado, o Conselho de Dirigentes de Instituições de Ensino Superior (CODINES), que foi criado ainda na década passada pela Lei nº 8.780 de 1988. Assim, a Lei nº 9.896 de 1992 traz o seguinte texto em seu Artigo 12:

O Conselho de Dirigentes de Instituições de Ensino Superior - CODINES, instituído pela Lei nº 8.780, de 23 de maio de 1988, terá seus objetivos, sua

composição e seu funcionamento definidos por ato do Chefe do Poder Executivo.

Desta maneira, o poder de atuação do conselho ficou limitado pelo seu novo foco de funcionamento, que dava amplos poderes deliberativos à SETI, que era um órgão diretamente subordinado ao governador do Estado. Portanto, desde essa época, já prevalecia a ideia de que as universidades paranaenses eram, para o governo do Estado, um ônus aos cofres públicos. Visão que influenciou a concepção dos governos que se seguiram.

A partir dos conflitos entre o Estado e as universidades estaduais e na tentativa de aplicar a autonomia constitucional em favor das universidades estaduais, no ano de 1992, a UEM e a UEL impetraram mandado de segurança com o intuito de inibir os atos que, segundo representantes dessas instituições, restringiam a autonomia universitária por parte dos governos estaduais (UEL, 2015).

Como resultado da iniciativa, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná publica um Acórdão em 28 de maio de 1992 que concede segurança nos seguintes termos:

Diante do exposto: Acordam os Juízes Integrantes do 2º Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por maioria de votos, em conceder a segurança para o fim de garantir as impetrantes o direito de livre e normal funcionamento, sem a ingerência dos impetrados consubstanciada nos atos impugnados. (PARANÁ, 1992).

Embora o Acórdão concedesse a segurança quando a autonomia das universidades paranaenses, na prática, outras medidas dificultavam sua execução, limitando a efetividade da decisão judicial.

Nesse sentido, a partir da criação e extinção de secretarias estaduais, a Lei Estadual 11.066 de 1995 passou a vincular as universidades estaduais à então denominada Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), cujas regulamentações posteriores enfraqueceram cada vez mais o poder do CODINES como organização capaz de contribuir para o exercício da autonomia financeira para as universidades (SZEUCZUK, 2024).

Mais tarde, a Emenda Constitucional nº 11 de 1996 incluiu os parágrafos 1º e 2º no Art. 207 da Constituição Federal, prevendo que “§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. e “§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.” (BRASIL, 1988).

A inclusão dos dois parágrafos supracitados influenciou a edição da constituição estadual que, a partir da Emenda Constitucional nº 7 de 2000 adicionou os parágrafos 3º e 4º no Art. 180, tendo os mesmos textos dos parágrafos 1º e 2º do Art. 207 da Constituição Federal.

A inclusão do dispositivo supramencionado não surtiu efeitos práticos em termos de autonomia para contratar pessoal nas universidades, já que o chefe do poder executivo continuou mantendo o poder de decisão sobre a questão, tanto para abertura de concurso público como para nomeação de pessoal aprovado. Nem mesmo com a aprovação da Lei Geral das Universidades, em 2021, conforme analisado na fase de Resultado do processo de dependência da trajetória, o poder de decisão do governador deixou de prevalecer sobre decisões de contratação de pessoal técnico e docente.

Diante dos argumentos expostos, fica evidente que as autoridades políticas do Estado do Paraná, não criaram, no momento imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 1988, qualquer mecanismo para assegurar um montante definido de recursos financeiros e orçamentários para o desenvolvimento das atividades das universidades, como ocorreu em outros estados da federação, a exemplo dos estados de São Paulo e Santa Catarina e isso foi determinante na trajetória da autonomia financeira das universidades do Paraná.

Isso mostra a validação da Proposição 3, que evidencia o papel da regulamentação dos princípios jurídicos, diretrizes e fundamentos da autonomia universitária desenvolvidos no território político das universidades que, no caso desta pesquisa, é o estado do Paraná.

As normativas que foram criadas ao longo do tempo, desde a Constituição de 1988, não foram suficientes para que autonomia financeira das universidades fosse implementada de forma plena. Isso se verifica com a constatação de recorrentes crises que desrespeitam a autonomia das universidades (COSTA, 2024)

Por último, cabe destacar que a Persistência Estrutural também é marcada pela falta de legitimação da universidade no que diz respeito à importância do desenvolvimento de “atividades meio” necessárias para o alcance de seus objetivos. O que pode ser considerado como um limitador para o aumento da autonomia financeira ao longo dos anos, uma vez que dificulta a aplicação de mecanismos canalizadores de recursos públicos. Para História (2005):

Muitas vezes, a população não tem a visão do que é feito na universidade. (...) algumas atividades, algumas demandas de custeio são necessárias para o bom funcionamento da universidade. Aí a população bate nisso e acaba travando um pouco a nossa autonomia. (História, 2025)

Mas eu vejo que a questão da autonomia universitária pela sociedade ainda é restrita, sabe? Porque eles [sociedade] não entendem. Eles acham que é um gasto desnecessário, um saco sem fundo ali, que não está rendendo o que precisaria render, né? (Letras, 2025)

Acho que o julgamento da sociedade é muito fora do que realmente acontece e do que realmente é (...). Isso, com certeza, acaba influenciando negativamente até na busca dessa autonomia, e ter um apoio hoje da sociedade para buscar uma autonomia. (Matemática, 2025)

Constata-se que a autonomia da gestão financeira carece de legitimação por parte da sociedade, sendo influenciada por aspectos culturais.

Eu acho que falta uma conscientização ou, de repente, até uma cultura. A criação de uma cultura maior com relação a isso (...) peca-se muito pela falta de informação. (Enfermagem, 2025)

Um dos motivos pela falta de compreensão da importância da autonomia universitária é a própria disponibilização das informações necessárias por parte das próprias universidades. O seguinte depoimento reforça essa ideia.

Eu acho que falta muito conhecimento para a sociedade (...). Eu não vejo isso ser apresentado de forma transparente, eu acho que a compreensão é nula. (Agronomia, 2025)

A influência de órgãos externos, como a mídia e o governo do Estado, também tem a capacidade de influenciar na construção de uma imagem desfavorável da universidade junto à sociedade.

E, muitas vezes, depende do que o governo faz, do que a mídia faz. Porque você sabe que a mídia tem um poder astronômico (...). Depende muito do que o governo quer. Se o governo tem o entendimento que o gasto com a universidade é necessário, é um investimento, é uma coisa, e ele traz isso para o público, o público vai entender. Mas, se ele quer o contrário, também. (Medicina, 2025)

Constata-se que a instabilidade no repasse de recursos por parte do governo do estado para as universidades estaduais ocorreu de forma mais intensa até a aprovação da LGU, que aconteceu apenas no ano de 2021. Após isso, passa-se a vincular o fluxo de recursos do Tesouro do Estado a alguns parâmetros estabelecidos (número de alunos, servidores, serviços terceirizados).

Dada a importância da LGU para a compreensão do processo de dependência da trajetória da autonomia financeira das universidades estaduais, seus impactos serão explicados na fase de Resultados, abordada mais adiante nesta pesquisa. Antes disso, é fundamental abordar o conjunto de eventos sistematizados como uma Sequência Reativa, cujo esforço foi despendido no tópico seguinte.

A guisa de sintetização do resultado da coleta de dados sobre a fase de Persistência Estrutural, a Figura 5 ilustra que a autonomia universitária financeira das universidades paranaenses, embora seja reafirmada por sua inclusão na constituinte estadual, não rompeu com o caráter centralizador dos governos, pois se manteve dependente das normas do Direito Administrativo aplicada a toda a esfera pública, que se sobressaíram sobre os princípios de uma autonomia universitária plena.

Além disso, as articulações políticas que se desenrolaram no período posterior à constituinte foram insuficientes para viabilizar o estabelecimento de normas para a implantação de uma autonomia financeira de forma efetiva e sustentável.

A gente fica refém da necessidade de obtenção de novos recursos (...) nossos recursos não são suficientes, de forma alguma. (Matemática, 2025)

Resta saber como os elementos históricos caracterizados como “Sequência Reativa” contribuíram para consolidar ou moldar uma trajetória mais favorável aos princípios de uma universidade mais autônoma financeiramente.

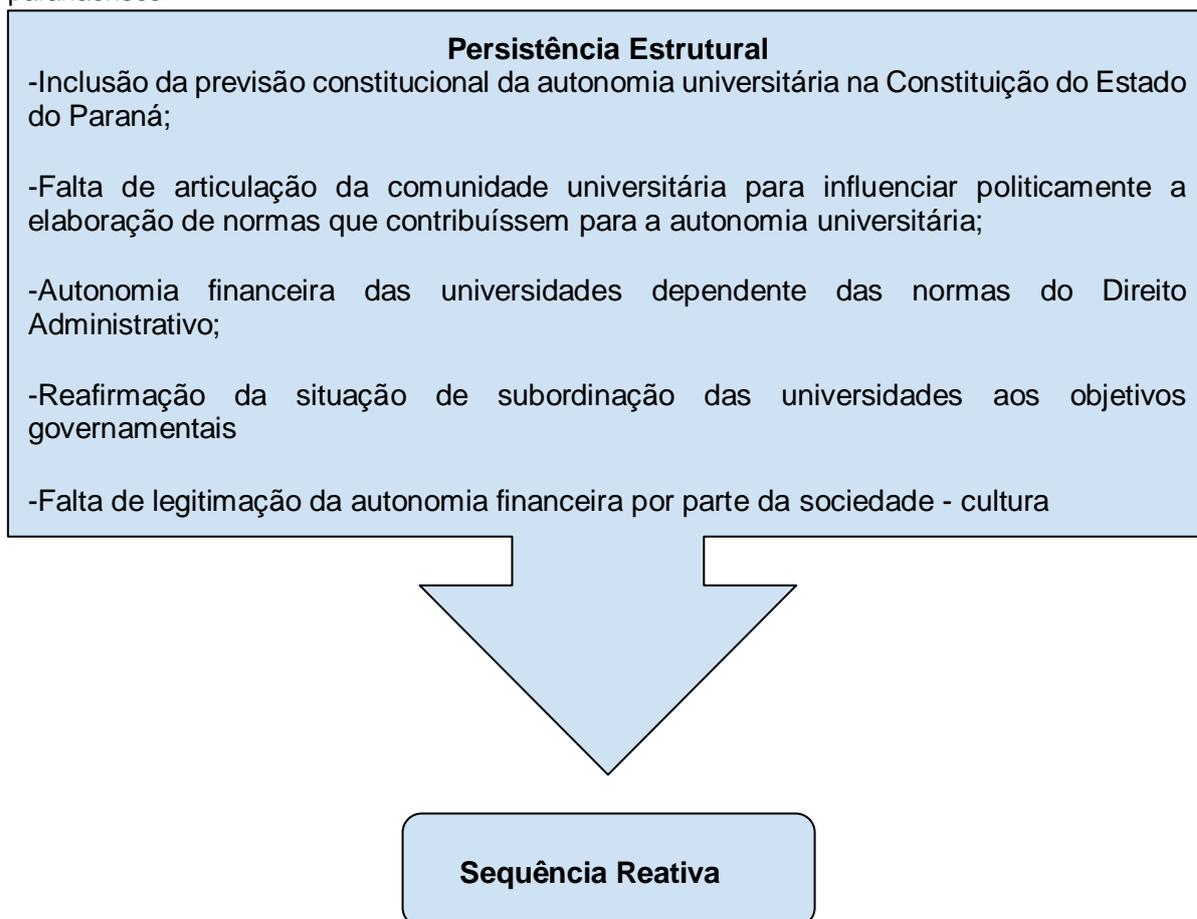
#### 4.4 SEQUÊNCIA REATIVA

A sequência reativa de um processo de dependência da trajetória pode ser interpretada de acordo com a concepção de Mahoney (2001), a apresenta como sendo um conjunto de reações e contrarreações, diretamente relacionadas à fase de conjuntura crítica.

No contexto da presente tese, são as respostas à Constituição Federal de 1988, que podem tanto estimular como provocar desvios na trajetória em andamento e, tomando como base o fundamento teórico sobre dependência da trajetória desenvolvido no Capítulo 2, o presente tópico tem o intuito de analisar os efeitos de reações e contrarreações ao princípio constitucional da autonomia e suas implicações nas universidades públicas estaduais no Estado do Paraná. Considerando que:

(...) depois da Constituição, houveram outros instrumentos que também influenciaram [autonomia da gestão financeira das universidades]. (Enfermagem, 2025)

Figura 5 - Persistência Estrutural da trajetória da autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses



Fonte: Elaborada pelo autor

Para que tal análise se tornasse possível, foram levantadas informações sobre os fatores políticos, econômicos, sociais e legais que ocorreram após a Constituição de 1988 e originados a partir dela, foram capazes de estimular ou desestimular o exercício da autonomia financeira das instituições foco da pesquisa.

Com base na análise documental, verificou-se que o período posterior à promulgação da Constituição de 1988 caracteriza-se como uma disputa de dois grupos quanto à interpretação de seu Art. 207.

De um lado, tem-se os membros das comunidades universitárias que, em grande parte, buscaram estabelecer uma interpretação ampla que potencializa a autonomia nas diversas dimensões.

Do outro lado, os órgãos do poder executivo estadual, que, na maior parte dos casos, buscavam e ainda buscam minimizar os impactos da nova constituição, limitando a autonomia das universidades públicas (COSTA, 1990 apud ARAGÃO,

2020; UEL, 2015; BARROSO, 1993, apud ARAGÃO, 2020). De acordo com Alves (2010, p. 13) existe “um permanente confronto de forças entre o Estado e a Universidade”.

Nesse sentido, Nina Ranieri reforça o argumento e explana sobre a existência de dois tipos de atores envolvidos na autonomia universitária. Um deles são os defensores, onde a maior parte está dentro das universidades (docentes, funcionários), acreditam que os resultados da autonomia são positivos. O outro grupo concorda com a autonomia, mas encara-a como uma tutela concedida e que os ganhos não justificam tanta autonomia, este grupo é basicamente formado por membros do governo. (cf. SEMINÁRIO [...], 2024, 4 h 22 min 02 s).

Assim, o primeiro lado dessa disputa (universidades) busca estimular a trajetória para a aplicação real dos princípios da autonomia universitária, chamada de reação no arcabouço da teoria da dependência da trajetória, ao passo que a segunda se apresenta como uma força que dificulta a aplicação dos princípios desta autonomia prevista na Constituição (Governos), caracterizada pela contrarreação no processo de dependência da trajetória. Seguindo a argumentação de Dal Pizzol e Salerno (2017, p. 315):

Embora se tenha o princípio previsto constitucionalmente, presencia-se uma contradição nos debates que ocorrem na comunidade acadêmica, que cercam a instituição escolar, bem como diante do Governo Estadual do Paraná, que tem afrontado, constantemente, o direito da autonomia universitária.

A gente tinha que ficar sempre brigando (...) gestão universitária tinha que ficar sempre brigando com o governo para suplementação orçamentária, porque não ela atendia. (Letras, 2025)

Todas as universidades vivem uma crise. Por mais que ela pense que tem essa autonomia, por mais que ela reivindique essas autonomias politicamente, através de seus sindicatos. Essas brigas constantes de sindicatos, a coisa nunca sai disso, está sempre essa busca, sempre. (Matemática, 2025)

A partir desse embate, verifica-se um determinismo onde interesses particulares estabelecidos criam grandes custos envolvidos com a mudança. Para Hoff (2011, p. 17), existe um “custo baseado na construção de relações necessárias entre grupos e dentro de grupos específicos para gerar a mudança pretendida”.

O papel controlador do estado, desenvolvendo mecanismos de contrarreações que afetam negativamente a dimensão financeira da autonomia universitária foi reforçado a partir da implementação de políticas neoliberais ao longo da década de

1990, que tem a autonomia universitária como um dos empecilhos para que sua agenda seja colocada em prática. Não que o receituário neoliberal surgiu diretamente em resposta à autonomia das universidades, mas foi utilizado como justificativa para tentar limitá-la e reduzir seu alcance, caracterizando-se como uma contrarreação do processo de dependência da trajetória, já que suas doutrinas serviram como justificativa para a prática de ações que acabaram limitando a autonomia das universidades.

A partir de práticas neoliberais, a influência do Banco Mundial na execução das políticas educacionais foi relevante para a definição da trajetória da autonomia das universidades públicas, pois buscou implementar um receituário considerado pela instituição como necessário para a superação da crise dos países em desenvolvimento.

No Brasil, o ideário neoliberal, intensificou-se a partir da implementação de uma proposta de Reforma do Estado iniciada no Governo Fernando Henrique Cardoso e previa a necessidade de maior enxugamento dos gastos públicos por meio da desobrigação do Estado como responsável pelo atendimento de determinadas demandas, dentre elas a educação em seus diversos níveis.

Influenciada pelo neoliberalismo, a ideia de Reforma do Estado impactou a autonomia das universidades em duas frentes. A primeira diz respeito a uma reforma administrativa e gerencial, onde o desempenho dessas instituições passou a ser parametrizadas em concepções empresariais (ALVES, 2010; SZEUCZUK, 2024) que, muitas vezes, minimiza os objetivos de uma universidade que prioriza o desenvolvimento de ciência desprovida de interesses particulares.

O agravante causado pela padronização por meio de sistemas de quantificação do desempenho das instituições coloca em risco sua autonomia, pois a implementação de avaliações favorece o estabelecimento parâmetros genéricos para a utilização dos recursos financeiros e acaba não levando em consideração uma particularidade levantada por Szeuczuk (2024, p. 121) de que “cada instituição contempla uma identidade única, que é construída em sua trajetória de consolidação enquanto universidade.

A segunda frente em que a proposta de reforma do estado impacta na autonomia das universidades refere-se ao ajuste fiscal, onde a universidade como um ente pertencente à administração pública, é considerada com uma das responsáveis

pela crise financeira do Estado, ficando sujeita a medidas de austeridade dos gastos (REIS, 2002). O seguinte depoimento de um participante da pesquisa deixa claro o contexto em que políticas de cunho neoliberal são implantadas e seus reflexos nas universidades paranaenses:

É passada a informação, que é para que possa haver melhor utilização do recurso público (...) o que a gente percebe, muitas vezes, são essas formas de gestão do recurso que acabam interferindo na forma como a universidade conduz o processo [gestão financeira]. (Enfermagem, 2025)

A Lei nº 9.394 de 1996, conhecida como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi outra sequência reativa surgida após a promulgação da Constituição de 1988, pois dedicou 2 artigos que influenciaram a autonomia em questão, sendo a primeira lei de alcance nacional que passou a abordar o tema.

Sobre a autonomia financeira tratada na LDB de 1996, destaca-se o Art. 53 quando prevê que as universidades podem firmar contratos, acordos e convênios, aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos e administrar os respectivos rendimentos destes e de outras naturezas.

O artigo 54 da lei também trata de diversos temas relacionados à autonomia financeira. Entretanto, também ficam claros os limites para o seu pleno exercício. Neste sentido, o artigo prevê que as universidades podem propor o quadro de pessoal e o plano de cargos e salários, mas devem atender “as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis”. Tais normas podem sofrer influência dos governos ao exercerem a prerrogativa de aprovar os estatutos e definir os recursos que serão disponibilizados, que muitas vezes estão limitados pelo repasse de recursos do tesouro do estado.

Embora o artigo 54 também define que as universidades podem “elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais”. O que ocorre na prática é o poder discricionário dos governos que fixam os tipos de despesas que podem ser executadas de acordo com seus interesses, tal argumento ficará evidente na abordagem da fase de “resultado” do processo de dependência da trajetória.

Nota-se que, a LDB, influenciada pelo contexto político da época de sua publicação, contém elementos contraditórios sobre o papel do setor público na educação. Ao mesmo tempo em que reforça a condição de um Estado responsável por regular o setor, também facilita a implementação de ações com o intuito de captar recursos de outras fontes que não o Tesouro do Estado, minimizando a

responsabilidade dos governos como principal fornecedora de recursos necessários para o desenvolvimento das atividades das universidades e como um dos facilitadores para o exercício da autonomia financeira.

Diante dessas constatações, no que diz respeito aos impactos da LDB da Educação Nacional de 1996 como uma sequência reativa do processo de dependência da trajetória no Estado do Paraná, percebe-se aumento das atribuições do governo estadual para o tratamento dado às universidades em seu território político. Ao mesmo tempo que passa a existir maior liberdade do chefe do poder executivo para considerar as especificidades regionais em que estavam sujeitas as instituições, aumenta seu poder para limitar a autonomia das universidades.

Nesses termos, embora houvesse a possibilidade de o Estado legislar a favor de uma maior autonomia financeira para as universidades, as prerrogativas de maior intervenção do Estado também viabilizaram o desenvolvimento de ações alinhadas com as concepções de cada governo, dando margem para priorizar seus interesses que, em muitos casos, não estavam de acordo com os objetivos de uma universidade com autonomia financeira, conforme verificado no depoimento a seguir:

Eu acho que é mais o entendimento dos dirigentes, porque a lei é criada, mas cada órgão tem as suas especificidades. As universidades são umas, os hospitais são outras, e é muito difícil deles conseguirem entender a dinâmica das universidades (Física, 2025).

Embora a LDB de 1996 estabelece que as universidades públicas podem usufruir de estatuto jurídico especial para desenvolver as especificidades quanto à estrutura, organização e especialmente o financiamento pelo Poder Público, a função das universidades nesse processo acaba sendo, muitas vezes, a de distribuir as despesas com base nos tetos estabelecidos pelo governo, de acordo com as naturezas de despesas definidas previamente. Os depoimentos a seguir mostram que isso foi verificado nas universidades paranaenses.

Nos recursos de custeio, há possibilidade de você de fato utilizar isso de maneira bastante discricionária, evidentemente de acordo com o limite do seu teto orçamentário, tá? (...). Eu não posso gastar quanto eu quero, quanto eu desejo, mas dentro daquilo que me é dado. (Biologia, 2025)

Temos liberdade para alterações no decorrer do ano, mas quando se trata de trocar as rubricas de custeio em geral para investimento, daí o estado dá uma travada. (Economia, 2025)

Para investimento, nós não temos sequer autorização da SEFA para abrir uma rubrica. Quer dizer, vem um teto da LGU e digamos que eu, por uma razão

minha aqui, interna, quero desse meu recurso 2 milhões em investimento, eu não vou conseguir abrir essa rubrica no meu orçamento. A SEFA não vai autorizar. (Biologia, 2025)

Comparando o processo de concessão de cotas orçamentárias para custeio com as cotas destinadas aos investimentos, também é possível perceber que o grau de dificuldade difere ao se comparar as diversas naturezas de despesas existentes.

Mas a questão do tesouro, do teto orçamentário, essas brigas de suplementação orçamentária, hoje, pelo menos na [nome da universidade], não tem mais. Antes, a gente vivia lá pedindo para o governo. Hoje, nem tanto. Claro, uma ou outra excepcionalidade de questão de investimento e tudo mais, mas para custeio, hoje, o que está vindo pela LGU é o que está estabelecido e realmente está sendo contemplado. (Letras, 2025)

A problemática em torno da dificuldade de utilizar os recursos também é destacada por Simon Shwartzman, ex-Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: “uma autonomia efetiva, é uma autonomia que implica não só a previsibilidade dos recursos, quanto a flexibilidade para o gasto do recurso”. (SEMINÁRIO [...], 2024, 3 h 43 min 12 s).

A falta de regulamentação ordinária limitou a capacidade das universidades de beneficiar-se de uma organização diferenciada quanto aos demais órgãos públicos, dada pela LDB. Essa é a percepção de Ranieri e Plonski (2023, 127):

Se o legislador ordinário, de cada sistema de ensino, não vier a regulamentar as condições de financiamento e de especialidade do regime, caso a caso ou para o conjunto de suas instituições universitárias, permanecerá a omissão, com repercussões centralizadoras e desfecho incerto, o que não atende ao interesse público

A inexistência de regulamentação dificultou a implementação de uma autonomia financeira de maneira efetiva, assim como limitou a utilização da LDB aprovada em 1996 como uma potencializadora desse processo, de modo que os fatores limitadores foram mais valorizados no Estado do Paraná, estimulando uma trajetória de desequilíbrio de poder em favor dos governos estaduais e em detrimento das universidades.

