



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Direito

GABRIEL ANTONIO BATALHA LIMA

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL:
uma investigação a partir da ADPF 548

Brasília

2022

GABRIEL ANTONIO BATALHA LIMA

**AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL:
uma investigação a partir da ADPF 548**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília (FD/UnB) como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Otávio Paixão
Araújo Pinto

Brasília

2022

GABRIEL ANTONIO BATALHA LIMA

**AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL:
uma investigação a partir da ADPF 548**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília (FD/UnB) como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto
Orientador

Profa. Dra. Laila Maia Galvão
Examinadora

Profa. Dra. Mariana Barbosa Cirne
Examinadora

Brasília, 5 de maio de 2022

Agradecimentos

Nesses pouco mais de cinco anos na Universidade de Brasília, tive o privilégio de conhecer algumas das mais incríveis pessoas desse mundo, sem as quais não poderia ter chegado aqui. Cada uma das páginas desse trabalho registra um eterno agradecimento a cada uma dessas pessoas que tornaram esse período mais prazeroso, leve e verdadeiro.

Antes de tudo, preciso agradecer aqueles que estão comigo desde sempre: meus pais, Antonio Carlos e Sandra, e minhas irmãs, Camila e Duda. O carinho e amor de vocês é uma das grandes felicidades da minha vida e todos os dias sou grato por ter vocês como família.

Entre as amizades de longa jornada, não poderia deixar de falar de Rafael e João Pedro, com quem divido algumas das conversas mais aleatórias possíveis e as partidas mais desafiadoras em jogos online à noite, que ajudaram a manter a sanidade num dos períodos mais insanos da história recente.

Dentro da Universidade de Brasília, são tantos os grandes amigos que é até difícil saber por onde começar. Lucas e Duda, meus companheiros da colônia de férias e de todas as ideias erradas possíveis, dos quais sempre fico no aguardo pelo convite de nossa próxima aventura juntos. Elisa, uma grande parceira de comemorações e com quem sempre posso contar para receber ou compartilhar as notícias mais recentes. Gabi, um presente do estágio de quem sempre posso esperar os melhores conselhos. Mafê, com quem divido a incrível lembrança de cantar repetidas vezes *Perfect* no carro e incontáveis histórias em simulações da ONU. Sara, para quem eu sei que sempre posso contar tudo.

Claro, não poderia também deixar de agradecer a Carlos, Jana, Jean, Jennyfer, Grazi, Gustavo, Marcela e Maria Letícia, que compõem um dos grupos de amigos que mais amo nesse mundo.

Também merecem um agradecimento todos os grandes mestres que tive nesse período dentro da universidade, em especial Cristiano Paixão, que orientou esse trabalho, e todos os integrantes do Percursos, Narrativas e Fragmentos, com que tive algumas das mais interessantes discussões de todos meus anos de UnB.

Fora da universidade, é necessário agradecer alguns outros grandes mestres que me inspiram a me tornar um grande profissional, independente dos caminhos que venha a tomar na vida: Izabella, Débora, Luiza, Carol e Alexandre.

Para todas essas e tantas outras pessoas que marcaram minha trajetória: meus eternos agradecimentos.

RESUMO

Em relação às aquelas que a precederam, a Constituição de 1988 inova ao incluir o princípio da autonomia universitária em seu texto (art. 207). Apesar disso, as universidades brasileiras, em especial as públicas, não gozam plenamente de tal autonomia. Tal questão se tornou mais crítica nos últimos anos, em que foi adotada uma posição antagônica do Governo Federal em relação às universidades públicas, com a adoção de medidas como a nomeação de reitores que não encabeçam a lista tríplice dos candidatos escolhidos pelas instituições, o contingenciamento de verbas e a proposta do programa “Future-se”. Nesse cenário e compreendendo a possível importância do Poder Judiciário em sua efetivação, o presente trabalho busca avaliar a eficácia do princípio constitucional da autonomia universitária a partir de uma análise de um recente julgamento do Supremo Tribunal Federal em que o princípio da autonomia se fez central: a ADPF 548, que tratou de medidas adotadas por autoridades públicas, com ou sem aval da Justiça Eleitoral, que resultaram no cerceamento da livre manifestação de ideias nas universidades durante o período eleitoral de 2018. Para tanto, é inicialmente realizada uma análise histórica da autonomia das universidades no país desde a Reforma Universitária de 1931 para demonstrar os diferentes significados dados a tal princípio e como estes divergem daquele dado pela Constituição de 1988. Na sequência, é oferecido um balanço sobre as dificuldades de efetivação do art. 207 nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição, bem como uma análise sobre a jurisprudência desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Por fim, são analisadas a decisão monocrática concedendo a medida cautelar na ADPF 548 e os votos proferidos nos julgamentos do referendo da cautelar e do mérito da ação, sendo traçados os contornos de como o STF compreende a autonomia universitária e os problemas de tal concepção.