Além da limitação dos orçamentos por tetos pré-definidos pelo governo do estado, a autonomia financeira das universidades também fica limitada pelos contingenciamentos no orçamento, onde o montante disponibilizado pelo Tesouro do Estado, nem sempre acabam sendo alocados de acordo com critérios estabelecidos pelas próprias universidades, refletindo na rigidez da utilização dos recursos financeiros quanto a distribuição entre as diversas naturezas de despesas.

(...) quando você não executa 100% de uma determinada rubrica ou fonte de recursos, você tem que solicitar ajuste. Isso, às vezes, implica, inclusive, em decreto. Vamos supor que você precisava de investimento, 10 milhões, mas, com 8 milhões você conseguiu fazer, então, sobrou 2 milhões. Esses 2, a universidade não tem autonomia de dizer “agora eu vou comprar, por exemplo, outro tipo de material” Tem que se fazer um decreto para ajuste do orçamento. (Administração, 2025)

Eu consigo ter uma autonomia de transitar um pouco, claro que tudo sob solicitação. Dentro dos grupos, sim, para transitar, mas de um grupo grande para outro grupo, não. (Geografia, 2025).

Também foi constatado que, os critérios para distribuição das cotas nas várias naturezas de despesas não levam em consideração as especificidades das atividades das universidades.

(...) tem rubricas que você sabe que são muito, muito alternadas, como as de pessoa jurídica...de pagamento de energia. Então, pelo menos libera um trimestre. Pelo menos você consegue trabalhar com uma maior flexibilidade(...). Eu acho que ainda falta um estudo para que se encaixe de acordo com a realidade das universidades. (Direito, 2025).

Talvez os critérios não sejam tão positivos para uma instituição quanto para outra. Claro que eles diferenciam, porque nós temos uma realidade diferente se considerarmos o tamanho de cada universidade. (Medicina, 2025).

Do que foi exposto, é possível inferir que, mesmo que o governo do Estado disponibilize um montante de orçamento no início de cada ano para as universidades, ele ainda detém o poder para decidir a parcela que fica retida na forma de contingenciamento, sem garantia de que o orçamento seja descontingenciado até o final dos exercícios financeiros e em quais naturezas de despesa ele será alocado.

A autonomia universitária nunca foi plena. Sempre houve um cunho político por trás disso. Porque, se tivéssemos autonomia plena, os nossos recursos viriam na totalidade que teriam que vir, nos orçamentos anuais. Eu observei nesse histórico que o orçamento nunca veio a contento, sempre veio abaixo do necessário. (Engenharia, 2025)

Em 2016 tinha fornecedor batendo na porta todo dia, dizendo que ia cortar algum serviço porque o orçamento foi cortado, foi contingenciado, enfim... (Geografia, 2025).

Portanto, tanto a limitação da despesa por tetos de natureza de despesa, como os contingenciamentos realizados ao longo do exercício financeiro, corrobora com a Proposição 4 da tese, apregoando que a estrutura normativa do território político da universidade, influencia a execução de sua autonomia, mostrando que nem mesmo a

LDB 1996 foi suficiente para superar essa condição de dependência do governo estadual.

Caminhando para o final da década de 1990, o ideário neoliberal ainda influenciava as ações com o intuito de enxugar a máquina pública e, conseqüentemente, reduzir as obrigações financeiras do Estado junto às universidades, impactando a autonomia universitária no âmbito financeiro. Neste contexto, foi promulgada a Lei Federal nº 9.637 de 1998, cujo maior impacto sobre as universidades era a possibilidade de qualificar entidades como organizações sociais e criar o Programa Nacional de Publicização.

Sobre o mecanismo de qualificação de uma entidade como organização social previsto na lei, o Art. 1º mostra que:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Através do processo de Publicização estabelecido na lei, as atividades citadas no Artigo 1º poderiam ser desenvolvidas por organizações sociais qualificadas, que seriam formalizadas a partir da celebração de contratos de gestão, que deveriam ser embasados nos critérios expressos no Artigo 20º, são eles: I- Ênfase no atendimento do cidadão cliente; II - Ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; III - Controle Social das ações de forma transparente (BRASIL, 1998).

A operacionalização da qualificação das entidades e da Publicização fazia parte das políticas propostas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Alves (2010) ressalta que a proposta não foi colocada em prática devido a pressões do meio acadêmico e cita os exemplos de resistências do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES - SN) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

O impacto do ideário neoliberal também esteve presente ao longo do Governo Jaime Lerner. No segundo mandato (1999-2003), por exemplo, as próprias universidades assinam o “Termo de Autonomia”, onde o governo do Estado do Paraná ficaria responsável por arcar com a folha de pagamento no ano de 2000. Entretanto, a contrapartida das universidades seria aumentar a oferta de vagas em 20%, sem

gerar custos para os cofres públicos e cujas despesas deveriam ser custeadas por outras fontes que não o Tesouro do Estado (SZEUCZUK, 2024).

Mobilizações promovidas pelas universidades diretamente afetadas fizeram com que essa proposta perdesse força política ao longo do tempo, sendo abandonadas pelo Governo, já que proposta apresentada pelo governo representava uma lógica que desobriga o poder público como o agente responsável pelo financiamento das universidades, contendo elementos fortemente privatizantes.

Outra decisão tomada ao longo do governo Jaime Lerner foi a tentativa inicial de implantação do sistema Meta 4 nas universidades em 2002, cujo objetivo da ferramenta era realizar a gestão de recursos humanos dos servidores lotados nos órgãos públicos do estado do Paraná.

A criação do Meta 4, embora proposta previa aplicação a todos os órgãos do estado, pode ser interpretada como um mecanismo de controle sobre a autonomia das universidades, já que estabelece regras centralizadas para a gestão de pessoal das instituições e representou uma contrarreação aos efeitos potencializadores da Constituição de 1988.

Após a obrigatoriedade de sua implantação, por meio do Decreto Estadual n. 3.728 de 2012, ao longo do governo Beto Richa, a questão vem sendo um campo de diversas disputas entre os governos e as universidades, de modo que nem todas elas implantaram o sistema até o ano da realização da pesquisa.

Depois da Constituição, aí já houve, por exemplo, a instalação do Meta 4, né? Que já é um sistema que exerce um certo controle, vamos assim dizer, na gestão administrativa e financeira das universidades, embora as universidades, as maiores, nem todas estão no Meta. 4. (Enfermagem, 2025)

Muitas foram as políticas neoliberais implementadas em desfavor do exercício da autonomia financeira das universidades brasileiras e, conseqüentemente, das paranaenses, nos governos que se seguiram. Um exemplo, mais recente, foi a Emenda Constitucional 95 de 15 de dezembro de 2016. De acordo com Rodrigues e Azevedo (2024), a normativa previa o congelamento das despesas primárias por vinte anos nas áreas sociais, incluindo os gastos com educação, impactando na implementação de políticas que pudessem potencializar a autonomia financeira das universidades públicas, pois, de certa forma, dificultava a canalização de recursos pública para o desenvolvimento de suas atividades

Além das políticas neoliberais implementadas ao longo das décadas de 1990,

2000 e 2010, que conforme demonstrado, justificaram um conjunto de ações na forma de corte de gastos, contingenciamentos e discricionariedade por parte do governos do estado na definição do tipo de despesa autorizada para execução nas universidades, outro elemento que impactou negativamente o exercício da autonomia financeira das universidades públicas do Brasil e, conseqüentemente, nas universidades públicas estaduais do Paraná, foi a implantação, por meio da EC 93 de 8 de setembro de 2016, da Desvinculação das Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM)

Nós termos desta pesquisa, a mencionada lei também é considerada uma “sequência reativa”, na forma de uma “contrarreação” no processo dependente da trajetória, pois contribuiu para que os entes governamentais limitassem ainda mais o exercício da autonomia financeira nas universidades.

A EC 93/2016 alterou o Artigo 76 do Ato das Constituições Transitórias, incluindo os Art. 76-A e 76-B e afetou as receitas diretamente arrecadadas por algumas universidades estaduais, inclusive as paranaenses:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Embora a retenção tenha ocorrido a partir de 2018 nos órgãos públicos estaduais do Paraná, sua regulamentação já estava embasada no Decreto Estadual nº 5.158 de 2016. O texto do Art. 1 versa que:

Art. 1.º Ficam desvinculados de órgão fundo ou despesa, 30% (trinta por cento) das receitas estaduais relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

A partir da coleta de dados, verificou-se que a implantação da DREM nas receitas dos órgãos públicos do Estado do Paraná, limitou a capacidade de geração de receitas dos diversos projetos desenvolvidos nas universidades públicas (cursos, eventos, especializações e prestações de serviços), muitas vezes desestimulando-as.

(...) você arrecadou lá, vamos dizer, 10 milhões e 3 milhões já vai para a DREM, que é 30%. Então, você fica com 7 milhões líquido. Aquela receita bruta que, se você arrecadar 10 milhões para investimento, fazer as suas coisas, os seus investimentos, acaba ficando só com 7. (Engenharia, 2025)

Nós temos o Hospital Veterinário e ele cobra um preço público para prestar esse serviço, só que 30% desse recurso, automaticamente, quando é lançado no sistema de controle financeiro, contábil e orçamentário, ele já retira 30%. Ele separa, 70% é teu [universidade], 30% é do governo [Tesouro Geral do Estado]. Então, veja bem, isso cria uma dificuldade de manutenção da própria atividade. (Administração, 2025)

Olha, eu acho que ela impacta bastante, dificulta bastante, até mesmo quanto a gente pega em pequenos cursos, nos colegiados, nos centros, acaba criando uma certa desmotivação. (Direito, 2025)

Muitas pessoas dizem assim, por exemplo, “eu não vou propor lá um projeto”, “eu não vou fazer uma semana, porque eu já sei que eu vou perder 30%”. Então, também tem essa dificuldade na geração da receita própria. (Geografia, 2025)

Desta maneira, o preço do produto ou serviço que deve ser cobrado para manter a atividade economicamente viável é maior que praticado no mercado, causando baixa competitividade, dificultando a sustentabilidade financeira das atividades.

A gente perde competitividade para outras iniciativas privadas. Ou seja, em vez de você ter incentivo de gerar receita para desonerar os cofres públicos, nós somos penalizados pela DREM, porque a gente perde competitividade perante ao mercado (...) você presta um serviço, mas o retorno basicamente some, porque 30% é DREM. (Administração, 2025)

Tem que fazer um projeto pensando em uma arrecadação maior só para gerar recursos para atender à DREM. (Música, 2025)

Quando você programa os eventos, você, obviamente, coloca no custo da promoção do evento, você coloca também a DREM. (Medicina, 2025)

Até o ano de 2019 a DREM incidia sobre todas as atividades das universidades, tanto aquelas ligadas diretamente ao ensino (como prestações de serviços, cursos e eventos), como aquelas relacionadas à área da saúde, principalmente representadas pelos atendimentos médicos e exames laboratoriais, custeadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ou por meio da cobrança de taxas diretamente da população. Entretanto, por meio de mobilizações políticas das universidades, o governo deixa de aplicar a DREM sobre as atividades de saúde a partir de 2020, retirando seu impacto, pelo menos para tais iniciativas.

(...) com o apoio político eles retiraram da saúde, mas somente dos hospitais universitários. Então, criou lá uma classificação diferente e hoje não se paga a DREM sobre o recurso que o SUS repassa aos municípios para custeio dos hospitais. (Administração, 2025)

E anteriormente, né, antes disso [até 2019], tinha a questão da saúde também, teve um tempo ali que a saúde também tinha a DREM. (Letras, 2025)

Eu recebia um recurso grande do SUS. Ele vinha integralmente para aquilo. Aí eu já perdia 30% e tinha que pagar, tinha que custear. Isso era um limitador (...). Depois, a área da saúde foi excetuada e ficou só o restante. (Geografia, 2025)

O retorno às universidades dos recursos gerados pelas atividades desenvolvidas e retidas na forma de DREM, passa a depender da vontade política do chefe do poder executivo do estado, assim como da capacidade de mobilização das universidades para pleitear tais recursos.

Cabe ao Estado devolver para nós ou não, mas impactou diretamente. (Matemática, 2025).

(...) em alguns momentos, houve a devolução. Em outros momentos, não houve essa devolução (...) não é um retorno casado. (Direito, 2025).

Sempre voltou, né? Mas o problema é o seguinte, você precisa na hora, né? Você precisa daquele recurso ali. Então, primeiro vai descontar para depois voltar o recurso, entende? Mas ele volta, sim, como Fonte 101, que é uma reposição do Estado (Arquitetura, 2025).

(...) vamos assistir governos menos sensíveis às demandas das universidades. Tentam e colocam essa questão da DREM de uma maneira mais rígida. Eu recolhi o dinheiro, está recolhido, acabou a conversa. Outros que dizem: Tudo bem, eu recolho, mas aí eu devolvo para vocês em uma outra rubrica (...). Vai depender da sensibilidade do governo. (Biologia, 2025)

A obrigação da devolução desse financeiro não garante o retorno orçamentário desses 30%. E aí continua a briga do Reitor e tudo mais para retornar esse valor, porque as nossas receitas são basicamente isso. (Letras, 2025)

Tendo como base a Emenda Constitucional 132 de 20 de dezembro de 2023, os efeitos da DREM foram prorrogados até o dia 31 de dezembro de 2032, reduzindo a possibilidade de contar novamente com essa parcela de recursos, limitando a autonomia financeira das universidades.

Inicialmente era temporário, seria para quatro, cinco anos (...), nós estávamos felizes porque acreditávamos que em 2021 ela deixaria de ser cobrada. (Medicina, 2025)

Com a prorrogação de seus efeitos, corre-se o risco de que a retenção das receitas das universidades na forma de DREM torne-se uma prática naturalizada, tornando cada vez mais difícil que o poder executivo “abra mão” da parcela retida.

Ainda falando sobre fenômenos que podem ser caracterizados como sequências reativas, é importante levar em consideração as implicações da Lei n. 14.133 de 2021, conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que

fixou normas mais rígidas para a aquisição de bens e serviços de toda a administração pública.

Nós trabalhávamos com uma lei 8666 que era da década de 90. Quer dizer, todo mundo já sabia como operar com a lei, já tinha parecer, o que era dúvida o Supremo já pacificou, já tava tudo certo. Eu entro com uma nova legislação, eu começo tudo zero. (Biologia, 2025)

Ela [Lei 14.133 de 2021] dificultou um pouco o nosso trabalho. Ela veio com uma roupagem totalmente diferente, com uma metodologia totalmente diferente. Procedimentos que eram mais rápidos, hoje são mais demorados. (Geografia, 2025)

Na visão de Carlos Gilberto Carlotti, Reitor da USP desde janeiro de 2022, “se nós temos uma garantia da entrada de recursos, a saída do recurso é muito trabalhosa” (SEMINÁRIO [...], 2024, 50 min 02 s).

Carlos Gilberto Carlotti, ainda propõem uma legislação específica para o uso dos recursos nas universidades, assim como ocorre em instituições de outros países. Analisando a particularidade das universidades, Pazeto (2003, p. 106) lembra que a natureza e finalidades das universidades “sempre foram, e não poderia deixar de ser, formação humana, científica e social, devidamente contextualizadas”.

A burocracia ainda considera o professor e a atividade científica e de inovação, um negócio que tem que caber na rotina das compras públicas em geral, por exemplo. Que a universidade está sujeita à norma do direito público, que é geral a todos os órgãos públicos, né? (Biologia, 2025)

A universidade tem as suas especificidades que talvez não devesse entrar em todas as regras (...). Eu não diria que tira a nossa autonomia, tirar não, mas limita. Às vezes deixa mais embaraçado, deixa mais demorado. (Geografia, 2025)

Essa complexidade, que é a universidade, já é um motivo para que nós devêssemos ser tratados uniformemente, como os outros órgãos. (Agronomia, 2025)

Percebe-se que há incompatibilidades entre a Lei de Licitações e Contratos Administrativos e os processos de gestão do orçamento público junto às universidades.

Muitas vezes, nós aqui na reitoria estamos sem orçamento para a 39 [prestação de serviços por pessoa jurídica], mas a gente vai olhar o campus de [nome do campus], eles estão lá com um orçamento grande, mas eles estão esperando uma licitação. Então, por isso, o Estado não libera o orçamento. (Estatística, 2025)

Foi liberado o PROINFRA [Programa de Modernização da Infraestrutura] para as universidades. Esse orçamento foi anunciado já mais ou menos no meio

do ano e muitas universidades não conseguiram licitar no ano passado. E esse recurso, para quem não conseguiu licitar, não foi recomposto para 2025. (Administração, 2025)

No caso das universidades estaduais paranaenses, a condição de subordinação às leis do direito público foi potencializada pelo reconhecimento das universidades como autarquia estadual, que ocorreu, ainda, com a Lei 9.663 de 1991, já apresentada na fase de “Persistência Estrutural”, o que contribui a autonomia financeira das universidades estudadas se desenvolva com essa limitação e possuindo características particulares e pendentes de sua própria trajetória.

As dificuldades para a execução de despesas nas universidades estaduais paranaenses com nova lei de licitações vêm sendo contrabalançadas a partir da aplicação de uma lei estadual publicada no mesmo ano, a saber, a Lei n. 20.537 de 20 abril de 2021, que versa sobre as relações entre as Instituições de Ensino Superior, os Hospitais Universitários e os Institutos de Ciência e Tecnologia públicos com Fundações de Apoio.

A leitura do caput do Art. 2 da lei permite identificar a importância das fundações e seu papel flexibilizador de normas que regulamentam as contratações por meio de licitações.

**Art. 2º** As Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES), os HUs e ICTs poderão celebrar contratos, acordos de parceria e convênios, termos de cooperação ou ajustes individualizados, dispensado o processo licitatório, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, gestão de hospitais e de saúde pública, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para a gestão administrativa, financeira e de pessoal necessária à execução desses projetos.

O depoimento de um participante entrevistado reforça a capacidade da Lei n. 20.537 de amenizar os impactos das novas regulamentações impostas pela Lei n. 14.133 de 2021 para a execução das despesas necessárias ao desenvolvimento das atividades das universidades paranaenses.

Mas não posso descartar como um fator que nos ajudaria e o próprio governo já está percebendo isso, a existência das fundações e a capacidade das fundações executarem projetos, encomendas, convênios, recursos, de uma maneira mais rápida. (Biologia, 2025)

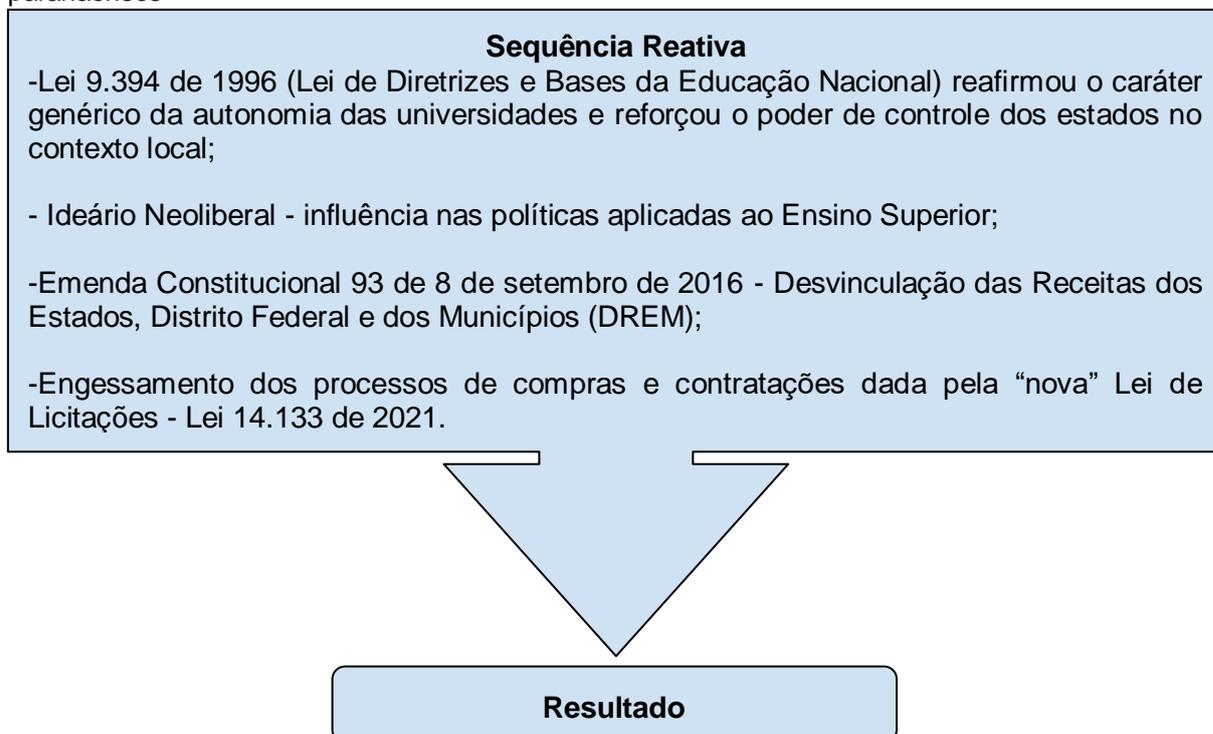
Outro entrevistado destaca que a gestão de atividades por meio de contrato com fundações tem o potencial de contribuir não apenas para contrabalancear as limitações impostas pela nova lei de licitações, mas também para minimizar a queda das receitas após a implantação da DREM.

O que a [nome da universidade] vem fazendo, assim, é tentar trabalhar bastante com as fundações, sabe? Colocar arrecadação, por exemplo, do vestibular pela fundação. Agora eles querem também colocar de concursos pelas fundações, né? Porque aí não retém a DREM. Tem um convênio ali, com a fundação, que daí ocorre o repasse. (Letras, 2025)

Na fase Resultados, a seguir, será possível mostrar o efeito líquido e a condições atuais da autonomia financeira como um dos esforços para contrabalancear sua condição como autarquia do governo estadual.

Em suma, A Figura 6 mostra que a Sequência Reativa foi determinada pelos seguintes elementos que levaram a um Resultado específico para o estado do Paraná: 1) Influência neoliberal que estimulou políticas de corte de gastos públicos e a implantação de indicadores de eficiência das atividades, intensificados a partir da década de 1990; 2) Aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996; 3) Aplicação da EC 93/2016 que estabelece a DREM e; 4) Aprovação da Lei 14.133 de 2021 que regulamenta as licitações públicas, todos eles caracterizados como sequências reativas do processo de dependência da trajetória, chegamos a um “resultado” no início da década de 2020 materializado na implantação da LGU por meio da Lei Ordinária 20.933 de 2021.

Figura 6 - Sequência Reativa da trajetória da autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses



Fonte: Elaborada pelo autor

A LGU, como será evidenciado no próximo tópico, reflete o “resultado” alcançado pela disputa estabelecida entre universidades e governo. Nos moldes da teoria da dependência da trajetória, a LGU foi moldada por desenvolvimentos históricos anteriores a ela, assim como tem a capacidade de limitar o desenvolvimento futuro, fazendo com que a autonomia financeira das universidades públicas possua características particulares no contexto do estado do Paraná.

#### 4.5 RESULTADO

Para Mahoney (2001) o resultado de um processo dependente da trajetória é configurado pela equalização de conflitos gerados na sequência reativa e estabelecimento de um padrão institucional desenvolvido a partir da conjuntura crítica, que no caso analisado no desenvolvimento da presente tese, é a Constituição Federal de 1988.

É a partir do conhecimento da história da trajetória percorrida que é possível compreender a situação atual da autonomia das universidades públicas estaduais no âmbito financeiro, que é fruto de elementos que levaram tanto à sua potencialização, como à limitação de seu pleno exercício. Portanto, a situação atual da autonomia financeira das universidades paranaenses é compreendida dentro do arcabouço da teoria da dependência da trajetória como sendo o resultado deste processo.

Os resultados relacionados à autonomia da gestão financeira das universidades estudadas, serão analisadas com base na definição elaborada por Schwartzman (1988, n.p), que supõe a existência de “dotação orçamentária global, com plena liberdade para remanejamento de recursos entre itens de pessoal, custeio e capital”. Também será considerada como autonomia financeira, o grau de independência na definição do montante dos recursos disponibilizados, bem como a regularidade desse fluxo ao longo dos anos, cuja importância foi evidenciada ao longo dos depoimentos realizados no processo de entrevista com agentes universitários e docentes das instituições de ensino.

A relação entre autonomia financeira e o montante de recursos disponibilizados pelo Estado fica clara com base no seguinte depoimento de um dos entrevistados:

[a autonomia] depende da disponibilidade dos seus próprios recursos arrecadados e também do que o Estado dispõe (...), os limites orçamentários para cada instituição. (Matemática, 2025)

Levando em consideração a perspectiva de SAVIANI (2020) de que existem três grandes modelos de universidades (alemão, anglo-saxônico e prussiano) e que a caracterização por um deles não é determinado por sua exclusividade mas pela verificação de maior número de características prevaletentes, é possível inferir que, no Brasil, o modelo dominante em sua fase de resultado é o francês, onde sobressai a imposição do poder de controle do estado, característica herdada desde a gênese do ensino superior no país, conforme abordado na fase “condições iniciais”.

Embora em menor escala, o modelo de universidade pública no Brasil também foi influenciado pelo modelo anglo-saxônico (objetivos orientados pelos interesses do mercado capitalista), verificado com mais intensidade a partir da intensificação do neoliberalismo no Brasil, conforme evidenciado na fase “sequência reativa”.

O rompimento de um modelo centralizador do Estado, foi limitado pelo baixo poder de mobilização política das universidades paranaenses, principalmente nos anos que sucederam a Constituição Federal de 1988, o que dificultou o desenvolvimento de uma estrutura normativa que potencializasse uma maior autonomia financeira das universidades do estado. O seguinte depoimento deixa explícita essa percepção:

No caso aqui do Paraná, nós tentamos, em 2014, 2016, 2017, buscar algo semelhante entre universidades, negociando com o governo uma possível autonomia similar à da USP. Só que teve muita resistência dentro do próprio sistema. Hoje, nós temos sete universidades no Estado do Paraná e as únicas que eram a favor de buscar algo semelhante, do ponto de vista de gestão, financeira atrelada ao índice da receita tributária era a [universidade X e a [universidade Y] (...) eram duas contra cinco! (Administração, 2025)

Tais características impactam diretamente o *status* da autonomia universitária no âmbito financeiro, principalmente no que diz respeito à influência do poder político exercido pelos governos do estado na disponibilização de recursos orçamentários, impactando no alcance dos objetivos das universidades.

Fica claro que o resultado, em termos de autonomia universitária, como uma das fases de um processo dependente da trajetória foi moldado com base no modo como as fases precedentes (condições iniciais, conjuntura crítica, persistência estrutura e sequência reativa) se desenvolveram, assim como da maneira como fatores da conjuntura atual impactam na gestão financeira das universidades do Paraná.

Desde a Constituição Federal de 1988 até o início da década de 2020, a autonomia das universidades estaduais paranaenses foi marcada por disputas e articulações travadas no campo político. No âmbito financeiro, isso se deve à inexistência de uma normativa capaz de garantir um fluxo regular de recursos do Tesouro do Estado para as sete instituições públicas estaduais. Neste sentido, do que foi exposto nas fases que antecederam o Resultado, confirma-se a validade das Proposições 3 e 4 da presente tese.

Em 2021, foi aprovada a LGU, cujos dispositivos refletem o resultado da autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses. Ela é a norma legal mais recente (pelo menos até a conclusão da pesquisa) e pode ser considerada como um produto das disputas dos principais agentes envolvidos com a temática, ocorridas nas décadas que a antecederam.

Enquanto gestora, eu acredito que ela trouxe um norte para muitas questões que até então não estavam tão bem esclarecidas, vamos assim dizer. (Enfermagem, 2025)

A forma como a LGU se relaciona com as demais normas do direito financeiro e com os atos do poder executivo (leis, decretos, resoluções, orientações normativas, pareceres) reflete o Resultado em termos de autonomia financeira das universidades estaduais.

Tomando como base a LGU, surgiu a necessidade de listar e analisar os dispositivos a ela vinculados, o que permitiu identificar aqueles que impactam de maneira efetiva a autonomia financeira das universidades estaduais. O resultado dessa análise foi demonstrado no Quadro 7.

Ao longo do levantamento, ficaram evidentes as relações que se estabelecem entre a LGU e alguns dispositivos legais que restringem e também estimulam a autonomia financeira. A partir de tal análise foi identificado que, em muitos casos, a LGU permite a utilização do controle como justificativa para que o estado limite o exercício da autonomia financeira das universidades.

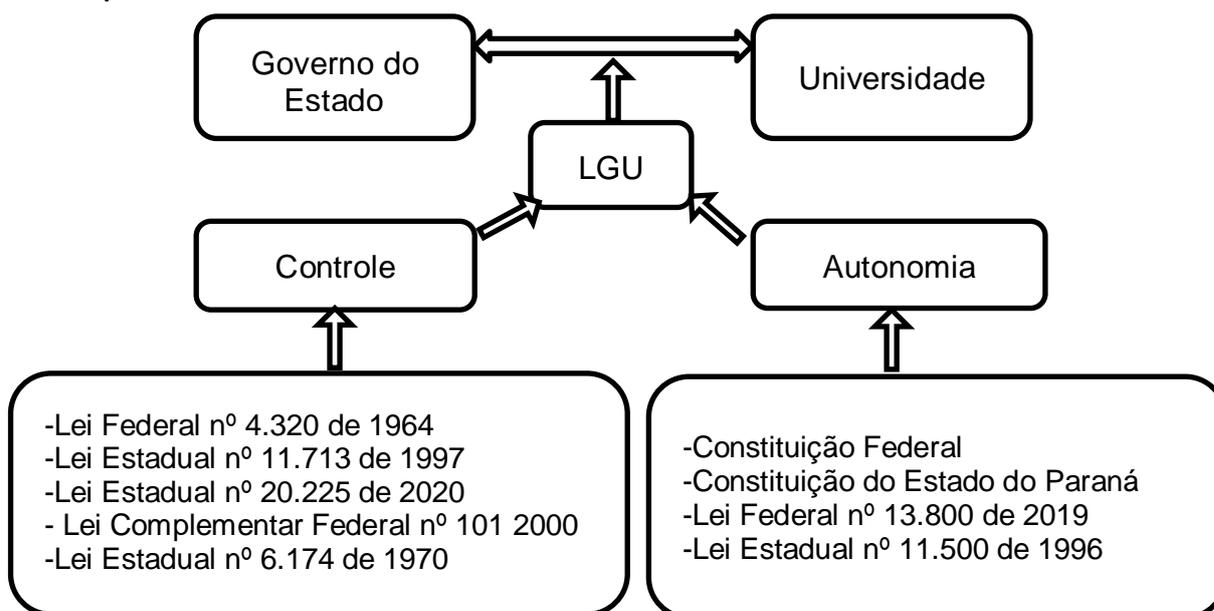
A Figura 7 mostra que algumas leis e normas externas mediam a relação entre autonomia universitária e controle, o que leva a uma naturalização da submissão na interação entre o poder executivo estadual e as instituições públicas de ensino superior do Paraná.

Quadro 7 - Documentos citados na LGU e impactos sobre a autonomia universitária

Documento	Papel/Impacto
Constituição Federal e Constituição do Estado do Paraná	Previsão de autonomia universitária - Art. 207
Estatutos e regimentos das Universidades	Adequação conforme LGU
Lei Federal nº 13.800 de 2019	Normas para estabelecer parcerias com gestoras de fundos patrimoniais
Lei de Diretrizes Orçamentárias	Adequação das propostas orçamentárias de acordo com os parâmetros da LDO
Lei Federal nº 4.320 de 1964	Regras para liberação de despesas das Universidades - Art. 47 a 50
Lei Estadual nº 11.713 de 1997	Alteração da distribuição de vagas por universidade e da carga horária docente. Art. 21 e §§ 3º e 3ºA do art. 3
Lei Estadual nº 20.225 de 2020	Normas relativas ao regime de trabalho - Art. 6
Lei Complementar Federal nº 101 2000	Normas relativas ao aumento do gasto com pessoal
Lei nº 11.500 de 1996	Autoriza fundações de apoio a produzir bens ou prestar serviços e remunerar servidores participantes.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei Ordinária 20.933 de 2021,

Figura 7 - Esquema analítico do impacto da LGU sobre o controle e a autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses.



Fonte: Elaborado pelo autor com base na LGU.

A Figura 7 mostra que a LGU atua tanto no controle (que restringe a autonomia financeira) como a partir de elementos legais (que elevam o nível de autonomia financeira). Analise-se o Resultado do processo de dependência da trajetória a partir dessas duas perspectivas, sabendo que:

A gente precisaria ter mais tempo de aplicação da lei (...) os efeitos carecem de mais um pouco de tempo para mostrar positivo ou negativo. Eu acho que é muito novo ainda, muito recente essa questão. (Medicina, 2025)

#### 4.5.1 A LGU como controle da autonomia financeira das universidades

De acordo com o Art. 1º, os propósitos da lei são dispor sobre parâmetros para o financiamento e a distribuição de recursos entre as Universidades Estaduais do Paraná, fixar regramento para pagamento de pessoal e estabelecer critérios para a gestão universitária, com base em sua autonomia constitucional (PARANÁ, 2021).

A análise do conteúdo da lei mostra a prevalência do exercício de poder dos órgãos do Estado, em detrimento às instituições estaduais de ensino superior. Tal poder é reforçado por todo um aparato legal que a fundamenta, limitando o exercício da autonomia das instituições. Os seguintes excertos confirmam esta constatação:

Apesar da LGU prever autonomia da universidade, o conjunto de outras leis que se sobrepõem acabam impondo restrições na destinação dos recursos (...). A gente não tem autonomia nenhuma devido a essas restrições. (Música, 2025)

Temos autonomia no sentido de poder determinar as finalidades de uso dos nossos recursos. No entanto, nós temos regras a serem seguidas e isso acaba por trazer alguns limites. (Economia, 2025)

Eu acho que, antigamente a gente tinha mais liberdade (...), uma relação melhor com o governo do Estado, certo? Os reitores iam e falavam diretamente com os secretários, entende? É uma situação bem mais complicada. (Arquitetura, 2025).

A constatação de que a capacidade de controle de outras leis ou normas sobre a LGU também surgiu a partir da leitura do texto da lei, e motivou a realização de um mapeamento dos trechos que reforçam o poder de decisão dos órgãos executivos ou impõem limitações por meio de regulamentações diversas (leis, decretos, Constituições Federal e Estadual, entre outras).

Neste sentido, foram identificados 38 termos que remetem a essa vinculação e foram analisados com base no contexto em que se apresentam na lei. Os termos

identificados foram os seguintes: *Na forma da lei; Autorização governamental; Propor; Parâmetros estabelecidos em Lei; Termos da lei; Observados os; Respeitados os; Parâmetros estabelecidos; Propostas de remanejamentos para a SETI; Mediante ato do Poder Executivo; Após avaliação prévia da SEAP e SEFA; Autorizada mediante Decreto Governamental; Autorização pela SEFA; Cotas liberadas trimestralmente; Aprovação Governamental; Solicitar à Seti; Observar as regras e critérios; Mediante decreto; Hipóteses e condições estabelecidas pela Lei; respeitados os limites e as regras ; Veda; Seguirá os ditames; Dependem de autorização governamental; Parâmetros estabelecidos em Lei; Precedida de avaliação por parte da SEAP e da SEFA; Aprovação governamental; Veda, nas IEES; Observado o; Observados os seguintes critérios; O limite de ; Poderão ser revisados por lei do Poder Executivo; O chefe do poder executivo pode limitar, por decreto; Apresentar a SETI um plano; Perdeu autorização de funcionamento; SETI instaurará processo de reavaliação de autorização; Decisão final; Autorização de funcionamento; Adequar seus estatutos.*

Utilizando a ferramenta *World Cloud Add On* foi possível identificar, por meio de uma “nuvem de palavras” (Figura 8) as expressões que aparecem com mais frequência dentre os 38 termos identificados, confirmando a prevalência do poder de órgãos do executivo através da prerrogativa do controle e o respaldo em normativas existentes.

Algumas passagens da lei reforçam a percepção de que a LGU não foi capaz de eliminar a relação de poder que o executivo estadual sempre exerceu sobre as universidades ao longo dos anos, mesmo após o tratamento dado para a autonomia universitária pela Constituição de 1988, pelo contrário, somente consolidou e reforçou essa relação. Aqui, mais uma vez, as Proposições 2 e 4 são evidenciadas.

Foi possível perceber uma vinculação de elementos importantes da autonomia com dispositivos legais e regimentais previamente existentes. Como é o caso do papel atribuído às universidades como disponibilizadores de informações necessários para os embasar novas contratações de pessoal, assim como para a disponibilização de recursos públicos para as atividades (art. 64). Isso ocorre mesmo que a LGU preveja que as universidades possuem autonomia para tomar as decisões envolvendo contratações e utilização do orçamento (art. 4, 5 e 21).

A autonomia também é restringida pelas normas que versam sobre as alterações dos parâmetros para definir os quantitativos de servidores que podem ser



A predominância do poder inclui poucos e exclui outros tantos atores fundamentais para a construção de uma autonomia com participação, cuja representatividade é essencial para a construção de um processo mais democrático e, conseqüentemente, autônomo. Tais atores excluídos são os agentes universitários e alunos das universidades, que são diretamente afetados pelos dispositivos, mas são excluídos dos mecanismos de participação da LGU.

A forte vinculação de outras leis que evidenciam o controle pode ser visualizada em diversas passagens da LGU. O art. 12 por exemplo, prevê a liberação de recursos de forma trimestral, conforme apregoa a Lei Federal 4.320 de 1964. Desta maneira as liberações de cotas orçamentárias não são uniformes e restringem a compra de alguns bens ou contratação de serviços ao longo do exercício financeiro, prevalecendo a vontade do poder executivo estadual, restringindo o planejamento de médio e longo prazos das instituições.

Muito embora a universidade tenha autonomia, as regras contábeis, as regras que nós temos na legislação, principalmente a Lei 4.320, que dá todo o parâmetro para atuação financeira dentro do âmbito do setor público, nos traz uma série de restrições. (Economia, 2025)

Neste momento, cabe uma observação sobre o contexto em que a Lei 4.320 de 1964 foi instituída e seus impactos em regulamentações posteriores sobre o orçamento público, inclusive na LGU. Criada no bojo de reformas que reforçaram o poder do estado durante o Regime Militar, de caráter centralizador, ela limitou a autonomia das instituições de ensino públicas. Isso fica muito evidente no art. 2 da Lei 4.320 de 1964: “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo(...)”. Portanto, é uma herança do regime militar que prevalece até a atualidade, sendo utilizado como fundamento legal para contingenciar alguns tipos de despesas. Isso faz com que os interesses dos governos sobreponham às atividades necessárias para o desenvolvimento educacional e científico.

Além das formas de controle implícitas na LGU que acabam limitando a autonomia das universidades paranaenses, herdadas de normas do direito administrativo aplicadas a todos os órgãos públicos, os valores para cobrir despesas para custeio repassados com base nos parâmetros fixados pela LGU, incluem recursos que já eram gerados nas próprias instituições.

Isso fica evidente no momento em que, uma vez recolhida a parcela da DREM, ela passa a fazer parte dos recursos pertencentes ao Tesouro Geral do Estado. Conforme relata História (2025):

(...) a gente não recebe de volta, até agora, pelo menos a gente não (...). Uma parte do valor tem que voltar para a instituição, mas a gente não recebe.

Constatou-se que, quando a parcela da DREM volta para as universidades, ela acaba sendo destinada para cobrir as despesas de custeio e incluídas no montante que já deveria ser repassado para o cumprimento dos parâmetros estabelecidos na LGU. Os depoimentos a seguir tornam evidente este ponto de vista:

(...) nessa última LOA, eles fizeram uma fonte especial destinada à DREM. Só que eles tiraram do nosso teto. Então, assim, deram, mas não deram. Se eu arrecadar, eu uso, se eu não arrecadar, eu não uso. Mas eu tinha um teto orçamentário que foi imposto pela LGU, que eles diminuíram, descontando esse valor. (Física, 2025)

Ela veio com um pedaço da fonte 101, entendeu? (...) Puro do Tesouro, viria 100% puro, só que ela não veio 100%, ela veio, vamos dizer, 85% do recurso da fonte 500 e 15% da fonte 101, se alguém tivesse recolhido a DREM, inclusive o nosso (...). Então, a gente tem lá, na fonte, nos recursos da LGU, temos a fonte 500 e a fonte 101, que é DREM (...) uma manobra para te dar dentro da LGU. (Engenharia, 2025)

(...) nos últimos três, quatro anos, ele usa essa receita para uma fonte dela, mas dentro do orçamento, que é previsto. Não é um retorno adicional, ou seja, estou te devolvendo algo que vocês arrecadaram. (Administração, 2025).

Nós conseguimos fazer essa liberação [da DREM já retida] mas aí eu consigo isso para frente, num período muito futuro, numa fonte que talvez não seja a fonte que me atenda. Muitas vezes era disponibilizado em rubricas que não eram as que eu necessitava. (Geografia, 2025).

Tal manobra também acaba limitando a capacidade de investimento das universidades, uma vez que os recursos repassados com base na LGU são destinados apenas para atendimento de despesas de custeio.

Boa parte dos nossos recursos próprios foram alocados em investimentos por determinação da Secretaria da Fazenda. Isso cria um embaraço para a gente, porque muitas receitas que a gente tem é gerada de projetos que tem um plano de aplicação. (Música, 2025).

(...) 30% é um valor considerável, visto que o Estado dá a fonte 500, não liberam para investimentos. Os investimentos têm um recurso próprio, 30% que a gente poderia investir em tecnologia e as melhorias dentro da instituição, e que acaba sendo devolvido para menos. E fica limitado o uso. (Física, 2025)

Além do fato da LGU não vincular o repasse de recursos para investimentos, ela também acaba compensando um montante do orçamento que antes era despesa com pessoal (não contemplado na LGU), de modo que o governo passa a disponibilizar na forma de despesa de custeio, incluindo-a no total disponibilizado com base na LGU. Isso ocorre, por exemplo, quando um servidor se aposenta e sua atividade passa a ser desenvolvida por uma empresa terceirizada.

(...) cada vez que um servidor operacional se aposenta, eu fico feliz por ele e triste por mim, universidade. Estava labutando na universidade, ele era folha. Ele se aposenta, vai embora e o recurso vem em custeio. (Biologia, 2025)  
 (...) você precisa de segurança, não pode contratar, então você tem que terceirizar, para terceirizar, você tem um orçamento limitado, porque é o número de alunos que te dá o orçamento. (Administração, 2025)

Um agravante do aumento da terceirização em substituição à contratação de servidores é a defasagem do reajuste dos valores monetários tomados como base na composição do montante repassado às universidades para cobrir essa despesa. De acordo com História (2025):

(...) teve reajuste, mas os valores são baixos. Tem que ter reajuste anual para acompanhar a inflação. Os contratos vão aumentando, os valores vão aumentando. (História, 2025)

É importante salientar que o repasse para atender o gasto com custeio previsto na LGU é formado pela despesa classificada como “Outras Despesas Correntes” e sua representatividade é muito pequena no total do orçamento disponibilizado pelo Tesouro do Estado. A média repassada entre os anos de 2014 e 2024, foi de 6,42% do total dos recursos disponibilizados (Tabela 1).

(...) no nosso orçamento aqui, por exemplo, como em qualquer universidade (...) eu vou receber recursos, por exemplo, para folha de pagamento, né? Então isso é um recurso que eu recebo, que o contribuinte efetivamente está pagando, que consta na LOA, mas evidentemente, eu não tenho gestão (...). Biologia, 2025)

Com base nessas constatações, é possível inferir que a autonomia financeira das universidades é limitada pela vinculação imposta pelos órgãos governamentais que se utilizam de normas e leis para legitimar o poder de intervenção utilizando-se da justificativa do controle para restringir a autonomia universitária, prevalecendo uma relação de poder em favor do executivo estadual.

Tal desequilíbrio é reforçado pela ausência de uma regulamentação federal ou estadual capaz de disciplinar a autonomia universitária conforme as dimensões

previstas pela Constituição Federal, confirmando a proposição 3 da presente pesquisa. Enquanto essa regulamentação não existir, sobressai uma normatização que favorece um discurso que prioriza o controle e enfraquece a autonomia dessas instituições.

A aplicação genérica da legislação que disciplina a utilização de recursos dos órgãos da administração pública apresenta-se como inadequada ao contexto e às finalidades das instituições de ensino superior do Paraná e gera um excesso de formalidades que colocam em risco a autonomia prevista no texto constitucional. Disso infere-se que o Artigo 207 da CF não foi suficiente para a efetivação da autonomia financeira das universidades no contexto paranaense, que se sujeitou a interpretações desfavoráveis ao exercício da autonomia financeira das universidades, reforçando a validade da Proposição 2.

O contexto que limitou a aplicação dos princípios de tal autonomia no Estado do Paraná, logo após a promulgação da Constituição de 1988, se deu pelo fato de que não foram desenvolvidas ações políticas que impulsionaram o exercício da autonomia financeira. Ou seja, o aparato legal aplicado ao território político das instituições de ensino superior, influencia no exercício da autonomia financeira, conforme conjecturado na Proposição 4. Os seguintes excertos mostram como a questão foi desenvolvida no âmbito do estado do Paraná.

Teve uma discussão a respeito disso, de ter esse índice para a autonomia. Mas ficou no campo de discussão. Eu não me lembro se isso foi para a frente. Acredito que não, porque hoje não tem esse índice (...) índice em cima do ICMS. (Engenharia, 2025)

Ao contrário do que ocorreu em outros estados, como no Estado de São Paulo, que aprovou o Decreto n. 29.598 logo no ano de 1989, prevendo a vinculação do repasse de recursos às universidades estaduais com uma proporção do ICMS recolhido, no Paraná, percebe-se que as instituições de ensino superior permaneceram sujeitas a oscilação dos valores disponibilizados pelo executivo estadual.

Nunca existiu um período que possa falar, poxa, a universidade tem recursos sobrando, a não ser as grandes universidades, tipo o UNESP, USP e Unicamp, que conseguiram a autonomia com base no percentual da receita. (Matemática, 2025)

Se tivermos um índice, vamos dizer assim, igual a USP (...) eles têm autonomia, digo um pouco maior do que a nossa. Seria um índice com base em um valor X do orçamento que seria para custeio e investimento durante o ano. Mas, na universidade não teve isso. (Engenharia, 2025)

O Estado de São Paulo, por exemplo, tem uma maior autonomia na questão da gestão financeira, porque o orçamento dele está vinculado a uma arrecadação percentual da receita tributária. (Administração, 2025)

A Tabela 1 mostra o comportamento do repasse de recursos do Tesouro do Estado no período de 2014 a 2024. Por meio dela também é possível realizar uma análise entre as categorias econômicas dos valores do orçamento disponibilizado para as universidades no mesmo período. Neste sentido, fica evidente que, no Estado do Paraná, a proporção dos recursos do Tesouro do Estado destinados ao Investimento (I) foi de, em média, 1,01%, enquanto que as despesas com pessoal (PE) e Outras Despesas Correntes (ODC) foram de 92,57% e 6,42%, respectivamente. Mostrando que o planejamento de longo prazo para o investimento é muito dependente da geração de recursos próprios, fortemente afetado pela implantação da DREM, já analisada na fase de “sequência reativa”.

Sobre a capacidade de interferência política para a distribuição do orçamento em determinadas categorias econômicas as universidades do Estado do Paraná, Makowiecky (2023. p. 98) mostra que:

Então, acontece que o dinheiro que as Universidades usam para investir vem do Governo Federal ou Estadual, dependendo se é uma Universidade federal ou estadual. O nó górdio desse cenário é que essa fonte de recursos pode ser usada como ferramenta política, e na maioria das vezes, em muitos casos, isso acontece.

Um dos depoimentos dos participantes da pesquisa confirma a capacidade que o Estado tem para influenciar nas decisões orçamentárias das universidades.

Cada governo tem uma visão para o ensino superior. Nem todo governo é favorável ao investimento do Estado no ensino superior, troca-se o governo, a linha ideológica de governo e você fica propenso ao que o próximo governo vai imaginar do ensino superior.

Para compreender a relevância do controle exercido pelo poder executivo ao longo dos anos, é possível realizar uma análise da evolução do repasse de recursos do Tesouro Estadual como proporção do recolhimento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).

Por meio da Tabela 2 é possível notar que a proporção média da cota-parte do ICMS repassado às universidades estaduais paranaenses foi de 8,73% entre os anos

de 2014 a 2024. Tal proporção foi menor do que no Estado de São Paulo, por exemplo. De acordo com informações do Portal da Transparência, a proporção média destinada às universidades estaduais paulistas foi de 9,74% (SÃO PAULO, 2024).

Tabela 1 - Recursos do Tesouro por Natureza de Despesa repassados às universidades estaduais do Paraná: 2014-2024 (em R\$ 1.000.000)

Ano	PE	%	ODC	%	I	%	OND	%	TOTAL
2014	1.312,64	92,79%	100,34	7,09%	1,69	0,12%	0,00	0,00%	1.414,66
2015	1.580,16	93,84%	98,95	5,88%	4,86	0,29%	0,00	0,00%	1.683,97
2016	1.928,62	96,19%	73,30	3,66%	3,01	0,15%	0,00	0,00%	2.004,93
2017	1.948,35	95,66%	84,69	4,16%	3,73	0,18%	0,00	0,00%	2.036,77
2018	1.994,22	90,31%	138,98	6,29%	75,11	3,40%	0,00	0,00%	2.208,31
2019	2.264,04	93,44%	140,98	5,82%	18,00	0,74%	0,00	0,00%	2.423,02
2020	1.746,93	92,39%	110,17	5,83%	33,79	1,79%	0,00	0,00%	1.890,89
2021	2.011,93	89,16%	212,49	9,42%	32,14	1,42%	0,00	0,00%	2.256,56
2022	2.176,78	92,31%	149,97	6,36%	31,30	1,33%	0,00	0,00%	2.358,04
2023	2.549,01	91,30%	221,49	7,93%	21,49	0,77%	0,00	0,00%	2.791,99
2024	2.814,88	90,93%	253,61	8,19%	27,18	0,88%	0,00	0,00%	3.095,67
Média	–	92,57%	–	6,42%	–	1,01%	–	0,00%	–

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Paraná (2025a).

Tabela 2 - Recursos do Tesouro como proporção do ICMS (Cota-Parte) repassados às universidades estaduais do Paraná: 2014-2024 (em R\$ 1.000.000)

Ano	Recursos do Tesouro	ICMS - Cota-Parte	% do ICMS (Cota-Parte)
2014	1.414,66	17.111,85	8,27%
2015	1.683,97	18.706,38	9,00%
2016	2.004,93	19.614,13	10,22%
2017	2.036,77	22.189,76	9,18%
2018	2.208,31	22.653,88	9,75%
2019	2.423,02	23.627,05	10,26%
2020	1.890,89	23.638,69	8,00%
2021	2.256,56	29.349,76	7,69%
2022	2.358,04	31.715,11	7,44%
2023	2.791,99	33.526,90	8,33%
2024	3.095,67	38.972,97	7,94%
Média	–	–	8,73%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Paraná (2025a).

Analisando a influência do Decreto n. 29.598 de 1989 sobre a autonomia financeira do estado de São Paulo, José Goldemberg, no Seminário Autonomia Universitária: Fator de Desenvolvimento do País (2024) a tal normativa “permitiu à universidade fazer planos plurianuais com previsibilidade financeira assegurada, sem

interferência política”. Para Driemeier (2023, p. 55), “a autonomia universitária garante uma estabilidade, e não a perda de algo preciso, por momentos políticos turbulentos. O ensino superior é algo que se construiu a longo prazo e necessita continuidade”. Desta maneira, fica evidente que “o aparato legal de cada estado é um fator determinante nas trajetórias da autonomia financeira das universidades (Proposição 4).

Para ilustrar o poder exercido pelos governos do estado do Paraná sobre a autonomia da gestão financeira das universidades ao longo do tempo, cita-se os exemplos recentes do Decreto nº 5.919 de 27 de maio de 2024, Resolução nº 24 de 15 de janeiro de 2025, bem como o Decreto nº 10.255 de 11 de junho de 2025. Na percepção de uma das pessoas entrevistadas no processo de coleta de dados:

No ano passado [2024], por exemplo, nós tivemos a aplicação no decreto do governo do estado, colocando limites ao crescimento das despesas de ODC [Decreto nº 5.919 de 2024]. A Universidade vive de eventos científicos de extensão universitária e justamente esse decreto impõe restrições às despesas que são muito importantes para a execução. (Música, 2025)

O Decreto 5.159 de 2024 limita o acréscimo anual de despesas com ODC, vinculando-a com uma proporção da variação da Receita Corrente Líquida do Estado, afetando diretamente à execução orçamentária e financeira das universidades pois “aplicam-se aos órgãos da Administração Direta, às Autarquias, às Fundações, aos Fundos e às empresas estatais (...)” (PARANÁ, 2024b). O Art. 3 do decreto mostra os principais termos restringem o aumento de despesa das universidades:

**Art. 3º** Os limites de acréscimos de despesas com Outras Despesas Correntes – ODC são:  
I - 80% (oitenta por cento) da variação da Receita Corrente Líquida – RCL aplicável ao grupo de natureza de despesas Outras Despesas Correntes - ODC; e  
II - 50% (cinquenta por cento) da variação da Receita Corrente Líquida – RCL aplicável às naturezas de despesa contidas no Anexo Único deste Decreto.

De acordo com o disposto no decreto, o crescimento das despesas é fixado arbitrariamente por uma fração do crescimento da arrecadação, tendo como parâmetro a Receita Corrente Líquida e de acordo com critérios estabelecidos pelo poder executivo, de modo a desconsiderar as particularidades e os objetivos de cada instituição de ensino.

Por sua vez, a Resolução 24/2025 - SEFA/GS estabeleceu as diretrizes relacionadas à programação e execução orçamentária e financeira do exercício de 2025, aplicadas ao mesmo conjunto de órgãos do Decreto 5.919 de 2024.

A normativa apresentou um elemento até então novo no arcabouço orçamentário e financeiro do Estado do Paraná: os Limites de Movimentação de Empenho - LME, que divide as naturezas de despesas em grupos específicos de gastos, prevendo liberações periódicas de cotas para execução orçamentária definidas previamente pelo governo do estado. O Quadro 8 mostra as particularidades dos Grupos de Gasto, as características dos Elementos de Despesas que a compõem e os critérios para os LME.

Quadro 8 - Grupos de Gasto, características dos Elementos de Despesas e critérios para os Limites de Movimentação de Empenho-LME.

<b>Grupo de Gasto</b>	<b>Características dos Elementos de Despesa</b>	<b>Critério do LME</b>
Pessoal e Tributos	Despesa bruta com folha de pagamento	Totalidade da dotação autorizada
Dívida	Despesas com juros, encargos e amortização da dívida	80% da totalidade da dotação autorizada
Serviços e <i>utilities</i>	Despesas com serviços de utilidade pública e desenvolvimento e manutenção de atividades administrativas	Liberação trimestral referente a três duodécimos da dotação autorizada no início de cada trimestre
Finalístico	Despesas com bens e serviços para atendimento a demandas da sociedade e do próprio Estado	Liberação trimestral referente a três duodécimos da dotação autorizada no início de cada trimestre
Discrecionário	Outras Despesas Correntes que não se enquadram em Pessoal e Tributos, Serviços e <i>utilities</i> e Finalístico	Liberação mensal referente a 1/12 (um doze avos) da dotação autorizada
Investimento	Despesas com investimento e inversão financeira	Totalidade da dotação autorizada
Outros	Dotação em reserva de contingência	Sem liberação de LME

Fonte: Paraná (2025b)

Sobre a característica limitante da autonomia financeira imposta pela Resolução 24/2025 - SEFA/GS, seguem os seguintes depoimentos.

Ficou bem mais burocrático, né, porque antes o que você tinha era custeio e capital. A cota do orçamento era liberada nesses dois quesitos. Então, dentro do custeio, você tem todos os grupos de custeio e você empenhava conforme a sua necessidade. Agora, com os grupos de gastos, não. Eles distribuíram lá grupo 30, grupo 40, grupo 50, e jogaram os elementos de despesa em cada grupo, e você fica amarrado naquilo ali. Se você precisar em determinado grupo, você tem que tirar de outro, solicitar para eles, não tem manejo entre cotas. (Física, 2025)

Eles inventaram a questão das cotas, por LME. Agora, as cotas estão dentro de um rol. As despesas estão dentro de um rol de cotas: discricionárias, *utilities* (...) (Engenharia, 2025)

Mas isso [LME] é metodologia da Secretaria de Fazenda, preocupada com a eficiência orçamentária (...). [O Governo Estadual] precisa ir conhecendo as necessidades de cada grupo. Cada uma tem a sua característica. Para as universidades, isso é um dificultador, isso são metodologias que vão sendo colocadas, vão sendo alteradas. Algumas a gente consegue se adaptar com tranquilidade, outras é necessária uma negociação, uma flexibilização e assim por diante. (Geografia, 2025)

O impacto da implantação dos LMEs sobre a capacidade de execução do orçamento das universidades ainda é incerto, já que a vigência se iniciou no ano de 2025, ao longo da coleta de dados da pesquisa.

O Decreto nº 10.255/2025, por outro lado, tem o intuito de promover uma reprogramação dos gastos classificados como Outras Despesas Correntes dos órgãos estaduais, tendo como finalidade a manutenção da capacidade de pagamento do Estado, bem como sua sustentabilidade fiscal.

Art. 1 do decreto deixa claro que a reprogramação prevista reflete um objetivo definido pelo governo, com a pretensão de atingir níveis adequados de indicadores de dependência financeira para fins de classificação fiscal, já que busca:

(...) assegurar a manutenção do indicador de poupança corrente do Estado do Paraná dentro das faixas que permitam a classificação geral do Estado como A, nos termos da Portaria Normativa MF nº 1.583, de 13 de dezembro de 2023 (Paraná, 2025b)

Referindo-se ao Decreto 10.255/2025, História (2025) mostra as implicações importantes dos atos emitidos pelo poder executivo sobre a autonomia financeira das universidades:

(...) a gente tem que se adequar ao decreto que eles fizeram, que foi para todas as instituições, querendo ou não, isso afetou a nossa autonomia, porque temos um orçamento previsto, um orçamento que elaboramos anualmente, e, mesmo assim eles [governo] não liberam o que a gente precisa. (...). Eles liberam com base no entendimento deles.

Atos do poder executivo a exemplo do Decreto nº 5.919 de 2024, Resolução nº 24 de 2025 - SEFA/GS e Decreto nº 10.225 de 2025 ocorrem com frequência e limitam

a capacidade de as universidades estaduais paranaenses executar qualquer planejamento de longo prazo, criando um ambiente repleto de incertezas, reduzindo diretamente suas autonomias no âmbito financeiro, prevalecendo decisões as políticas tomadas pelos governos.

A política está dentro de (...), ela determina tudo. Ela é a que faz, desde o início do processo, a liberação de orçamento e recursos, tudo é dentro dela, é ela que limita. (Arquitetura, 2025)

Este ano tivemos a oportunidade de transferir [de custeio] para investimento. Mas isso por interesse da Secretaria da Fazenda, não que tenha sido uma boa para a universidade. (Matemática, 2025)

Ficou evidente que o aumento do volume de recursos a partir da implantação da LGU (conforme mostrado a seguir), não se traduz em maior autonomia financeira para as universidades, que ficam sujeitas às restrições de normativas que são impostas, pelos governos, ao orçamento.

Eu vejo que, em anos anteriores, a gente tinha uma autonomia um pouco maior. Hoje, atualmente, a SEFA está limitando bastante essa questão das alterações orçamentárias. Não que eles não estejam fazendo, mas você tem um processo burocrático muito grande em função disso. Tem que justificar, tem que mandar toda a documentação e tudo mais. (Letras, 2025)

Mas, apesar de ter essa melhora, ocorrem diversas restrições de como usar isso. Teve a melhora no volume, mas em termos de autonomia, a gente é ferido a todo momento. (Música, 2025)

Alguns artigos da lei (LGU) foram questionados. Ela está sob análise e acaba influenciando nas decisões administrativas. Essa é mais a questão da influência da legislação dentro da administração da universidade. (Medicina, 2025).

Outro limitante imposto pela LGU consiste na falta de vinculação de repasse de recursos na forma de investimentos. A coleta de dados por meio das entrevistas também possibilitou constatar que a previsibilidade de recursos ocorre de maneira mais efetiva com os gastos de custeio. Entretanto, o processo se dá em detrimento aos gastos com investimentos, impondo uma limitação ao planejamento estratégico de longo prazo.

(...) o recurso que vem é para o pagamento do dia a dia das despesas. Ele não é para um investimento que você quer fazer daqui a dois, três, quatro anos. Porque você não tem (...) o recurso do Tesouro vem da LGU para o custeio. (Engenharia, 2025)

Quando o orçamento é liberado, ele é liberado mais na forma de custeio (...). Quando você precisa de capital, principalmente no início do ano, você precisa

fazer solicitação e fica condicionada à autorização dos órgãos do Estado. (Enfermagem, 2025).

A universidade se mantém, né? Tá aí pra ela se manter. O que vem é pra manter a universidade. (Arquitetura, 2025)

(...) o orçamento é bem enxuto, Ele é para custeio, e quando é para investimento, essa captação é específica. Nós temos algumas obras, por exemplo, que iniciou em 2011, e que todo ano você tem que ficar buscando parte desse orçamento para terminar a obra (...) Então, olha, como que eu vou fazer um planejamento de investimento se eu não tenho garantia nenhuma de previsão de que esse orçamento virá? (Administração, 2025)

Não existe um formato de planejamento a longo prazo. Tanto é que nós temos obras paradas há muitos anos, dependendo de recursos, e isso, às vezes, nem sequer não são colocadas nem na LOA [Lei Orçamentária Anual] seguintes. Obras que estão paradas são sempre negociadas politicamente, caso a caso, uma a uma. Mas não existe, na minha opinião, um planejamento estratégico. (Matemática, 2025)

Há dois anos atrás, veio, bem no finalzinho do ano, acho que foi nas duas últimas semanas de liberação de [valor]...como é que vamos gastar [valor] em duas semanas? Nós solicitamos, então, que pudéssemos utilizar para investimento e não foi autorizado. (Economia, 2025)

Devida à falta de flexibilidade de remanejamento do orçamento entre todas as naturezas de despesa, é possível evidenciar que, no Paraná, a trajetória da autonomia universitária não se desenvolveu de acordo com a definição de Schwartzman (1988), já que não existe a plena mobilidade de recursos para as despesas com pessoal, custeio e investimento.

Eu vejo que na teoria há autonomia, mas na prática não conseguimos usufruir dessa liberdade, dessa flexibilização (...) sem a flexibilização para fazer esses ajustes orçamentários, torna muito difícil o trabalho em si, as execuções. (Agronomia, 2025)

(...) não conseguimos remanejar recursos de pessoal para outras áreas, Isso não. Recursos para pessoal que vem é fixo em pessoal. (Matemática, 2025)

A falta de flexibilidade resulta na dificuldade para elaborar e implementar um planejamento estratégico nas universidades paranaenses. Uma das causas apontadas pelos entrevistados é a falta do desenvolvimento de uma cultura orientada para o planejamento

Você planejava, mas estou planejando e não sei se o governo vai atender. E geralmente não atendia. (Medicina, 2025)

Você não sabia quando você ia ter o recurso, você saía apagando incêndio, ainda tem um pouco disso. Então, eu diria que é mais... a não realização de planejamento estratégico numa universidade é mais uma questão de cultura

(...). Eu acho que é herança mesmo, era feito assim e é cultural (Geografia, 2025)

Para nós isso está bem difícil, porque nós não somos uma unidade, nós somos [quantidade de campis] administrativas. Então, o planejamento envolve essas sete unidades. Cada uma decide onde quer contemplar o recurso. A gente tem um percentual dividido para cada uma, e cada uma já decide na elaboração da LOA (...) a gente tem que analisar o orçamento dessas sete unidades para poder pedir uma alteração orçamentária. (Letras, 2025)

Outro motivo para a dificuldade de implementar planejamento estratégico, percebido ao longo do processo de coleta de dados é o caráter histórico da falta de uma vinculação que facilitasse a previsibilidade de repasse de recursos, dada pela complexidade verificada pelo tipo de organização que é a universidade pública.

Sobre a questão do planejamento, eles [comunidade acadêmica] ainda não confiam na liberação trimestral, no caso. “Ah, será que vai vir mesmo?”. (Letras, 2025)

Eu já me deparei com situações de recursos que chegavam assim, de última hora (...). Se tivesse esse recurso um pouco antes e se tivesse conseguido fazer um planejamento, eu otimizaria melhor esse recurso (Geografia, 2025)

Ah, vou planejar que vou comprar um carro daqui a um ano. Nós não temos essa expertise para falar que daqui um ano vamos ter dinheiro para comprar o carro. (Engenharia, 2025)

Você até planejava, você até criava uma estrutura de gastos orçamentários, mas a execução dependia de mês a mês, de fazer uma certa negociação com a SEFA, que acabava sendo liberado ou não. (Direito, 2025)

A forma como a LGU está estruturada também dá margem para outros tipos de ações de governo que restringem a autonomia financeira das universidades. Isso pode ser verificado quando as universidades têm dificuldade de utilizar recursos captados na forma de convênios estaduais e federais cuja vigência ultrapasse o ano em que foi iniciado, o que causa atrasos no pagamento de bolsas e compra de materiais necessários para o desenvolvimento das atividades previstas nos planos de trabalho desses convênios.

(...) a gente tem convênios, a [nome da universidade] tem convênios estaduais, com iniciativa privada e também com o governo federal (...). Hoje é 3 de abril, o governo não liberou ainda na íntegra, sendo que o superávit financeiro da fonte 281 é um recurso federal cujo financeiro está depositado aqui nas nossas mais de 180 contas de convênio. E a gente não pode executar por esse travamento que se tem do orçamento. Isso dificulta bastante a gestão. (Administração, 2025)

Eles querem primeiro que gaste da arrecadação para depois liberar. Eu acho até uma metodologia interessante de ser testada, porém, pegou todo mundo de surpresa. (Direito, 2025)

Esse ano [2025], especificamente estamos com uma restrição severa na liberação de recursos do superávit. Até agora [março] não conseguimos suplementar esses recursos. (Música, 2025)

Onde está o nosso gargalo? Está no superávit. Recursos que entraram no ano anterior. Para mim, não é superávit. Superávit é algo que sobrou, né, e nem sempre esse sobrou, de fato. Um recurso que entrou para um projeto, entrou todo o recurso em 2024 e ele está distribuído, vai pagar bolsa, vai pagar professor. Essas despesas estão correndo, mas quando vira superávit, demora para liberar o recurso. Esse hoje ainda é um gargalo, nosso (...). Nós conseguimos numa negociação, num entendimento, apresentando as demandas, que seja uma liberação quadrimestral dos superávits. Mas isso são mudanças de metodologia, mudanças de entendimento dos órgãos superiores, nesse caso, da Secretaria de Fazenda, que faz a nossa gestão. (Geografia, 2025).

É importante destacar que a disponibilidade de recursos financeiros não é garantia de execução de despesas para o desenvolvimento das atividades das universidades, uma vez que a utilização do recurso depende de disponibilidade orçamentária.

Os convênios ficam de um ano para o outro para executar e o dinheiro fica na conta (...) a gente precisa de liberação e tivemos dificuldade no início do ano [2025]. (História, 2025)

(...) eu tenho recurso lá, qualquer que seja, de convênio, ou recurso próprio, eu tenho esse recurso em conta, mas eu dependo de uma liberação de orçamento para utilizar. (Pedagogia, 2025)

Do que foi exposto sobre as fragilidades da LGU como potencializadora do exercício da autonomia financeira das universidades como sendo o resultado do contexto em que as essas organizações estiveram sujeitas ao longo dos anos precedentes, é possível afirmar que o desenvolvimento do aparato normativo que se desenvolveu, mesmo após a Constituição de 1988, não foi suficiente para impedir a sobreposição das vontades do poder executivo estadual suplantasse os interesses e objetivos das universidades.

O cenário se manifesta por meio da prática de contingenciamento do orçamento e limitações da disponibilização de recursos em naturezas de despesas definidas pelo poder executivo do estado, que se dá de forma descontínua e dificulta o desenvolvimento do planejamento de curto, médio e longo prazo das universidades.

Sempre nós sofremos, temos que pedir suplementação no final do ano. O ano passado [2024] foi o primeiro ano que nós não tivemos suplementação e foi bem difícil. Tivemos que transferir a despesa de dezembro para janeiro, para pagar lá. (Arquitetura, 2025)

A LGU é o dispositivo legal mais recente que disciplina a autonomia das universidades paranaenses e reflete a relação entre as universidades e o governo estadual, consolidou-se como resultado dessa disputa, de modo a restringir o exercício da autonomia financeira.

#### **4.5.2 A LGU como potencializadora da autonomia financeira das universidades**

Apesar de existirem elementos que dificultam o exercício da autonomia universitária, como a já citada predominância do controle, os contingenciamentos e da compensação de repasses que já ocorriam antes da lei ser implantada e continuam após sua implantação, também é possível apontar efeitos positivos a partir de sua vigência.

Eu não vejo a LGU como uma ingerência à autonomia, não vejo. Eu acho que ela é mais uma garantia para nos deixar mais autônomos. (Matemática, 2025).

Ela [LGU] considerou um bom aumento do financeiro para nós das universidades, no caso da [nome da universidade], eu não consigo ver ponto negativo da LGU. (Estatística, 2025)

No Estado do Paraná, antes da implantação da LGU, o fluxo de recursos financeiros do Tesouro para o desenvolvimento das atividades se dava de forma menos regular e constante do que antes de sua vigência, o que dificultava a previsibilidade para desenvolver planejamentos com impactos duradouros.

Rodrigues e De Azevedo (2024), se referindo, principalmente, ao período anterior à vigência da LGU, afirmam que as universidades paranaenses estão inseridas em um contexto marcado por diversas instabilidades, que refletem em cortes de gastos tanto para custeio como para novos investimentos.

A partir da coleta de dados evidenciou-se que a partir da implantação da LGU, a margem de previsibilidade para o repasse de recursos do Tesouro do Estado aumentou, independentemente do nível da arrecadação de impostos, sendo um ponto positivo para o exercício de suas autonomias financeiras, mesmo que apenas para os gastos com custeio.

Eu acho assim, a parte positiva é, obriga as universidades a se planejar. Se enquadrarem, o que eu tenho, o que eu posso gastar e ponto (Física, 2025).

Eu consigo saber hoje, a partir da data que eu enviei as informações para a SETI, qual é o meu teto orçamentário (...) eu vou receber um teto de tanto e, evidentemente, eu posso brigar se esse teto vier menor. (Biologia, 2025)

(...) porque eu tenho uma Lei Geral das Universidades, que me dá de maneira clara qual é o meu orçamento, força todas as instituições a terem um planejamento de curto prazo (...). Agora, abre-se a oportunidade/necessidade de se efetuar, planejamento estratégico, de se exercitar isso com mais rigor. (Biologia, 2025)

(...) pelo menos você sabe quanto você vai poder gastar com aquele recurso. Vem um recurso, você já faz o planejamento daquele recurso durante o ano. Antigamente, no passado, não era assim. Você tinha um terço do valor que tem na LGU, um terço mesmo da LGU. Depois, eles iam suplementando aos poucos. Só que você tinha que ficar sempre pedindo recurso, fazendo solicitação através de ofícios, reitor indo para Curitiba. (Engenharia, 2025)

Essa metodologia é que tem facilitado muito nos dias atuais. O limitador era não ter a metodologia para estabelecer um teto, cada um criava as suas próprias demandas (...). Hoje você tem um planejamento que você consegue encaixar dentro daquele teto, porque você tem a garantia de que aquele mínimo vai ser atendido, (Direito, 2025).

A LGU nos ajuda nos processos de nomeação (...) tem uma previsibilidade de vagas na LGU que auxilia na argumentação, na solicitação de nomeação. (Música, 2025)

Além da melhoria quanto ao aumento do potencial das universidades elaborarem planejamentos estratégicos, excertos mostram que, a partir da vigência da LGU, ocorreu um aumento no volume do repasse de recursos na forma de custeio.

Parametrizou e nos balizou em termos definidos e critérios para repassar recursos para custeio (...) estamos conseguindo um teto orçamentário inicial (Matemática, 2025).

Agora a [nome da universidade], ela sempre teve que correr atrás dos recursos. Eu lembro que nossos reitores e diretores iam sempre à Curitiba buscar recursos, porque eles vinham pela metade, teria que ficar pedindo suplementação. Todo ano era assim, mas hoje em dia mudou. Hoje temos uma relativa sensação de melhoria dessa questão de ficar pedindo sempre um recurso para o Estado. (Engenharia, 2025).

E aí você ficava naquela... como dizem os antigos, com o “pires na mão”, solicitando um pouquinho mais, um pouquinho mais de orçamento, enfim. (Geografia, 2025).

Não tinha o teto estabelecido. A gente ia mais ou menos com o pratinho, né, o famoso pratinho, quem pedia mais, ganhava mais e não tinha isonomia quanto a isso para as universidades, quem chorava mais ganhava mais. (Letras, 2025)

Ela não é ruim. Antes o estado pagava a folha, pagava a água, a luz, os telefones, basicamente, eram isso (...) eu diria que, se antes era 100, hoje é 200. Então, para custeio em si, ela fica até melhor que antes. (Administração, 2025).

Não sei como estaria a situação da [nome da universidade] se não tivesse aprovado a LGU. Foi extremamente benéfica (Geografia, 2025)

Esses critérios fazem com que o nosso orçamento de repasse de custeio, ODC, tivesse uma melhora significativa. A partir da LGU houve um montante muito maior do nosso orçamento de custeio. (Música, 2025)

Na fonte 500 existe uma programação para liberação de cota, independente da receita. São recursos do Tesouro, então eles liberam trimestralmente ou mensalmente. Isso atendeu a gente. (História, 2025)

(...) existem os parâmetros, esses parâmetros, claro, facilitam muito e você tem maior autonomia. (Pedagogia, 2025)

Neste ponto, é possível realizar uma comparação do modelo estabelecido pela LGU com outros modelos que vinculam o repasse de recursos ao volume da receita arrecadada, como os já citados modelos implantados nos estados de São Paulo e Santa Catarina. Como mostra o seguinte depoimento:

Isso [vincular o repasse de recursos às universidades com base na arrecadação de impostos] também não funcionaria em todos os Estados, porque nem todo Estado tem a mesma capacidade de rendimentos tributários, como tem em São Paulo. (Matemática, 2025)

É importante ponderar que, embora a vinculação dos recursos repassados às universidades por meio de LGU seja considerada como uma alternativa para a redução da interferência política na canalização de recursos públicos para as instituições de ensino superior estaduais do Paraná, ela também pode ser utilizada para limitar o repasse de recursos além do teto, que pode ser viável em momentos favoráveis de arrecadação do estado.

Então, essa realidade impacta para nós negativamente, do ponto de vista que a gente não tem outra forma de contratar pessoal. Porque, talvez, aquele recurso que está definido para nós não comporte essa contratação. (Medicina, 2025).

(...) às vezes você conseguia, através de um engajamento político, com algum reforço no orçamento, que agora, com a LGU, simplesmente não tem mais. Esse é o ponto negativo. Podia ter um tipo de ô, se o Estado arrecadou mais, vamos liberar um pouquinho mais para as universidades. (Física, 2025).

Parametriza na LGU, isso é bom para o governo, mas ao mesmo tempo pode ser ruim para a universidade, que passa a ter uma força política menor. (Biologia, 2025).

Ao mesmo tempo que ela respalda as contratações, ela pode também fundamentar a não contratação de mais professores (...). Então, é dos dois lados, né? Pode acontecer alguma restrição ou ajudar também a universidade. (Música, 2025)

Notou-se, que a percepção de rigidez da disponibilização de recursos orçamentários com a implantação LGU não é a visão absoluta dos entrevistados na pesquisa. Também foi constatado que o estado pode, embora discricionariamente, utilizar outros mecanismos de aporte orçamentário, como são os casos de encomendas governamentais.

Muitos setores e muitos campos precisavam de um investimento em infraestrutura? Precisando de reforma, de manutenção, sabe? E o ano passado, com [número da encomenda governamental], que foi de infraestrutura, muitas dessas necessidades puderam ser atendidas. Assim como houveram outras encomendas voltadas para o ensino, para a extensão e etc. (Enfermagem, 2025).

Portanto, a partir das análises da LGU como elemento de controle e também como potencializadora da autonomia universitária, contata-se que, apesar de existirem pontos positivos da LGU (fixação de parâmetros para definição dos tetos orçamentários da fonte do Tesouro do Estado, aumento do volume de recursos orçamentários, melhora na previsibilidade do orçamento disponibilizado), ela não foi suficiente para impedir que o estado adote medidas que restringem a autonomia financeira das universidades

Conseqüentemente, a LGU não eliminou a dependência dos fundos públicos repassados pelo Estado, bem como na capacidade deste de influenciar no fluxo de recursos públicos destinados às universidades, colocando em risco o exercício da autonomia financeira preconizada no texto constitucional e determinando um caminho particular para sua trajetória.

De todo o exposto sobre o Resultado do processo de dependência da trajetória da autonomia financeira é possível destacar as seguintes condicionalidades evidenciadas a partir da Figura 9.

Um deles é a predominância do Modelo Francês de universidade e a centralização das decisões historicamente marcadas pelos interesses políticos dos governos estaduais. O que pode ser verificado na forma como os dispositivos da LGU se materializam no exercício da autonomia financeira das universidades em foco. A dificuldade se apresenta na forma como os recursos são remanejados entre os diversos tipos de despesas.

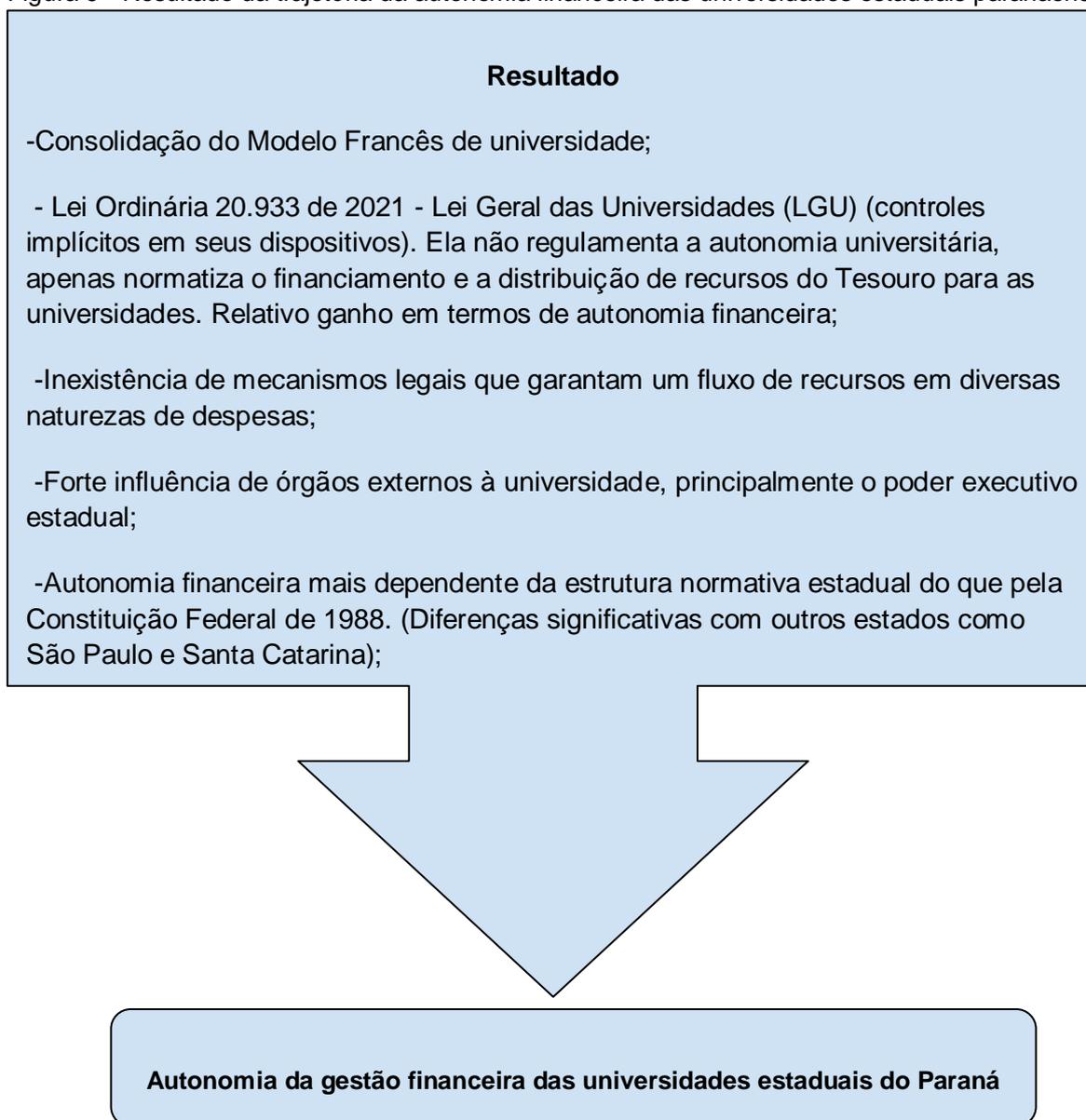
Ah, eu preciso pagar aquelas bolsas e naquele momento ainda não tenho aquele valor suficiente, remanejado. Eu preciso aguardar essa liberação. Então, acontece isso, de comprometer por um período, até que o processo aconteça. Aí, na sequência, ele acontece, Com certeza ele acontece, mas

demanda de um tempo, para tramitar nas secretarias, liberar esse orçamento. (Pedagogia, 2025)

Muitas vezes ele [remanejamento] é um pouquinho demorado. A gente sofre com isso. (Estatística, 2025)

Isso ocorre pela falta de mecanismos legais que garantam uma canalização de recursos orçamentários em naturezas de despesas que atendam os objetivos institucionais de cada universidade. A ideia por ser confirmada a partir da exemplificação dos atos mais recentes definidos unilateralmente por parte do executivo estadual.

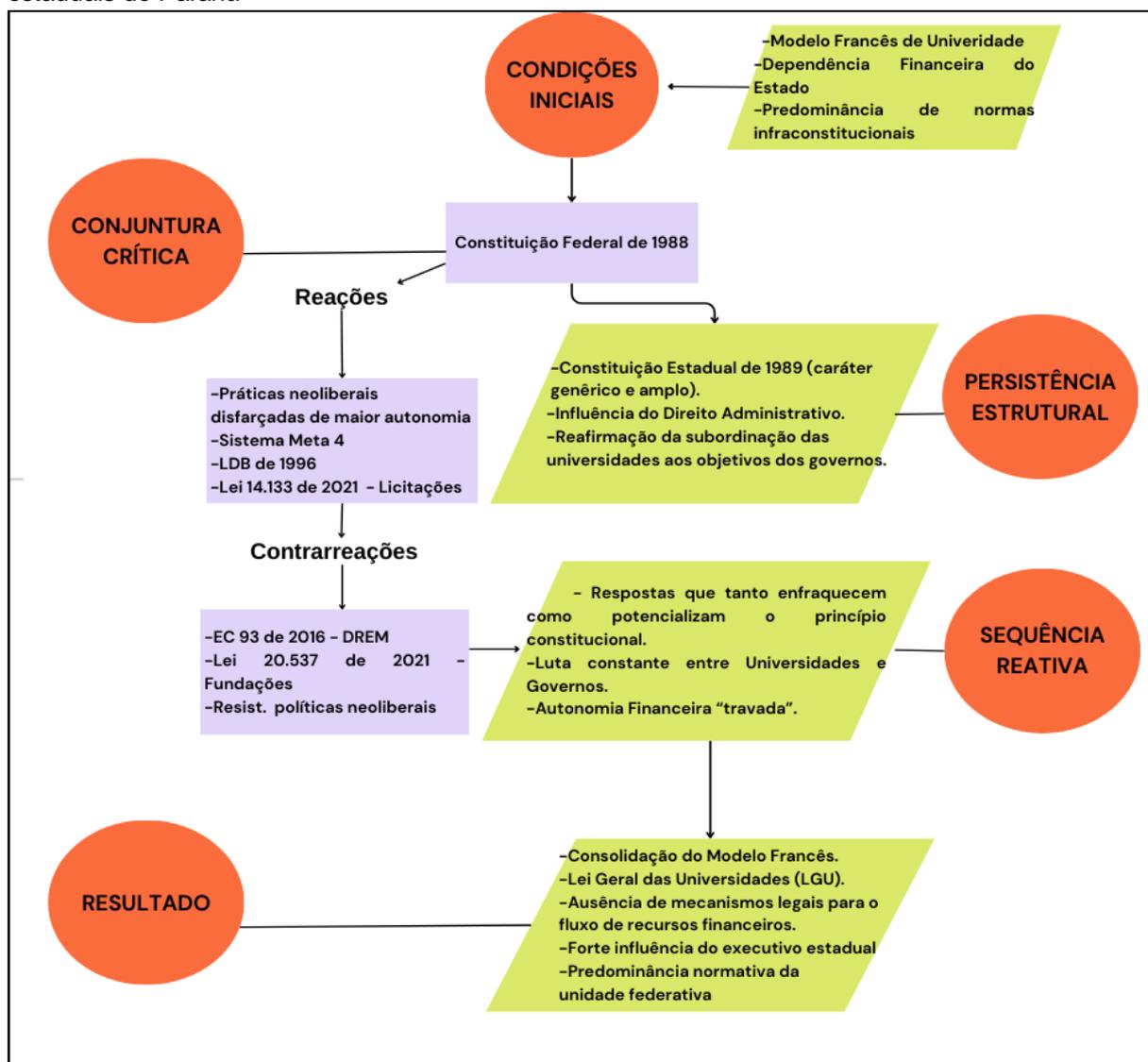
Figura 9 - Resultado da trajetória da autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses



A dificuldade de previsibilidade sobre o fluxo de recursos disponibilizados pelas universidades também impacta na incapacidade de elaborar planejamentos estratégicos. Embora a implantação da LGU tenha amenizado tal dificuldade, a situação ainda dificulta o desenvolvimento de uma cultura orientada para o planejamento, que também é fundamental no estabelecimento de uma visão institucional alinhado com uma autonomia financeira.

Uma visão geral de todos os processos que compõem a dependência da trajetória da gestão financeira das universidades estaduais paranaenses pode ser ver visualizada a Figura 10.

Figura 10 - Dependência da Trajetória da Autonomia da Gestão Financeira das universidades públicas estaduais do Paraná



Fonte: Elaborada pelo autor

## 5 CONCLUSÕES

O estudo teve como objetivo geral **compreender a autonomia da gestão financeira das universidades públicas estaduais do Paraná como um processo dependente da trajetória**. Para alcançar tal objetivo geral, foram elaborados quatro objetivos específicos capazes de gerar contribuições relevantes nos âmbitos teórico, da gestão universitária e da política pública.

O **Objetivo 1** foi compreender de que forma a trajetória de evolução das universidades estaduais paranaenses, no que se refere a autonomia no âmbito financeiro, sofre a influência de órgãos externos ao meio acadêmico. Neste sentido, tomando como base a definição constitutiva de dimensão financeira da autonomia universitária, a saber, a capacidade das universidades para gerirem seus aportes orçamentários, constata-se que tais instituições de ensino não possuem plena autonomia para deliberar sobre decisões orçamentárias e financeiras.

A falta de autonomia no aspecto orçamentário e financeiro, que foi herdada dos primórdios da universidade a nível mundial, influenciou a gênese da universidade no Brasil, onde o modelo francês de universidade inspirou a relação dessas instituições com os governos federais e estaduais. No Paraná, tal submissão não foi superada e nem minimizada, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pois as iniciativas de mobilização e articulação política desencadeadas, não foram capazes de desenvolver um aparato normativo, regulatório e de relações formais e informais suficientes para eliminar a relação de dependência com relação ao poder executivo estadual. A Proposição 1 da Tese foi confirmada, uma vez que o poder político do governo estadual prevalece como uma força externa, cujos objetivos nem sempre coincidem com os princípios fundadores das universidades.

O **Objetivo 2** constituiu-se em analisar como o contexto influencia a trajetória de evolução das universidades públicas estaduais do Paraná. Neste sentido, foi demonstrado que, mesmo que a Constituição Federal de 1988 tenha levado à um tratamento diferenciado da autonomia universitária no Brasil, foi o contexto estadual que determinou a trajetória de evolução da autonomia universitária no âmbito financeiro, que foi determinado pela agência de atores envolvidos na construção do aparato institucional da autonomia financeira das universidades, tornando válida a Proposição 2.

Isso pode ser evidenciado ao comparar o estado do Paraná, com outras unidades federativas, como São Paulo e Santa Catarina, onde as disputas entre as lógicas universitárias e do estado resultaram em tratamentos diferentes quanto à autonomia universitária.

Neste sentido, a utilização do esquema analítico proposto por Mahoney (2001) se mostrou adequado para o estudo da dependência da trajetória de universidades estaduais, uma vez que permitiu analisar de que forma as implicações das escolhas de atores-chave em pontos críticos são capazes de desencadear propriedades institucionais auto reprodutivas, reações e contrarreações de modo a desenhar trajetórias particulares da autonomia no âmbito financeiro.

O **Objetivo 3** se propôs a identificar até que ponto as fases que determinam a trajetória de evolução levaram a um aprisionamento em determinado padrão institucional da autonomia financeira das universidades estaduais paranaenses. Neste ponto, ficou evidente que a combinação de elementos do ordenamento jurídico e das doutrinas econômicas influenciou a política na área da educação (Lei 4.320 de 1964, Constituições Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, Emenda Constitucional 93 de 2016 (DREM), Lei 14.133 de 2021 e a influência do ideário neoliberal) e estadual (Constituição Estadual de 1989, Lei 9.663 de 1991, Acórdão de 28 de maio de 1992, Lei 20.933 de 2021 - Lei Geral das Universidades e diversos atos normativos emitidos do poder executivo estadual) ocorridas nas fases “Condições Iniciais”, “Conjuntura Crítica”, “Persistência Estrutural” e “Sequência Reativa”, culminaram em um “Resultado” que reflete em o *status* da autonomia universitária financeira, marcada pelo elevado poder de influência dos governos estaduais.

Neste aspecto, as Proposições 3 e 4 ganham validade, uma vez que tanto a ausência de uma lei de âmbito nacional, como a estrutural legal configurada no estado do Paraná, foi determinante para o “resultado” da autonomia financeira das universidades na perspectiva *path dependence* do institucionalismo histórico.

Os avanços e limites da autonomia financeira no grupo de instituições de ensino pesquisadas se refletem, até o momento da elaboração da pesquisa, nos dispositivos expressos na LGU, instituída no ano de 2021.

Os pontos positivos que potencializam a autonomia universitária na LGU são verificados a partir da fixação de parâmetros para determinar o montante de

orçamento disponibilizado na forma de custeio para as universidades, o que refletiu no aumento do montante geral de recursos, comparando com o período anterior à sua vigência, o que, segundo a maioria dos depoimentos, documento e bibliografias consultadas, contribuíram para a construção de um ambiente mais propício a elaboração de planejamento estratégico e sua consequente implementação.

Por outro lado, os dispositivos da LGU foram atrelados a diversas normativas do direito público que restringem o pleno exercício da autonomia financeira pelas universidades, possibilitando que atos do poder executivo continuem limitando a autonomia financeira (contingenciamento do orçamento e limitação de empenhos em determinadas naturezas de despesa), sob a justificativa do controle por parte dos governos ao longo do tempo. Consequentemente, a LGU também não foi suficiente para respaldar, até a conclusão desta pesquisa, uma maior autonomia na utilização dos recursos em gastos com investimentos, contrabalanceando o efeito positivo de uma maior regularidade e montante de repasses de recursos em naturezas de despesas caracterizadas como gastos de custeio.

A situação atual reflete uma universidade sujeita ao poder de controle exercido por governos estaduais, naturalizando uma cultura de submissão com relação aos interesses políticos predominantes, sem poder de barganha junto ao governo, bem como a dificuldade de elaborar e colocar em prática planejamentos estratégicos sustentáveis e de longo prazo.

Embora a autonomia universitária dada pela Constituição Federal de 1988 tenha uma abordagem ampla e genérica, assim como as leis que disciplinam a utilização de recursos dos órgãos da administração pública se mostrem inadequadas ao contexto e as finalidades de uma universidade autônoma, como são os casos do texto do artigo nº 207 da Constituição, a Nova Lei sobre licitações e a Lei Complementar nº 101 de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as experiências de outros estados brevemente aventadas (São Paulo e Santa Catarina) mostram que o aparato legal desenvolvido à nível estadual é capaz de criar um ambiente favorável, assim como limitar o exercício da autonomia universitária no âmbito financeiro.

Neste sentido a agência surge como um elemento primordial, uma vez que a autonomia universitária depende da relação que se estabelece entre as instituições e o Estado a fim de influenciar o desenvolvimento de mecanismos formais e informais que facilitem seu exercício. Embora existam interesses divergentes entre governo,

empresas, docentes, discentes e o quadro técnico dessas instituições, é preciso que ocorra convergência para que a autonomia universitária seja coerente com os objetivos institucionais e missão intrínseca da universidade e não ao atendimento dos interesses de determinados grupos.

No **âmbito teórico**, a presente tese evidenciou o poder de explicação da *Path Dependence*, oriunda do neoinstitucionalismo histórico como um aporte adequado para explicar a autonomia das universidades públicas estaduais como sendo um fenômeno dependente de sua própria trajetória.

Neste sentido, foi possível mostrar como a autonomia das universidades paranaenses é fruto da evolução das diversas fases que compõem sua trajetória: condições iniciais, conjuntura crítica, persistência estrutural, sequência reativa e resultado. A aplicabilidade do *path dependence* no contexto da autonomia universitária é apropriado para análise em instituições de ensino superior públicas no nível estadual, pois são instituições sensíveis à influência dos diversos contextos estaduais, comparando-as, por exemplo, com as universidades federais, cuja autonomia financeira é induzido pelos governos federais, independente de qual estado da federação está localizada.

No **âmbito da gestão universitária**, a coleta de dados mostrou que, no nível interno, é necessário desenvolver uma cultura para o planejamento da utilização de recursos orçamentários em um horizonte de médio e longo prazo, de maneira a romper com uma trajetória de falta de planejamento estratégico surgido a partir de um histórico de difícil previsibilidade. Neste ponto, a LGU surge como uma “luz no fim do túnel” e um ponto de partida para que ocorra maior previsibilidade no repasse de recursos nas mais diversas naturezas de despesas, não apenas nos gastos em custeio como ocorre a partir da concepção da lei.

É importante lembrar que a autonomia para gerir o orçamento em diversas naturezas de despesas requer que as universidades estaduais estejam aptas para administrar uma diversidade de despesas que hoje não fazem parte do rol de atribuições historicamente verificado, como é o caso da gestão dos gastos com pessoal, cuja administração e controle sempre pertenceu ao poder executivo estadual. A partir dessa perspectiva, a pergunta que surge é a seguinte: as universidades estão preparadas para assumir tal papel?

Ainda no ambiente interno, para que a agência desempenhada pela comunidade universitária seja efetiva a fim de criar mecanismos que potencializam a autonomia financeira, é preciso que estudantes, agentes universitários e docentes passem a encarar a autonomia universitária não como apenas um privilégio, nem apenas com um simples repasse de recursos e tampouco como uma condição de soberania absoluta. É importante desenvolver a ideia de que a autonomia requer responsabilidades, tanto em termos de autossuficiência, como a garantia do retorno que a sociedade almeja em termos do desenvolvimento do ensino, pesquisa e da extensão universitária.

Sobre os benefícios gerados para a sociedade, uma análise sobre o ambiente externo permite inferir que é salutar estabelecer indicadores de eficiência adequados e transparentes, assim como adotar sistemas de autoavaliação, prevendo métricas adequadas para diferentes tipos de instituições universitárias, de modo a desmistificar o porquê, para quem e o como se dá tal autonomia.

A credibilidade de qualquer instituição pública de ensino superior, junto à sociedade, requer o entendimento de que a autonomia universitária não deve ser resumida a capacidade de alcançar seus próprios interesses, mas como uma condição necessária para cumprir seu efetivo papel na sociedade como geradora e disseminadora de novos conhecimentos, assim como formadora de profissionais necessários para o desenvolvimento da sociedade com a elevação do bem-estar social, propondo soluções inovadoras para problemas de alta complexidade. É preciso ficar claro que a autonomia deve ser exercida a serviço da sociedade.

A aproximação com a sociedade pode ser potencializada por meio do estreitamento das relações entre a universidade e as empresas, uma vez que o número de mestres e doutores atuando em organizações privadas é muito inferior à média internacional. A relação com o setor privado também pode contribuir para viabilizar outras formas de financiamento, de modo a reduzir o grau de dependência do estado para financiar as atividades das universidades, desde que o modelo de financiamento, dado o conflito entre lógicas institucionais, não prejudique a autonomia financeira necessária ou ponto de levá-las à meras executoras de demandas de mercado, com prioridade na formação técnica e pesquisa de curto alcance temporal e guiadas por agendas setoriais.

A estrutura institucional almejada e viabilizada pela agência deve levar em consideração o contexto paranaense, já que modelos de financiamentos que vinculam parte da arrecadação para as universidades, embora sejam capazes de gerar benefícios em termos de aumento da previsibilidade de recursos e redução de interferências políticas no orçamento, também podem fragilizar a disponibilização de recursos em momentos de queda da capacidade de arrecadação do estado ou de seu potencial para recolher impostos.

Soma-se a este fato, a incerteza da reforma tributária em andamento, que consiste na substituição de cinco impostos (PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS) em apenas dois tipos, onde PIS, COFINS e IPI seriam convertidos na chamada Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), ao passo que o ICMS e ISS deixariam de existir para formar o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A CBS e o IBS formariam o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). O primeiro seria um imposto federal, enquanto o segundo seria subnacional, ou seja, sob responsabilidade dos estados, municípios e Distrito Federal.

Os resultados da reforma tributária ainda não podem ser dimensionados com exatidão já que a extinção do ICMS, com sua substituição pelo IBS iniciará a partir de 2029.

A autonomia universitária no âmbito financeiro precisa ser coerente com um processo democrático e participativo no que se refere à tomada de decisão quando a utilização dos recursos financeiros. Do que adianta as universidades terem autonomia para deliberar sobre o emprego desses recursos, se as decisões tomadas não levam em consideração os objetivos de uma universidade orientada ao desenvolvimento científico?

Sobre a questão democrática e de governança, é preciso incluir mecanismos capazes de estimular o desenvolvimento da participação ativa de atores diretamente afetados pelas decisões administrativas, didático-científicas e financeiras tomadas coerentes com a finalidade da universidade, garantindo a manutenção de um processo mais democrático sobre as políticas implementadas. Desta forma, é preciso garantir espaço para as vozes de outros atores importantes, como agentes universitários, discentes e a sociedade.

Implicações da pesquisa no **âmbito da política pública** levaram a evidenciar que, no Estado do Paraná, a equalização das tensões requer uma

discussão ampla para a elaboração de uma lei que regulamente a autonomia das universidades públicas de acordo com suas finalidades, sendo capaz de diferenciar as universidades dos demais órgãos públicos. Deste modo, os avanços na autonomia universitária não seriam apagados por outras leis ou atos administrativos colocam em risco o pleno exercício da autonomia universitária no âmbito financeiro, como ainda ocorre no Paraná.

Tal implicação política está de acordo com a Proposição 4, de que a estrutura normativa do território político a qual está sujeita a universidade, influencia a execução de sua autonomia financeira do orçamento.

Para que isso se torne possível, é preciso criar um ambiente capaz de emergir mecanismos institucionais orientados à articulação dos poderes executivos e legislativos coerentes com os objetivos das universidades e alinhados aos interesses de toda a sociedade. A sustentabilidade e efetividade dessa estratégia depende de sua transparência e eficiência.

Quanto às **limitações da pesquisa**, a tese abordou a autonomia da gestão financeira das universidades estaduais do estado do Paraná como um processo dependente da trajetória. Desenvolvimentos empíricos futuros carecem de uma análise aplicada a outros estados da federação, às universidades federais do Brasil e universidades de outros países, de modo a abordar situações para verificar até que ponto a autonomia financeira das universidades de determinado estado, ou região é dependente da trajetória.

Tais pesquisas podem analisar contextos diferentes de formas isoladas, assim como comparar diversos contextos estaduais e regionais, evidenciando como a *Path Dependence* influencia a forma como a gestão financeira é dependente de sua trajetória.

Não somente a história deve ser levada em consideração, é necessário ampliar o entendimento sobre os limites para a manutenção ou adaptação de um certo caminho e evitar que um padrão de escolha específico se torne predominante a ponto de impedir que soluções eficientes para o exercício da autonomia da gestão financeira sejam viabilizadas.

Retomando o problema de pesquisa sobre os caminhos da autonomia universitária no âmbito financeiro das universidades estaduais paranaenses desde a

Constituição de 1988, é possível e imprescindível elaborar uma análise tendo como fundamento a teoria Path Dependence.

Para isso, é essencial especificar como os eventos históricos influenciaram a (1) conjuntura crítica, bem como os (2) mecanismos de autorreforço que levaram ao (3) nível atual da autonomia financeira

Considerando a concepção de Mahoney (2001, p. 112) de que “a dependência da trajetória ocorre quando as escolhas de atores chave em pontos de conjuntura crítica levam à formação de instituições que possuem propriedades de autorreprodução”, a pesquisa mostrou que, apesar da Constituição de 1988 ter aberto um leque de possibilidades, abrangendo desde a total subordinação ao poder executivo estadual até a plena autonomia, no Paraná, optou-se por um modelo que declara a autonomia, embora sua prática seja objeto de constantes disputadas ao longo dos anos.

As escolhas iniciais foram cruciais para definir o caminho tomado, pois acabaram restringindo as possibilidades reais de autonomia financeira no Estado. Em outras palavras, é possível concluir que não foi a Constituição, em si mesma, que determinou a trajetória, mas as decisões políticas que se desenrolaram a partir de sua promulgação, já que na fase de Conjuntura Crítica, as escolhas estratégicas dos atores são determinantes e as elites governamentais nem sempre representam interesses de grupos de classe, mas também focando em políticas governamentais com prioridades divergentes. Isso se torna claro ao verificar que foi essa mesma constituição que influenciou a autonomia financeira de formas diferentes em diversos estados brasileiros.

O primeiro elemento importante para determinar os efeitos da Conjuntura Crítica, foi a Constituição Estadual de 1989 que ratificou o caráter genérico e apenas formal da Constituição Federal, o que acabou fortalecendo ainda mais essa relação de dependência entre governo e universidades, característica que vinha se consolidando ainda na fase de Condições Iniciais, ou seja, antes da constituinte.

Embora outras tentativas para o estabelecimento de uma autonomia mais plena, como o reconhecimento das universidades como autarquias em 1991 e o Acordo de 1992, este que concedeu apenas formalmente a segurança quanto à autonomia, foi a constituição estadual, com suas limitações, que acabou criando as bases para manter uma autonomia limitada e de difícil reversão, já que, na fase de

reprodução institucional a partir da década de 1990, esses feedbacks positivos se mostraram insuficientes para a promoção da autonomia almejada pelas universidades.

Em meio aos embates entre governo e universidades, mesmo considerando que os atores universitários buscam mudanças no sentido de elevar a uma condição de autonomia financeira efetiva, o poder público se apresenta como uma elite poderosa que se beneficia politicamente do arranjo existente e tem força econômica suficiente para resistir a uma mudança significativa e que eleve a autonomia financeira das universidades

Como mecanismos de autorreforço, nos anos que se seguiram foi mantida uma situação de controle orçamentário, uma vez que o estado disponibiliza os recursos em uma espécie de caixa unificado, que resulta na falta de liberdade para o remanejamento de verbas que atendam aos objetivos primordiais das universidades. Isso ocorre devido à vinculação das universidades ao poder executivo, cuja gestão orçamentária deve atender às normas do Direito Administrativo.

Sobre as possibilidades de abrir mão deste modelo de controle, há custos políticos e administrativos que tornam essa mudança muito difícil para o estado, pois o mainstream econômico vigente, no que diz respeito ao tratamento dado ao gasto público, é muito diferente daquele aceito à época da promulgação da Constituição de 1988 (enxugamento do gasto público, privatização e transparência). Característica que é reforçada por efeitos de coordenação, onde as universidades se adaptam às práticas centralizadas, de modo que ocorre a naturalização dos processos de gestão orientada por e para a lógica prevalecente.

Neste sentido, os papéis da legislação infraconstitucional, bem como das práticas administrativas consolidadas, foram determinantes. Essa constatação pode ser realizada quando se verifica uma sintetização de práticas de subordinação gerada pela Lei Geral das Universidades (LGU) de 2021.

A LGU moldou a operacionalização de uma autonomia orientada para o controle do poder executivo, pois é fundamentada tanto por uma legislação antiga, a exemplo da Lei Federal 4.320 de 1964, quanto pelas normativas mais recentes como Decreto nº 5.919 de 27 de maio de 2024, Resolução nº 24 de 15 de janeiro de 2025, bem como o Decreto nº 10.255 de 11 de junho de 2025, cujas influências limitam a autonomia almejada pelas universidades.

Em uma sistemática onde o limite financeiro destinado às universidades é definido unicamente pelo governo do estado, cria-se um custo irrecuperável de ordem política, bem como a geração de retornos crescentes em favor do poder executivo. Situação que limita a capacidade que as universidades possuem para executar planejamentos com base na evolução de suas autonomias financeiras.

As cadeias de reações e contrarreações, chamadas de sequências reativas na teoria Path Dependence, impulsionaram eventos subsequentes que culminaram em um resultado muito distante do que se idealizou nos princípios previstos no Art. 207 da Constituição de 1988, como é possível constatar nos conteúdos e nas normas jurídicas e administrativas surgidas nas últimas três décadas.

Isso significa que o arranjo institucional de controle governamental persistiu ao longo das décadas 1990 a 2020 e não foi revertido por meio de sequências reativas lançadas por grupos subordinados, notadamente formados pelas universidades do Paraná. O problema é que os resultados de uma sequência reativa, após o surgimento de contrarreações, provocam estabilidade e resultados com menor probabilidade de mudanças.

É importante salientar que também ocorreram contrarreações em resposta às propostas de autonomia por parte do governo do estado. Isso ocorreu a despeito da resistência manifestada pelas universidades às iniciativas governamentais, que apesar do título “autonomia”, foram baseadas, de acordo com a concepção da comunidade universitária, em ideários neoliberais de desobrigação do Estado para com o financiamento das universidades, a exemplo do “Termo de Autonomia” ocorrido em 2002, ao longo do governo Jaime Lerner, assim como a proposta de autonomia durante o primeiro governo Beto Richa, em 2017.

Isso leva a concluir que os conflitos existentes entre as partes envolvidas (universidades e Estado), nunca foram equacionados em um dispositivo que orientasse a operacionalização de uma autonomia universitária plena.

Ora travado pelos governos que, sob o argumento de conceder uma autonomia disfarçada, sempre tentaram legalizar políticas neoliberais e implantar desobrigações do poder público sobre a educação superior; ora travado pelas universidades, que interpretavam o aumento de responsabilidade como uma afronta ao desenvolvimento das atividades universitárias em prol do desenvolvimento científico.

Por outro lado, é possível interpretar a LGU de 2021 com uma sequência reativa, na forma de reação ao princípio de autonomia das constituições federais e estaduais e de iniciativa do governo, em que, apesar da “participação” da comunidade universitária, não surgiram contrarreações necessárias, por parte das universidades, para sua rejeição, se apresentando (com seus pontos positivos e negativos) como o atual modelo de autonomia universitária do estado do Paraná.

Em suma, o nível atual da autonomia financeira das universidades estaduais do Paraná é reflexo de uma situação baseada em uma autonomia estritamente formal, de modo que ela é operacionalmente limitada pela escolha anterior de uma autonomia “no papel” que, na ausência de reações e contrarreações suficientes para uma mudança no caminho, se autorreforçou, tornando a luta contínua pela autonomia financeira plena um processo enraizado em elementos políticos e institucionais de controle com alto custo de mudança.

## REFERÊNCIAS

ALVES, F. F. **A autonomia universitária nos anos 90 e o contexto de debates acerca do ensino superior brasileiro**. 2010. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010.

ALVESSON, Mats. Methodology for close up studies—struggling with closeness and closure. **Higher education**, v. 46, n. 2, p. 167-193, 2003.

AMARAL, N. C.; SILVA, W. T.; SALLES, J. C. Universidades Federais: autonomia subtraída pelo financiamento?. **Caderno CRH**, v. 38, p. e025020, 2025.

ANDRADE, É. As Reformas Educacionais Brasileiras e Sua Influência nas Escolas Primárias (1890-1930). **Criar Educação**, v. 9, n. 3, p. 58-67, 2020.

AOKI, M. **Toward a comparative institutional analysis**. MIT press, 2001.

APAJALAHTI, E.; KUNGL, G. Path dependence and path break-out in the electricity sector. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 43, p. 220-236, 2022.

ARAGÃO, A. S.. **A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro**. In: CABRAL, E. C. S.; QUEIROZ, J. E. L. (Orgs.). *Autonomia Universitária: 30 anos no Estado de São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2020.

ARROW, K. J. **Path dependence and competitive equilibrium**. In: GUINNANCE, T.; SUNDSTROM, W. A.; WHATLEY, W. C. (Eds.). *History matters: essays on economic growth, technology, and demographic change*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.

ARTHUR, W. B. Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events. **The Economic Journal**, n. 99, p. 116-131, mar. 1989.

ARTHUR, W. B. **Increasing Returns and Path Dependence in Economy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

AUTONOMIA]. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2023a. Disponível em: [<https://www.dicio.com.br/autonomia/>]. Acesso em: 24 jan. 2023.

[AUTONOMIA]. In: MICHAELIS, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2023b. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/autonomia/>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BAGGIO, R. C. **Nota sobre o alcance normativo da autonomia universitária no Brasil**. Portal do MEC. Recuperado de [www.portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/autonomiauniversitaria.pdf](http://www.portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/autonomiauniversitaria.pdf), 2018.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB.

**Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 13, p. 131-152, 2008.

BERDAHL, R. Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. *Studies in Higher Education*, v. 15, n. 2, p. 169-180, 1990.

BERNARDI, B.B. O Conceito de Dependência da trajetória (Path Dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BERNDT, W. Autonomia da Universidade. *In*: SILVA, R. D; BURGER, P. J; OLIVEIRA, S. R (org.). **Autonomia Universitária: fundamentos e realidade**. Herval D'Oeste, SC: Fundação de Estudos Superiores de Administração e Gerência, 2023, p. 25-26. Disponível em: <[https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id\\_cpmenu/17730/Livro\\_AUTONOMIA\\_UNIVERSITARIA\\_FUNDAMENTOS\\_E\\_REALIDADE\\_17110436384343\\_17730.pdf](https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/17730/Livro_AUTONOMIA_UNIVERSITARIA_FUNDAMENTOS_E_REALIDADE_17110436384343_17730.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2024.

BEYER, J. The same or not the same-on the variety of mechanisms of path dependence. **International Journal of Humanities and Social Sciences**, v. 4, n. 3, p. 186-196, 2010.

BHATTACHARYA, A. The Bologna Process and the Making of 'European' Higher Education Area: A European Answer to the Forces of Globalization. **Aarhus University**, 2009.

BINDER, A. For love and money: Organizations' creative responses to multiple environmental logics. **Theory and society**, v. 36, n.6, p.547-571., 2007.

BLEIKLIE, Ivar. Systemic integration and macro steering. **Higher Education Policy**, v. 20, p. 391-412, 2007.

BOAVENTURA, E. M.; ALMEIDA, M. P. A autonomia universitária na Constituição de 1988. **Direito UNIFACS–Debate Virtual**, n. 231, 2019. BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O senso prático**. Coleção Sociologia. 3. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2013.

BRASIL. **Decreto n. 8.659, de 5 de abril de 1911**. Aprova a lei orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 14.343 de 7 de setembro de 1920**. Institui a Universidade do Rio de Janeiro. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920->

1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html >. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 16.782-A de 13 de janeiro de 1925**. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências.. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d16782aimpressao.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2016.782%2DA%2C%20DE%2013%20DE%20JANEIRO%20DE%201925.&text=Estabelece%20o%20concurso%20da%20Uni%C3%A3o,superior%20e%20d%C3%A1%20outras%20providencias.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16782aimpressao.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2016.782%2DA%2C%20DE%2013%20DE%20JANEIRO%20DE%201925.&text=Estabelece%20o%20concurso%20da%20Uni%C3%A3o,superior%20e%20d%C3%A1%20outras%20providencias.)> Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931**. Institui a Universidade do Rio de Janeiro. Disponível em <Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras >. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 8.393, de 17 de dezembro de 1945**. Concede autonomia, administrativa financeira, didática e disciplinar, à Universidade do Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del8393.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del8393.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968a**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5540.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 62.937, de 2 de julho de 1968b**. Dispõe sobre a instituição de grupo de trabalho para promover a reforma universitária e dá outras providências. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62937-2-julho-1968-404810-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985**. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91177-29-marco-1985-441184-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 11 de 30 de abril de 1996** – Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-11-30-abril-1996-354959-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996** – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998** – Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93 de 8 de setembro de 2016** – Altera o Ato de Disposições Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133 de 1 de abril de 2021** – Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023** – Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art2](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art2)>. Acesso em: 25 jul. 2024.

CAETANO, E. F. S.; CAMPOS, I. M. B. M.. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, p. e240043, 2019.

CAETANO, E. F. S. La autonomía universitaria de las universidades federales: ¿ mito o realidad?. **Revista Brasileira de Educação**, v. 30, 2025.

CALDARELLI, C. E; PERDIGÃO, C; CAMARA, M. R. G; SANTOS, J. P. A. Análise de indicadores de produção científica e geração de conhecimento nas universidades estaduais paranaenses. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, v. 20, n. 43, 2014.

CARDOZO, J. E.; QUEIROZ, J. E. L. **Autonomia universitária constitucional: extensão do Art. 207 da Constituição Federal**. In: CABRAL, E. C. S; QUEIROZ, J. E. L. (Orgs.). *Autonomia Universitária: 30 anos no Estado de São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2020.

CARVALHO, R. R. S. **O PNE e as universidades estaduais brasileiras: assimetrias institucionais, expansão e financiamento**. 2018. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Goiás.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 18, p. 373-392, 2014.

CAVALIERI, D. V. G. A Autonomia Universitária após trinta e cinco anos da Constituição Federal de 1988. In: SILVA, R. D; BURGER, P. J; OLIVEIRA, S. R (org.). **Autonomia Universitária: fundamentos e realidade**. Herval D'Oeste, SC: Fundação de Estudos Superiores de Administração e Gerência, 2023, p. 25-26. Disponível em: <[https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id\\_cpmenu/17730/Livro\\_AUTONOMIA\\_UNIVERSITARIA\\_FUNDAMENTOS\\_E\\_REALIDADE\\_17110436384343\\_17730.pdf](https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/17730/Livro_AUTONOMIA_UNIVERSITARIA_FUNDAMENTOS_E_REALIDADE_17110436384343_17730.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2024.

CHAGAS, M. **Aniversário da UEM como autarquia reafirma função de patrimônio do PR**. Notícias UEM, 2025. Disponível em: <[https://noticias.uem.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30429:aniversario-da-uem-como-autarquia-reafirma-funcao-de-patrimonio-do-pr&catid=986&Itemid=211](https://noticias.uem.br/index.php?option=com_content&view=article&id=30429:aniversario-da-uem-como-autarquia-reafirma-funcao-de-patrimonio-do-pr&catid=986&Itemid=211)>. Acesso em: 20 jul. 2025.

CHARMAZ, K. **Shifting the grounds**. In.: MORSE, J. et al. *Developing Grounded Theory*. Walnut Creek. 2008.

CHECHI, Leticia Andrea; GRISA, Cátia. Abordagens institucionalistas e as contribuições na análise de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, v. 23, n. 2, p. 735-753, 2019.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

COASE, R. The Nature of the Firm. In.: The firm, the Market and the law. Chicago, London, University of Chicago Press, 1998.

COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (BRASIL). **Uma nova política para educação superior brasileira**. Ministério da Educação, 1985.

CONRAN, J.; THELEN, K. **Institutional Change**. In: Fioretos, O.; Falletti, T. G.; Sheingate, A (Orgs.). The Oxford Handbook of Historical Institutionalism. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. Métodos de pesquisa em administração [recurso [tradução: Scientific Linguagem Ltda, textos da 10. ed.: Iuri Duquia Abreu]. 12 ed, Porto Alegre : AMGH, 2016.

CRUBELLATE, J. **Pensamento Administrativo – Uma abordagem epistemológica (História da Ciência Moderna do Ponto de Vista da Técnica)**. Texto. 2021.

CUNHA, L. A. A Universidade Temporã. O Ensino Superior da Colônia à Era Vargas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 35, p. 91-91, 1980.

CUNHA, L. A. **A universidade crítica: o ensino superior na república populista**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1983.

CUNHA, L. A. Política para o ensino superior do Geres à LDB. **Sociedade e estado**, v. 12, n. 01, p. 57-83, 1997.

CUNHA, L.A. **Ensino superior e universidade no Brasil**. In: LOPES, E.M.T.; FARIA FILHO, L.M.; VEIGA, C.G. (Org.). 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CUNHA, L. A. Autonomia universitária: teoria e prática. **Avaliação (Campinas)**, p. 31-49, 2005.

CURRIE, T. E., TURCHIN, P., BEDNAR, J., RICHERSON, P. J., SCHWESINGER, G., STEINMO, S., WACZIARG, R., & WALLIS, J. **Evolution of institutions and organizations** (pp. 199-234). In: WILSON, D. S., & KIRMAN, A. (Org.), Complexity and Evolution: Toward a New Synthesis for Economics. Cambridge, MA: MIT Press, 2016.

DA COSTA, V. P.; DA COSTA, D. F. Trajetória da presença-ausência do ensino de filosofia nas reformas educacionais desde os portugueses aos tempos hodiernos. **PRISMA-Revista de Filosofia**, v. 2, n. 2, p. 1-23, 2020.

DA SILVA, C. M. C.; SILVEIRA, L. F. C. A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM MODELO DE AUTONOMIA INSTITUCIONAL EM

CONSTRUÇÃO. **Práticas em Gestão Pública Universitária**, v. 5, n. 1, p. 82-104, 2021.

DAL PIZZOL, A.; SALERNO, S. K. Autonomia Universitária: Reflexões Sobre a Universidade Estadual de Londrina. **Revista de Ensino, Educação e Ciências Humanas**, v. 18, n. 3, p. 306-316, 2017.

DAVID, P. A. Clio and the economics of Qwerty. **American Economic Review**, v. 75, n. 5, p. 332-337, 1985.

DAVID, P. A. The landscape and the machine: technical interrelatedness, land tenure and the mechanization of the corn harvest in Victorian Britain. In: **Essays on a Mature Economy: Britain After 1840**. Routledge, p. 145-214, , 2013.

DE PAULA, Maria de Fátima. A formação universitária no Brasil: concepções e influências. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 14, p. 71-84, 2009.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. Introduction: The discipline and practice of qualitative research. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks, CA : Sage, 2018.

DESLANDES, S. F. A construção do projeto de pesquisa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003. p. 31-50.

DEWALT, K. M.; DEWALT, B. R. **Participant observation: a guide for fieldworkers**. Toronto: Altamira Press, 2011.

DE WIT, H. et al. Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies: Culture and Education. **Internationalisation of Higher Education**, 2015.

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

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, p. 147-160, 1983.

DIMAGGIO, P.J.; POWELL, W.W. **The new institutionalism in organizational analysis** . Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DJELIC, Marie-Laure; QUACK, S. Overcoming path dependency: path generation in open systems. **Theory and society**, v. 36, n. 2, p. 161-186, 2007.

DOS SANTOS, M. W. B; BLIACHERIENE, A.C. **Autonomia Universitária: sob a ótica da gestão financeira e do orçamento público**. In: CABRAL, E. C. S; QUEIROZ, J. E. L. (Orgs.). **Autonomia Universitária: 30 anos no Estado de São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2020.

DOS SANTOS, Leonardo Augusto Nascimento. Lógicas institucionais na reforma da educação profissional federal brasileira: narrativa histórica do tempo presente (1993-2018). **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 23, n. 1, p. 83-112, 2024.

DRIEMEIER, D. Autonomia das Universidades. *In*: SILVA, R. D; BURGER, P. J; OLIVEIRA, S. R (org.). **Autonomia Universitária: fundamentos e realidade**. Herval D'Oeste, SC: Fundação de Estudos Superiores de Administração e Gerência, 2023, p. 25-26. Disponível em: <[https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id\\_cpmenu/17730/Livro\\_AUTONOMIA\\_UNIVERSITA\\_RIA\\_\\_\\_FUNDAMENTOS\\_E\\_REALIDADE\\_17110436384343\\_17730.pdf](https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/17730/Livro_AUTONOMIA_UNIVERSITA_RIA___FUNDAMENTOS_E_REALIDADE_17110436384343_17730.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2024.

DURHAM, E. R. A. **Autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP, 1989.

DURHAM, E. R. Autonomia, controle e avaliação. *In* MORHY, L. (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Ed. UnB, 2003a. p. 275 – 300.

DURHAM, Eunice R. O ensino superior no Brasil: público e privado. São Paulo: NUPES/USP, 2003b.

DURHAM, E. R. A autonomia universitária: extensão e limites. **Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES). Documento de Trabalho**, v. 3, n. 05, 2005.

EMERIM, C. Noção de autonomia como elemento semiótico. *In*: SILVA, R. D; BURGER, P. J; OLIVEIRA, S. R (org.). **Autonomia Universitária: fundamentos e realidade**. Herval D'Oeste, SC: Fundação de Estudos Superiores de Administração e Gerência, 2023, p. 25-26. Disponível em: <[https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id\\_cpmenu/17730/Livro\\_AUTONOMIA\\_UNIVERSITA\\_RIA\\_\\_\\_FUNDAMENTOS\\_E\\_REALIDADE\\_17110436384343\\_17730.pdf](https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/17730/Livro_AUTONOMIA_UNIVERSITA_RIA___FUNDAMENTOS_E_REALIDADE_17110436384343_17730.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2024.

ENDERS, J. et al. Comparative analysis and executive summary (The extent and impact of higher education curricular reform across Europe). **The extent and impact of higher education curricular reform across Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission**, n. Part One, 2006.

ESTERMANN, T.; NOKKALA, T.; STEINEL, M. **University autonomy in Europe**. Brussels: European University Association, 2009.

ESTERMANN, T. University autonomy in Europe. 2015.

FÁVERO, M. L. A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, n. 28, p. 17-36, 2006.

FELT, U.; GLANZ, M. University autonomy in Europe: Changing paradigms in higher education policy. **Bologna: Magna Charta Observatory**, 2002.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**; tradução Joice Elias Costa. 3 ed. Porto Alegre : Artmed, 2009.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 53, p. 79-103, 2002.

FERNANDES, J. M.; KERBAUY, M. T. M.; GUEDES, A. M. O modelo de autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas: impactos e aspectos facilitadores, dificultadores e desafiadores. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 12, p. e026018-e026018, 2026.

FERRAZ, A. C. C. A autonomia universitária na Constituição de 05.10. 1988. **Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro**, v. 215, p. 117-142, 1999.

FORTWENGEL, Johann; KELLER, Arne. Agency in the face of path dependence: how organizations can regain scope for maneuver. **Business Research**, v. 13, p. 1169-1201, 2020.

GARMUS, R. **O princípio da autonomia universitária no Brasil: uma análise do período pós-constituição de 1988**. 2021. 141 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2021.

GARUD, R.; KUMARASWAMY, A.; KARNOE, P. Path dependence or path creation?. **Journal of management studies**, v. 47, n. 4, p. 760-774, 2010.

GÁSPÁR, T. Path dependency and path creation in a strategic perspective. **Journal of Futures Studies**, v. 15, n. 4, p. 93-108, 2011.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, P. G. A. **Os primórdios do ensino de química em Minas na Escola de Farmácia de Ouro Preto**. 2023. 134 f. Dissertação (Mestrado em Química) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

GREENER, Ian. The potential of path dependence in political studies. **Politics**, v. 25, n. 1, p. 62-72, 2005.

GREENWOOD, R.; HININGS, C. R. Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. **Academy of Management Review**, v. 21, p. 1022-1054, 1996

GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; MICELOTTA, E. R.; LOUNSBURY, M. Institutional complexity and organizational responses. **Academy of Management annals**, v. 5, n. 1, p. 317-371, 2011.

GROULX, L. **Contribuições da Pesquisa Qualitativa à Pesquisa Social** (p. 95-126). In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J-P.; GROULX, L-H.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos. Tradução de Ana Cristina Nasser. 3. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2012.

GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – GERES - **Relatório**. Brasília: Ministério da Educação, 1986 Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>>. Acesso em: jul. 2007

GUPTA, B. L.; CHOUBEY, A. K.. Higher education institutions—some guidelines for obtaining and sustaining autonomy in the context of NEP 2020. **International Journal of All Research Education and Scientific Methods (IJARESM)**, v. 9, n. 1, 2021.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 193-223, 2003.

HEATON, S.; TEECE, D.; AGRONIN, E. Dynamic capabilities and governance: An empirical investigation of financial performance of the higher education sector. **Strategic Management Journal**, v. 44, n. 2, p. 520-548, 2023.

HEDLUND, S. **Russian path dependence: a people with a troubled history**. Routledge, 2005.

HEIDERSCHEIDT, F. G.; FORCELLINI, F. A. Histórico das avaliações institucionais e sua mudança na percepção de valor. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 26, p. 177-196, 2021.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S.. Informal institutions and comparative politics: A research agenda. **International handbook on informal governance**, 2012.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre : S.A. Fabris, 1991.

HODGSON, Geoffrey M. Institutional economics into the twenty-first century. **Studi e Note di Economia**, v. 14, n. 1, p. 3-26, 2009.

HOFF, D. N. A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de *path-dependence*. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 7-30, jun. 2011.

[INFRACONSTITUCIONAL]. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2023. Disponível em: [<https://www.dicio.com.br/infraconstitucional/>]. Acesso em: 25 nov. 2023.

INGRAM, P. & SILVERMAN, B. Introduction: the new institutionalism in strategic management. In: Ingram, P. & Silverman, B. (Eds). **The new institutionalism in strategic management**. Amsterdam: Elsevier, 2002.

KERLINGER, F. N. **Metodologia de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1985.

LANGLEY, A. N. N. et al. Process studies of change in organization and management: Unveiling temporality, activity, and flow. **Academy of management journal**, v. 56, n. 1, p. 1-13, 2013.

LASSALLE, F. **A Essência da Constituição**. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1985.

LAZONICK, W. **Is the most unproductive firm the foundation of the most efficient economy? Penrosian learning confronts the neoclassical fallacy**. In: Edith Penrose's Legacy. Routledge, 2025. p. 57-88.

LEHER, Roberto. Autonomia universitária e liberdade acadêmica. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 29, p. 208-226, 2019.

LUZ, R. J. P. Autonomia universitária nas universidades federais: conquista inacabada. In: SILVA, R. D; BURGER, P. J; OLIVEIRA, S. R (org.). **Autonomia Universitária: fundamentos e realidade**. Herval D'Oeste, SC: Fundação de Estudos Superiores de Administração e Gerência, 2023, p. 25-26. Disponível em: <[https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id\\_cpmenu/17730/Livro\\_AUTONOMIA\\_UNIVERSITARIA\\_FUNDAMENTOS\\_E\\_REALIDADE\\_17110436384343\\_17730.pdf](https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/17730/Livro_AUTONOMIA_UNIVERSITARIA_FUNDAMENTOS_E_REALIDADE_17110436384343_17730.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2024.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva da; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, p. 77-107, 2010.

MAHLMEISTER, R. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 30, n. 1, p. 70-90, 2021.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in comparative international development**, v. 36, n. 1, p. 111-141, 2001.

\_\_\_\_\_. Path dependence in historical sociology. **Theory and society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

\_\_\_\_\_.; SCHENSUL, D. **Historical context and path dependence**. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Eds.). Oxford handbook of contextual political analysis. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. p.454-471.

MAHONEY, J.; THELEN, K (2010). **A Theory of Gradual Institutional Change**. In: MAHONEY, J.; THELEN, K (Eds): Explaining Institutional Change - Ambiguity, Agency and Power. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MAKOWIECKY, S. Autonomia universitária: é possível pensar num futuro melhor, com menos fissuras, descontinuidades e contradições?. *In*: SILVA, R. D.; BURGER, P. J.; OLIVEIRA, S. R (org.). **Autonomia Universitária: fundamentos e realidade**. Herval D'Oeste, SC: Fundação de Estudos Superiores de Administração e Gerência, 2023, p. 25-26. Disponível em: <[https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id\\_cpmenu/17730/Livro\\_AUTONOMIA\\_UNIVERSITARIA\\_FUNDAMENTOS\\_E\\_REALIDADE\\_17110436384343\\_17730.pdf](https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/17730/Livro_AUTONOMIA_UNIVERSITARIA_FUNDAMENTOS_E_REALIDADE_17110436384343_17730.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2024.

MARQUIS, C.; QIAO, K. History matters for organizations: An integrative framework for understanding influences from the past. **Academy of Management Review**, v. 50, n. 2, p. 272-298, 2025.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. 6. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **American Political Science Review**, 78 (September): 734–49, 1984.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 9 ed. São Paulo : Atlas, 2021.

MARTIN, R. Roepke lecture in economic geography—rethinking regional path dependence: beyond lock-in to evolution. **Economic geography**, v. 86, n. 1, p. 1-27, 2010.

MATEI, L. Three ideas of academic freedom. *In*: IGNATIEFF, M.; ROCH, S. (Eds.), **Academic Freedom. The global challenge**. Budapest: CEU Press, 2017.

MATEI, L.; IWINSKA, J. University autonomy: A practical handbook. **Central European University Yehuda Elkana Center for Higher Education Budapest**, Hungary, 2014.

MATEI, L.; IWINSKA, J. Diverging paths? Institutional autonomy and academic freedom in the European Higher Education Area. *In*: **European higher education area: The impact of past and future policies**. Springer, Cham, 2018. p. 345-368.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MELO, A. Z. Funções dos princípios constitucionais. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, v. 8, n. 2, 2008.

MEMÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA (MAPA ). Conselho Superior de Ensino. Disponível em: <<https://mapa.an.gov.br/index.php/ultimas-noticias/703-conselho-superior-de-ensino>>. Acesso em: 25 mai. 2024.

MIGUEL, M. E. B.; DE LIMA SEABRA, M. A.; DA SILVA, G.I F.. A UFPR no contexto da instituição do ensino superior no Brasil, a partir do século XX. **Revista HISTEDBR on-line**, v. 22, p. e022033-e022033, 2022.

MOTTA, F. **Dimensões da autonomia universitária na constituição da república**. In: CABRAL, E. C. S; QUEIROZ, J. E. L. (Orgs.). *Autonomia Universitária: 30 anos no Estado de São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2020.

NELSON, R. R. WINTER, S. G. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Campinas: Editora Unicamp, 2005.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of economic perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OLIVEIRA, V. R. F.. **Autonomia institucional e dimensões da internacionalização de Instituições de Ensino Superior brasileiras**. 2020. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

OTRANTO, C. R. Autonomia universitária: dádiva legal ou construção coletiva?. **Rev Advir [Internet]**, v. 20, 2006.

PAGE, S.E. Path dependence. **Quarterly Journal of Political Science**, v. 1, n. 1, pp. 87-115, 2006.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná, de 5 de outubro de 1989**. Disponível em:

<<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97783>>. Acesso em: 18 jul. 2025.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 9.663, de 16 de julho de 1991**. Transforma em Autarquia as Fundações Estaduais que menciona e adota outras providências. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibirImpressao&codAto=6444>>. Acesso em: 31 out. 2025.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 9.896, de 08 de janeiro de 1992**. Transforma a Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio, em Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio, Ensino Superior, Ciência e Tecnologia - SETI. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-9896-1992-parana-transforma-a-secretaria-de-estado-da-industria-e-do-comercio-em-secretaria-de-estado-da-industria-e-do-comercio-ensino-superior-ciencia-e-tecnologia-seti?q=sistema+vi%C3%A1rio>>. Acesso em: 10 jnov. 2024.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Acórdão nº 1.949/1992**, Plenário. Rel. Des. Wilson Reback, DJE, 28 mai. 1992. Disponível em: <<https://sindiproladuel.org.br/acordao-do-tj-pr-sobre-autonomia-universitaria-1992/>>. Acesso em: 21 jul. 2024.

PARANÁ. **Emenda Constitucional nº 7, de 24 de abril de 2000**. Constituição do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97783#:~:text=7%C2%BA.,poder%C3%A1%20exercer%20a%20de%20outro](https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97783#:~:text=7%C2%BA.,poder%C3%A1%20exercer%20a%20de%20outro.)>. Acesso em: 15 jul. 2024.

PARANÁ. **Decreto nº 5.158 de 28 de setembro de 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.* 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: 30 dez. 2024.

PARANÁ. **Lei Ordinária nº 20.537 de 20 de abril de 2021.** *Dispõe sobre as relações entre as Instituições de Ensino Superior, os Hospitais Universitários e os Institutos de Ciência e Tecnologia públicos do Estado do Paraná e suas Fundações de Apoio.* Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-20537-2021-parana-dispoe-sobre-as-relacoes-entre-as-instituicoes-de-ensino-superior-os-hospitais-universitarios-e-os-institutos-de-ciencia-e-tecnologia-publicos-do-estado-do-parana-e-suas-fundacoes-de-apoio>>. Acesso em: 17 nov. 2025.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 20.933, de 17 de dezembro de 2021.** *Dispõe sobre os parâmetros de financiamento das Universidades Públicas Estaduais do Paraná, estabelece critérios para a eficiência da gestão universitária e dá outros provimentos.* Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibirImpressao&codAto=258278>>. Acesso em: 07 jun. 2025.

PARANÁ. **Portal da Transparência.** 2025a Disponível em: <<https://www.transparencia.pr.gov.br/pte/despesas/consultalivre?windowId=03f>>. Acesso em: 06 out. 2025.

PARANÁ. **Decreto nº 5.919 de 27 de maio de 2024.** *Estabelece limite de acréscimo de despesas com Outras Despesas Correntes, com base na variação da Receita Corrente Líquida.* Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=327205&indice=2&totalRegistros=343&anoSpan=2025&anoSelecionado=2024&mesSelecionado=5&isPaginado=true>>. Acesso em: 21 jan. 2025.

PARANÁ. **Resolução SEFA 24 de 15 de janeiro de 2025b.** *Dispõe sobre a reprogramação dos gastos com despesas classificadas como Outras Despesas Correntes, no âmbito da Administração Pública Estadual, visando a manutenção da Capacidade de Pagamento – CAPAG A do Estado e a sustentabilidade fiscal do Paraná, e dá outras providências.* Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=350518&indice=1&totalRegistros=1&dt=21.0.2025.16.10.54.793>>. Acesso em: 21 jan. 2025.

PARANÁ. **Decreto nº 10.255 de 11 de junho de 2025c.** *Dispõe sobre a programação e execução orçamentária e financeira do exercício de 2025.* Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=362942&indice=5&totalRegistros=324&anoSpan=2025&anoSelecionado=2025&mesSelecionado=6&isPaginado=true>>. Acesso em: 07 jun. 2025.

PAZETO, A. E. Autonomia Universitária: princípio, inconsistência e bases sustentáveis. *In*: SILVA, R. D; BURGER, P. J; OLIVEIRA, S. R (org.). **Autonomia Universitária: fundamentos e realidade**. Herval D'Oeste, SC: Fundação de Estudos Superiores de Administração e Gerência, 2023, p. 25-26. Disponível em: <[https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id\\_cpmenu/17730/Livro\\_AUTONOMIA\\_UNIVERSITARIA\\_\\_\\_FUNDAMENTOS\\_E\\_REALIDADE\\_17110436384343\\_17730.pdf](https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/17730/Livro_AUTONOMIA_UNIVERSITARIA___FUNDAMENTOS_E_REALIDADE_17110436384343_17730.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2024.

PDI Unicentro. **Plano de Desenvolvimento Institucional (2023-2027)**. Realização da Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro); Pró-Reitoria de Planejamento (Proplan). Guarapuava: UNICENTRO, 2023.

PDI Unespar. **Plano de Desenvolvimento Institucional: 2023-2027**. Coordenação e elaboração: Comissão do PDI, Reitoria e Pró-Reitoria de Planejamento. Paranavaí: UNESPAR, 2022.

PEREIRA, A. P.; PROKOPIUK, M. Critical junctures and events in the trajectory of information modeling in Curitiba. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 6, p. 772-798, 2022.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. **The external control of organizations: A resource dependence perspective**. New York: Harper & Row, 1978.

PIEPADE, J. **La sfida del sapere: dalla rappresentazione all'intenzionalità**. Parte terza. Bari: Edizioni Giuseppe Laterza, p. 189-294 (6 capítulos), 2006.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

PIERSON, P. **Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton : Princeton University, 2004.

PORDEUS, M.I P.. Trajetória histórica da educação profissional e o movimento ciência, tecnologia e sociedade (cts) no brasil. **Revista Campo da História**, 2024, 9.1: 142-157.

PUFFERT, D. J. Path Dependence. *In*: DIEBOLT, C.; HAUPERT, M. (ed.). **Handbook of Cliometrics**. 3. ed. Cham, Suíça: Springer, 2024.

RAMAZZOTTI, Paolo. Heterodoxy, the mainstream and policy. **Journal of Economic Issues**, v. 56, n. 1, p. 59-78, 2022.

RANIERI, N. B. S. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Edusp, 1994.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ**, v. 9, n. 31, p. 19-30, 2005.

RANIERI, N. B. S. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 946-961, 2018.

RANIERI, N. B. S.; LUTAIF, M. K. **Trinta anos de autonomia das universidades estaduais paulistas: inovação e aprendizado**. In: CABRAL, E. C. S; QUEIROZ, J. E. L. (Orgs.). *Autonomia Universitária: 30 anos no Estado de São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2020.

RANIERI, N. B. S; PLONSKI, G. A. *Autonomia Universitária: A experiência Paulista*. In: SILVA, R. D; BURGER, P. J; OLIVEIRA, S. R (org.). **Autonomia Universitária: fundamentos e realidade**. Herval D'Oeste, SC: Fundação de Estudos Superiores de Administração e Gerência, 2023, p. 25-26. Disponível em: <[https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id\\_cpmenu/17730/Livro\\_AUTONOMIA\\_UNIVERSITARIA\\_FUNDAMENTOS\\_E\\_REALIDADE\\_17110436384343\\_17730.pdf](https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/17730/Livro_AUTONOMIA_UNIVERSITARIA_FUNDAMENTOS_E_REALIDADE_17110436384343_17730.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2024.

REINERS, W.; TURHAN, E. **EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies**. Springer Nature, 2021.

REIS, P. M. A autonomia das universidades públicas na Constituição de 1988. **Rev. Inf. Legisl.**, n. 105, p. 99-108, 1990.

REIS, L. F. **A autonomia universitária: de princípio fundante às orientações do Banco Mundial e sua relação com as reformas atuais do ensino superior no Brasil e no Estado do Paraná**. 2002. 345 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2002.

RIBEIRO, F. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Pensamento Plural**, n. 10, p. 89-100, 2014.

RIBEIRO, R. L. Autonomia universitária em tempos de guerra cultural. **RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 35, p. 1-20, 2019.

RICHARDSON, R. J., PERES, J. A., WANDERLEY, J. C. V., CORREIA, L. M., & PERES, M. D. H. D. M. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2007.

RODRIGUES, M.S.; AZEVEDO, M. L. N. A conquista da autonomia universitária plena: desafios para a consolidação da educação superior pública, gratuita e de qualidade nas IEES do Paraná (1990-2021). **Revista Diálogo Educacional**, v. 24, n. 82, p. 1216-1236, 2024.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. A lei brasileira de ensino Rivadávia Corrêa (1911): paradoxo de um certo liberalismo. **Educação em Revista**, v. 28, p. 219-239, 2012.

RODRIGUES, M. S. **A conquista da autonomia universitária plena: desafios para a consolidação da universidade pública, gratuita e de qualidade nas ieess do estado do paraná (1990-2021)**. 2021. 386 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2021.

SAMPAIO, H.; BALBACHEVSKY, E.; PEÑALOZA, V.. **Universidades estaduais no Brasil: características institucionais**. São Paulo: NUPES/USP, 1998.

SAMPAIO, A. L. B. **Autonomia Universitária: um modelo de interpretação e aplicação do art. 207 da Constituição Federal**. 1997. 249 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

SAMPAIO, H. Evolução do ensino superior brasileiro. **São Paulo, NUPES, Documento de Trabalho**, v. 8, p. 91, 1991.

SANDERS, El. **Historical Institutionalism**. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Orgs). *The Oxford Handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SÃO PAULO. **Decreto nº 6.283 de 23 de janeiro de 1934**. *Dispõe sobre providências visando a autonomia universitária*. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1934/decreto-6283-25.01.1934.html>>. Acesso em: 24 jun. 2024.

SÃO PAULO. **Decreto nº 29.598 de 02 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre providências visando a autonomia universitária.. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-29598-02.02.1989.html>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

SÃO PAULO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/DespContratosPg>>. Acesso em: 06 ago. 2024.

SARAGIL, Zeki. Showing the path to path dependence: The habitual path. **European Political Science Review**, v. 7, n. 2, p. 221-242, 2015.

SARNEY, J. **Pronunciamento do presidente José Sarney, por ocasião no lançamento do programa “Educação para todos”**. Brasília: Biblioteca da Presidência, 1985. Disponível em: <<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1985/94.pdf/viewf>>. Acesso em: 25 jun. 2025.

SAVIANI, D. A questão da Autonomia Universitária e suas vicissitudes na universidade brasileira. **Revista Angelus Novus**, n. 16, p. 47-60, 2020.

SCHREYÖGG, G.; SYDOW, J. Organizational path dependence: A process view. **Organization Studies**, v. 32, n. 3, p. 321-335, 2011.

SCHWARTZMAN, S. A Autonomia Universitária e a Constituição de 1988. **Folha de São Paulo**, v. 12, 1988.

SCOTT, W.R. **Institutions and Organizations**. London: Sage, 2013.

SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR - SETI. **Apresentação**. Disponível em:

<<https://www.seti.pr.gov.br/ces/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 11 out. 2023.

SELZNICK, P. Law and the Structures of Social Action. *Administrative Science Quarterly*, v. 2, n. 2, p. 258–61, 1957.

SEMINÁRIO autonomia universitária: fator de desenvolvimento do país, 2. [S. l.: s. n], 2024. SÃO PAULO: USP, 2024. 1 vídeo (6h:56). Publicado pelo canal Instituto de Estudos Avançados da USP [Live]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=i6pSLzrN60>>. Acesso em 09 set. 2024.

SERVA, Maurício. O surgimento e o desenvolvimento da epistemologia da administração—inferências sobre a contribuição ao aperfeiçoamento da teoria administrativa. **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 3, 2013.

SILVA, A. A.; BRITO, E. P. Z. Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, p. 176-201, 2013.

SILVA, T. A.; CRUBELLATE, J. M. Efeitos do modelo de financiamento na autonomia das universidades públicas: análise sob o enfoque institucional. **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 28, p. 33-63, 2022.

SILVA, A. W. L. A trajetória de construção da autonomia da UDESC. In: SILVA, R. D; BURGER, P. J; OLIVEIRA, S. R (org.). **Autonomia Universitária: fundamentos e realidade**. Herval D'Oeste, SC: Fundação de Estudos Superiores de Administração e Gerência, 2023, p. 25-26. Disponível em: <[https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id\\_cpmenu/17730/Livro\\_AUTONOMIA\\_UNIVERSITARIA\\_FUNDAMENTOS\\_E\\_REALIDADE\\_17110436384343\\_17730.pdf](https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/17730/Livro_AUTONOMIA_UNIVERSITARIA_FUNDAMENTOS_E_REALIDADE_17110436384343_17730.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2024.

SIMEONOV, S. et al. Path Dependence: Determinants and Impacts of Technology Adoption. **Economic Alternatives**, n. 2, p. 300-310, 2020.

SIMON, C. G. B.; JORGE, M. O conceito de autonomia universitária presente nas discussões do Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (GERES). **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, n. 13, p. 120-129, 2012.

SIMON, H. **A razão das coisas humanas**. Lisboa: Gradiva, 1983.

SINHORATTI, F. A participação da sociedade local no processo de estadualização da Fundação Faculdade de Ciências Humanas de Francisco Beltrão (FACIBEL). **Revista Faz Ciência**, v. 25, n. 42, p. 253-277, 2023.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. **Bringing the state back in**, v. 9, 1985.

SKOCPOL, T. Social History and Historical Sociology: contrasts and complementarities. **Social Science History**, v. 11, n. 1, p. 17-30, 1987.

SYDOW, J.; SCHREYÖGG, G.; KOCH, J. Organizational path dependence: Opening the black box. **Academy of management review**, v. 34, n. 4, p. 689-709, 2009.

STREECK, W.; THELEN, K. **Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies**. Oxford University Press, 2005.

SZEUCZUK. **A universidade pública no Paraná: uma análise sobre o processo de criação e consolidação da Unicentro (1990-2018)**. 2024. 311 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2024.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. **The institutionalization of institutional theory**. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C. R. NORD, W, R. Handbook of organization studies, 1996.

TREMBLAY, Marc-Adélar Prefácio. Reflexões sobre uma trajetória pessoal pela diversidade dos objetos de pesquisa. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: **Vozes**, 2008.

TRINTA anos de autonomia universitária: uma história de conquistas para a sociedade. [S. l.: s. n], 2019. 1 vídeo (10 min). Publicado pelo canal Imprensa Unicamp . Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=OcD76YmCjyk>>. Acesso em 26 set. 2024.

TRIVINOS, A. W. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. Recommendation concerning the status of higher-education teaching personnel. In: **Records of the General Conference, Twenty- ninth Session, 21 October to 12 November 1997, Volume 1 Resolutions**. Author, 1997. p. 26-36.

UNESCO-IESALC. **Declaração da III Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe**. 2018. Disponível em: <<https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/08/Declaracion2018PortFinal.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA (UEL). Comissão de Autonomia. Texto base para discussão da autonomia universitária. 2015. Disponível em: <[https://www.uel.br/autonomiauniversitaria/portal/arquivo/base\\_discussao\\_autonomia\\_2015.pdf](https://www.uel.br/autonomiauniversitaria/portal/arquivo/base_discussao_autonomia_2015.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2024.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA (UEL). Disponível em: <<https://www.uel.br>>. Acesso em: 11 out. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ (UEM). Disponível em: <<https://www.uem.br>>. Acesso em: 11 out. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA (UEPG). Disponível em: <<https://www.uepg.br>>. Acesso em: 12 out. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO). Disponível em: <<https://www3.unicentro.br>>. Acesso em: 12 out. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ (UENP). 2023a. Disponível em: <<https://www.uepg.br>>. Acesso em: 13 out. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ. **Estatuto**. Jacarezinho, 2023b. Disponível em: . Acesso em: 13 out. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ (UNIOESTE). Disponível em: <<https://uenp.edu.br/publicacoes-oficiais-uenp/link-doc-gabinete/gabinete-legislacao/67-estatuto-uenp/file>>. Acesso em: 13 out. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ (UNESPAR). Disponível em: <<https://www.unestar.edu.br>>. Acesso em: 13 out. 2023.

VALLADARES, L. “ Os dez mandamentos da observação participantes. ” Resenha do livro Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada, de William Foote Whyte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, p. 153-155, 2007.

VEBLEN, T. **Imperial Germany and The Industrial Revolution**. McMaster University Archive for the History of Economic Thought, 1915.

VENTURA, M. M.. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SoCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

VERGNE, J.P.; DURAND, R. The missing link between the theory and empirics of path dependence: Conceptual clarification, testability issue, and methodological implications. **Journal of management studies**, v. 47, n. 4, p. 736-759, 2010.

VERGNE, J.P.; DURAND, R. The path of most persistence: An evolutionary perspective on path dependence and dynamic capabilities. **Organization Studies**, v. 32, n. 3, p. 365-382, 2011.

WEBER, F. **Trabalho fora do trabalho**. Rio de Janeiro : Garamond, 2009.

WANG, H.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Institutional reform, path development and firm creation: evidence from China. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, p. rsaf039, 2025.

WEICK, Karl E. What theory is not, theorizing is. **Administrative science quarterly**, v. 40, n. 3, p. 385-390, 1995.

WIENKE, F. F. et al. Autonomia universitária e liberdade de cátedra como instrumentos de realização do Estado Democrático de Direito. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, v. 2, n. 33, p. 172-186, 2023.

WILLIAMSON, O. **The Economic Institutions of Capitalism**: firms, markets and relational contracting. New York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Hierarquies, markets and power in the economy: an economic perspective. **Industrial and Corporate Change**, v. 4, n. 1, 1995. p. 21-49.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Sobre sua vinculação com alguma universidade estadual do Estado do Paraná.  
 Sou vinculado a uma universidade.  
 Já fui vinculado a uma universidade.  
 Nunca fui vinculado a uma universidade.
2. Qual instituição de ensino superior você é/foi vinculado?  
 Universidade Estadual de Londrina  
 Universidade Estadual de Maringá  
 Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Universidade Estadual do Paraná  
 Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
 Universidade Estadual do Norte do Paraná  
 Universidade Estadual do Centro Oeste do Paraná
3. Qual é/foi sua função na universidade?  
 Docente  
 Agente Universitário
4. Em termos de autonomia universitária no âmbito financeiro, você considera que a previsão constitucional de 1988 foi capaz de **influenciar** seu exercício nas universidades estaduais?  
 Sim  
 Não  
 Não sei responder
5. Referente à questão anterior, se sim, de que maneira? Se não, por que?
6. Existiram ou existem fatores (contexto político, normativo, de fluxograma na rotina de trabalho, entre outros) capazes de limitar o exercício da autonomia universitária no âmbito financeiro das universidades estaduais do Estado do Paraná, surgidos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988?  
 Sim  
 Não  
 Não sei responder
7. Referente à questão anterior, se sim, quais os eventos e de que maneira eles influenciam?
8. Existiram ou existem fatores (contexto político, normativo, de fluxograma na rotina de trabalho, entre outros) capazes de potencializar o exercício da autonomia universitária no âmbito financeiro das universidades estaduais do Estado do Paraná, surgidos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988?  
 Sim  
 Não  
 Não sei responder
9. Referente à questão anterior, se sim, quais os eventos e de que maneira eles influenciam?
10. A EC 93/2016 que instituiu a Desvinculação das Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM), impacta a capacidade financeira das universidades paranaenses?  
 Sim  
 Não  
 Não sei responder
11. Referente à questão anterior, se sim, de que maneira ela influenciou?

12. Existem pontos positivos da Lei Ordinária 20.933 de 2021 (Lei Geral das Universidades) para a autonomia financeira das universidades paranaenses?  
( ) Sim  
( ) Não  
( ) Não sei responder
13. Referente à questão anterior, se sim, quais os pontos positivos?
14. Existem pontos negativos da Lei Ordinária 20.933 de 2021 (Lei Geral das Universidades) para a autonomia financeira das universidades paranaenses?  
( ) Sim  
( ) Não  
( ) Não sei responder
15. Referente à questão anterior, se sim, quais os pontos negativos?
16. Referente à universidade que você atua/atuou, existe autonomia para decidir sobre a alocação/remanejamento de recursos dos orçamentos nas diversas naturezas de despesa.  
( ) Sim  
( ) Não  
( ) Não sei responder
17. Referente à questão anterior, se não, por que?
18. Comente sobre a disponibilização de recursos orçamentários nas diversas naturezas de despesas na universidade em que você atua/atuou. Ela é distribuída de maneira uniforme ao longo de todo o exercício financeiro? A distribuição permite o atendimento das necessidades e objetivos da instituição?
19. A maneira como os recursos orçamentários são disponibilizados ao longo dos anos, na instituição em que você atua/atuou, influenciam na elaboração de um planejamento estratégico de longo prazo?  
( ) Sim  
( ) Não  
( ) Não sei responder
20. Referente à questão anterior, como ela influencia?

## APÊNDICE B: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Gostaríamos de convidá-lo a participar da pesquisa intitulada **DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA NA AUTONOMIA DA GESTÃO FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: Uma análise das universidades estaduais paranaenses a partir da Constituição Federal de 1988**, que faz parte do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPA) da Universidade Estadual de Maringá (UEM), e **tem como pesquisador responsável** Professor Dr. João Marcelo Crubellate e pelo **discente** Gustavo Feitoza da Silva, **da Universidade Estadual de Maringá**.

**O objetivo principal da pesquisa é** compreender os condicionantes da autonomia da gestão financeira e patrimonial das universidades públicas estaduais do Paraná como processos dependentes das trajetórias. Será realizado um levantamento das trajetórias definidas a partir de tomadas de decisão institucionais para compreendermos o atual contexto da gestão das Universidades no âmbito financeiro e patrimonial. Os relatos obtidos por meio da aplicação de entrevista serão utilizados para a elaboração documental deste histórico.

Os potenciais participantes foram selecionados ao longo da pesquisa documental, a partir da identificação de personalidades que, como você, atuam ou já atuaram em setores orçamentários e financeiros das universidades estudadas. A identificação destas personalidades ocorreu tanto pela pesquisa nos portais de acesso público dos servidores em cargos relacionados ao gerenciamento financeiro e patrimonial das Universidades públicas, quanto por citações realizadas por outros entrevistados (estratégia snowball). Ante ao exposto, sua participação como agente deste contexto histórico é de grande importância, e ocorrerá da seguinte forma:

A coleta de dados será feita mediante realização de entrevista. O tempo médio estimado para responder às questões é de 20 minutos. O convite encaminhado a você foi a nossa forma prévia de contato, e como sinal de aceite de sua participação nesse estudo, é indispensável que você leia com atenção este termo e o assine.

**Informamos que toda pesquisa envolvendo seres humanos não está isenta de riscos.** Para esta pesquisa, não estão previstos riscos e desconfortos inaceitáveis. Possivelmente, pode ocorrer riscos psicológicos, como cansaço devido ao tempo destinado à entrevista, desconforto ao executar atividades fora de sua rotina e receio de que seus dados e respostas pessoais possam ser divulgadas. Os riscos serão minimizados com a garantia de confidencialidade dos dados registrados e respostas pessoais. No entanto, você pode recusar-se a iniciar sua participação na pesquisa, ou desistir a qualquer momento, sem que isso lhe acarrete qualquer tipo de ônus ou danos.

**Os benefícios esperados** serão indiretos, e relacionados às formas como as reflexões sobre autonomia universitária podem gerar mudanças de comportamento capazes de estimular ações que beneficiam o desenvolvimento profissional para os setores afetos, assim como a potencialização dos condicionantes da autonomia financeira das universidades, com possíveis ganhos ocasionados pelo aumento da autonomia científica, didática, administrativa, financeira e patrimonial das universidades, que beneficiará as pessoas que compõem o quadro de servidores das instituições.

**Para a finalidade de pesquisa**, espera-se que, partindo dos conhecimentos técnicos, concepções e experiências profissionais dos pesquisados, possam existir condições favoráveis para a formulação de políticas públicas capazes de potencializar a autonomia financeira e patrimonial das universidades.

Caso você tenha mais dúvidas ou necessite maiores esclarecimentos, pode nos contatar nos endereços abaixo ou procurar o **Comitê de Ética em Pesquisa da UEM**, cujo endereço consta deste documento. O Comitê Permanente de Ética em Pesquisa (COPEP) envolvendo Seres Humanos da UEM, é um colegiado interdisciplinar e independente, público, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criado para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos.

Este termo deverá ser preenchido pelo participante confirmando ciência nas informações do TCLE.

Eu, \_\_\_\_\_ declaro que fui devidamente esclarecido e concordo em participar **VOLUNTARIAMENTE** da pesquisa coordenada pelo pós graduando Gustavo Feitoza da Silva e pelo professor Doutor João Marcelo Crubellate.

\_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2025  
Assinatura do participante da pesquisa

**Qualquer dúvida com relação à pesquisa poderá ser esclarecida com a os pesquisadores, conforme os endereços abaixo:**

**Nome: João Marcelo Crubellate**

Centro de Ciências Sociais Aplicadas – Departamento de Administração  
Av. Colombo, 5790 - Bloco C34 - Campus Universitário - Zona 7 - Maringá-Pr.  
E-mail [jmcrubellate@uem.br](mailto:jmcrubellate@uem.br)  
Fone (44) 3011 4991

**Nome: Gustavo Feitoza da Silva**

Discente do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPA)  
Av. Colombo, 5790 - Bloco 101 - Campus Universitário - Zona 7 - Maringá-Pr.  
E-mail: [gfsilva@uem.br](mailto:gfsilva@uem.br)  
Fone (44) 3011-4542

**COPEP/UEM**

Universidade Estadual de Maringá.  
Av. Colombo, 5790. UEM-PPG-sala 4 - Campus Universitário - Zona 7 - Maringá-Pr.  
E-mail: [copep@uem.br](mailto:copep@uem.br)  
Horário de funcionamento para atendimento ao público: 2ª a 6ª feira, das 8h às 11h40 e 14h às 17h30.

## ANEXO A: PARECER CONSUBSTANCIADO DO COPEP/UEM

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE  
MARINGÁ



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA NA AUTONOMIA DA GESTÃO FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: Uma análise das universidades estaduais paranaenses a partir da Constituição Federal de 1988.

**Pesquisador:** JOAO MARCELO CRUBELLATE

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 86003725.1.0000.0104

**Instituição Proponente:** CSA - Centro de Ciências Sociais Aplicadas

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 7.364.387

#### Apresentação do Projeto:

Para a elaboração deste parecer, foram consideradas as informações contidas no documento PB\_INFORMAÇÕES\_BÁSICAS\_DO\_PROJETO, bem como nos demais documentos submetidos à Plataforma Brasil.

O presente estudo trata-se de um projeto de Doutorado), proposto por pesquisador GUSTAVO FEITOZA DA SILVA vinculado à Universidade Estadual de Maringá (UEM), por meio do Programa Programa de Pós-Graduação em Administração (PPA/UEM), sob a orientação do(a) Professor(a) Dr. JOAO MARCELO CRUBELLATE.

O estudo adota um referencial metodológico baseado em uma abordagem qualitativa. Para verificar as premissas identificadas, os dados serão coletados a partir de fontes primárias, por meio de entrevistas via plataforma Google Meet, e de fontes secundárias, a partir da análise de documentos.

#### Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Compreender os condicionantes da autonomia da gestão financeira das universidades públicas estaduais do Paraná como processo dependente da trajetória.

**Endereço:** Av. Colombo, 5790, UEM - bloco PPG, sala do COPEP.

**Bairro:** Jardim Universitário

**CEP:** 87.020-900

**UF:** PR

**Município:** MARINGÁ

**Telefone:** (44)3011-4597

**E-mail:** cocep@uem.br

## UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ



Continuação do Parecer: 7.364.387

### Objetivo Secundário:

1- Compreender de que forma as trajetórias de evolução das universidades estaduais paranaenses dependem da influência de órgãos externos. 2- Analisar como o contexto influencia as trajetórias de evolução das universidades públicas estaduais do Paraná. 3- Identificar até que ponto as fases que determinam a trajetória de evolução levaram a um aprisionamento em determinado padrão institucional da autonomia financeira das universidades estudadas. 4- Estabelecer subsídios para a formulação de estratégias organizacionais e políticas para reforçar, dissolver ou alterar as trajetórias em curso nas universidades analisadas, com base na capacidade de agência dos atores envolvidos no processo da autonomia financeira.

### Avaliação dos Riscos e Benefícios:

#### Riscos:

Nesta pesquisa, o processo de coleta de dados por meio das entrevistas não apresenta riscos físicos aos participantes. Podem ocorrer riscos psicológicos como: constrangimento em gravações; medo de não saber responder determinado questionamento, receio de ser identificado e sofrer perseguição política por expor sua opinião, fadiga e descontentamento ao responder um questionário, reflexões que provoquem alterações na visão de mundo e conseqüente insatisfação profissional. Para minimizar os riscos envolvidos, será garantido ao participante de pesquisa, via TCLE, o direito de não responder qualquer questão, sem necessidade de explicação ou justificativa para tal, podendo também se retirar da pesquisa a qualquer momento.

#### Benefícios:

As reflexões sobre os aspectos relacionados à autonomia universitária podem gerar mudanças de comportamento capazes de estimularem ações que beneficiam o desenvolvimento profissional do entrevistado, assim como a potencialização dos condicionantes da autonomia financeira das universidades, com potenciais ganhos ocasionados pela maior autonomia científica, didática, administrativa, financeira e patrimonial, que beneficiará as pessoas que compõem o quadro de servidores das instituições. A participação também permite a melhora da autoestima gerada pelo sentimento

**Endereço:** Av. Colombo, 5790, UEM - bloco PPG, sala do COPEP.

**Bairro:** Jardim Universitário **CEP:** 87.020-900

**UF:** PR **Município:** MARINGÁ

**Telefone:** (44)3011-4597

**E-mail:** copep@uem.br

## UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ



Continuação do Parecer: 7.364.387

de participação para uma universidade financeiramente autônoma.

### **Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

A proposta de pesquisa apresenta relevância científica e social, contribuindo para o aprofundamento do conhecimento na área da administração. A fundamentação teórica está bem estruturada, embasando de forma consistente os objetivos propostos. A metodologia delineada demonstra coerência com o problema de pesquisa, contemplando a abordagem qualitativa e detalhando adequadamente os procedimentos de coleta e análise de dados.

### **Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

A documentação apresentada para a pesquisa está em conformidade com as exigências estabelecidas pelas normativas vigentes. O projeto conta com a Folha de Rosto, devidamente assinada pelo Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPA/UEM), assegurando a vinculação institucional do pesquisador. Além disso, a Brochura do Pesquisador foi incluída, contendo informações detalhadas sobre a experiência do responsável pela pesquisa e sua atuação na área de estudo.

Foram apresentadas as Informações Básicas do Projeto, conforme exigido na Plataforma Brasil, detalhando a justificativa, os objetivos e a metodologia do estudo. A documentação inclui ainda as Declarações de Aprovação, emitida pela Universidade Estadual do Paraná, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Universidade Estadual de Londrina, Universidade Estadual do Centro Oeste, Universidade Estadual de Maringá, Universidade Estadual do Norte do Paraná, (instituição onde a pesquisa será realizada) e assinada por (nome do responsável), garantindo a anuência institucional para a realização da pesquisa no local indicado.

Os instrumentos de coleta de dados foram elaborados e apresentados em conformidade com o delineamento metodológico do estudo. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), elaborado em formato de convite, encontra-se redigido em linguagem acessível, garantindo a compreensão por parte dos participantes e o respeito às diretrizes éticas preconizadas pelas Resoluções éticas vigentes.

O projeto contempla um orçamento estimado em R\$ 886,00. O cronograma de atividades, por sua vez, está estruturado de maneira exequível, prevendo o início da coleta de dados em período posterior à apreciação ética, conforme exigido pelas normativas regulatórias.

**Endereço:** Av. Colombo, 5790, UEM - bloco PPG, sala do COPEP.

**Bairro:** Jardim Universitário **CEP:** 87.020-900

**UF:** PR **Município:** MARINGÁ

**Telefone:** (44)3011-4597

**E-mail:** copep@uem.br

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE  
MARINGÁ**



Continuação do Parecer: 7.364.387

**Recomendações:**

Recomenda-se:

- a) corrigir o título da pesquisa no TCLE;
- b) Numerar as páginas do TCLE a fim de manter a integridade deste documento;
- c) No TCLE apresentar texto indicando o que é e qual a função do COPEP/UEM. Exemplo: O Comitê Permanente de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Maringá (COPEP/UEM) é um órgão colegiado interdisciplinar responsável por avaliar e acompanhar os aspectos éticos de pesquisas que envolvem seres humanos, assegurando a conformidade com as diretrizes do Conselho Nacional de Saúde (CNS), em especial as resoluções CNS nº 466/2012 e CNS nº 510/2016. Sua finalidade é garantir a proteção dos participantes, analisando riscos, benefícios e aspectos como consentimento livre e esclarecido, sigilo e confidencialidade das informações. Além da avaliação, o COPEP/UEM orienta pesquisadores sobre boas práticas éticas, promove capacitações e monitora a execução dos projetos aprovados, contribuindo para a integridade científica e o respeito aos direitos humanos nas pesquisas realizadas na instituição.
- d) Uniformizar os Riscos e benefícios apresentados no TCLE com os apresentados na Plataforma Brasil.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

O Comitê Permanente de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Maringá (COPEP/UEM) considera o projeto em conformidade com as Resoluções CNS nº 466/2012 e CNS nº 510/2016, atendendo aos requisitos éticos, assegurando a proteção dos participantes, a obtenção do Termo de Consentimento (TCLE), a minimização de riscos e a confidencialidade das informações. Assim, o COPEP/UEM emite parecer favorável, autorizando o início da pesquisa, com a recomendação de que eventuais alterações sejam previamente submetidas para nova apreciação.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Alerta-se a respeito da necessidade de apresentação de relatório final no prazo de 30 dias após o término do projeto.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_P	28/01/2025		Aceito

**Endereço:** Av. Colombo, 5790, UEM - bloco PPG, sala do COPEP.

**Bairro:** Jardim Universitário **CEP:** 87.020-900

**UF:** PR **Município:** MARINGÁ

**Telefone:** (44)3011-4597

**E-mail:** copep@uem.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE  
MARINGÁ



Continuação do Parecer: 7.364.387

Básicas do Projeto	OJETO_2470264.pdf	14:58:52		Aceito
Orçamento	OrcamentoFinanceiro.docx	28/01/2025 14:58:08	GUSTAVO FEITOZA DA SILVA	Aceito
Outros	Roteiroentrevista.docx	28/01/2025 11:35:43	GUSTAVO FEITOZA DA SILVA	Aceito
Outros	autorizacoes.pdf	28/01/2025 11:34:42	GUSTAVO FEITOZA DA SILVA	Aceito
Folha de Rosto	Folhaderosto.pdf	28/01/2025 09:25:28	GUSTAVO FEITOZA DA SILVA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projetodepesquisa.pdf	27/01/2025 15:32:12	GUSTAVO FEITOZA DA SILVA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	27/01/2025 15:30:17	GUSTAVO FEITOZA DA SILVA	Aceito
Cronograma	Cronograma.pdf	27/01/2025 15:28:08	GUSTAVO FEITOZA DA SILVA	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

MARINGA, 06 de Fevereiro de 2025

\_\_\_\_\_  
**Assinado por:**  
**Aroldo Gavioli**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** Av. Colombo, 5790, UEM - bloco PPG, sala do COPEP.

**Bairro:** Jardim Universitário **CEP:** 87.020-900

**UF:** PR **Município:** MARINGA

**Telefone:** (44)3011-4597

**E-mail:** coep@uem.br