Palavras-chave: autonomia universitária; ADPF 548; Constituição de 1988; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

In comparison to those that preceded it, the 1988 Constitution innovates with the inclusion of the principle of university autonomy in its text (article 207). Despite that, Brazilian universities, especially public ones, do not fully enjoy such autonomy. Such matter has become more critical in recent years, in which an antagonistic stance has been adopted by the Federal Government regarding public universities, with the adoption of measures such as the appointment of university deans that did not spear the triple list of candidates chosen by the institutions, budgetary restrictions, and the proposal of the “Future-se” program. In this scenario and comprehending the importance that the Judicial Power may have in its realization, the present paper seeks to evaluate the efficacy of the constitutional principle of university autonomy from the analysis of a recent ruling by the Supreme Federal Court in which it was central: the ADPF 548, which regarded measures adopted by public authorities, with or without authorization from the Electoral Justice, that resulted in the restriction of free speech in universities during the 2018 elections. For that purpose, a historical analysis of the autonomy of universities in the country since the University Reform of 1931 is produced to evidence the different meaning given to such principle and how these differ from the one given by the 1988 Constitution. Following that, an assessment of the difficulties of putting article 207 into practice in the years that followed the promulgation of the Constitution is offered, as well as an analysis of the jurisprudence developed by the Supreme Federal Court on the matter. Finally, the monocratic decision granting an injunction in the ADPF 548 and the votes on the validation of the injunction and the merits of the case are analyzed, outlining how the Federal Supreme Court comprehends university autonomy and the problems with such concept.

Keywords: university autonomy; ADPF 548; 1988 Constitution; Supreme Federal Court.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA	11
1.1. Autonomia universitária no Brasil no contexto pré-1988.....	15
1.2. Autonomia universitária sob a Constituição de 1988.....	31
1.3 Interpretando o art. 207 da Constituição e a posição do Supremo Tribunal Federal	43
2. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E A ADPF 548.....	47
2.1. O julgamento da ADPF 548.....	49
2.1.1. Medida cautelar concedida pela Ministra Cármen Lúcia	49
2.1.2. Voto do Ministro Gilmar Mendes.....	50
2.1.3. Voto do Ministro Edson Fachin	52
2.1.4. Voto da Ministra Rosa Weber.....	52
2.1.5. Voto do Ministro Ricardo Lewandowski	53
2.1.6. Demais votos no referendo da medida cautelar	54
2.1.7. Julgamento de mérito da ADPF 548.....	55
2.2. (Re)definindo a autonomia universitária	56
CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS	59

INTRODUÇÃO

Em matéria publicada na revista *piauí* em agosto de 2021, Luigi Mazza oferece um panorama tenebroso sobre o funcionamento do Ministério da Educação (MEC) sob o Governo Bolsonaro. Partindo das dificuldades na organização da última prova do ENEM, Mazza (2021) aponta também tentativas de controle ideológico sobre as questões do exame e a escolha de dirigentes sem as qualificações necessárias ou com claros conflitos de interesse para liderar órgãos fundamentais para a organização e avaliação do ensino no país, como a Capes e o Inep.

Há, nesse contexto, também um especial desdém em relação às universidades públicas, conforme pode se verificar a partir da manifestação de Abraham Weintraub, que ocupou o cargo de Ministro da Educação de abril de 2019 a junho de 2020:

Foi criada uma falácia que as universidades federais precisam ter autonomia. Justo, autonomia de pesquisa, ensino. Só que essa autonomia acabou se transfigurando em soberania. Então, o que você tem? Você tem plantações de maconha mas não são três pés de maconha, são plantações extensivas. (ESTADÃO CONTEÚDO, 2019)

Em termos mais concretos, medidas como o contingenciamento de verbas da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 2019, sob a justificativa de rendimento acadêmico abaixo do esperado e a realização de eventos classificados como “balbúrdia” por Weintraub resultaram no “caos do sistema de ensino superior” (MEYER; BUSTAMANTE; BATISTA JÚNIOR, 2019).

A apresentação do Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se (Projeto de Lei nº 3.076/20) pelo Ministério da Educação, por sua vez, reflete uma política de privatização de bens patrimoniais e recursos públicos e de mercantilização máxima das universidades, além de integrar uma cruzada ideológica contra as universidades públicas (SILVA JÚNIOR; FARGONI, 2020).

Intervenções mais diretas nas universidades têm ocorrido também a partir da nomeação de reitores de acordo com as preferências do governo, independentemente da posição em lista tríplice elaborada pelas instituições, desrespeitando uma tradição reafirmada de forma quase ininterrupta desde a entrada em vigência da Constituição de 1988 (TREVISOL; GARMUS, 2021, p. 319-320). Entre março de 2019 e fevereiro de 2021, ao menos 21 reitores teriam sido nomeados em instituições federais de ensino sem encabeçarem a lista tríplice, com o governo empreendendo também investidas no plano legal para aumentar

seu poder de ingerência na escolha de dirigentes de instituições federais de ensino superior, como se verifica do Decreto nº 9.794/19 e das Medidas Provisórias nº 914/19 e 979/20 (TREVISOL; GARMUS, 2021).

A ansiedade gerada pelo futuro da universidade pública no país é o que motiva o presente trabalho. Afinal, há sequer um futuro possível para a universidade a ser discutido em vista de um cenário tão generalizado de ataques à universidade?

Quando feito tal questionamento, a atenção se volta imediatamente à Constituição de 1988. Afinal, seu art. 207 estabelece que “[a]s universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Mas que autonomia é esta que permitiria tamanha ingerência externa por parte do Poder Público na universidade?

Em um contexto de evidente erosão constitucional (MEYER, 2021), no qual a Constituição parece ter perdido o seu potencial de limitar e orientar a composição e dinâmica das relações políticas e sociais (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1802), há sequer algum sentido em tentar compreender tal problemática a partir da Constituição de 1988?

A resposta é positiva e, dentre os possíveis caminhos para tal análise, escolheu-se compreender a atuação do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal (STF), em tal temática.

Sobre o ponto, é importante destacar que o controle de constitucionalidade é capaz de reforçar a democracia ou, ao menos, lembrar atores políticos e o público em geral de certas obrigações morais sob a Constituição (SAJÓ; UITZ, 2017, p. 371). A crítica à política vinda das cortes pode revigorar o processo democrático, restituindo a fé daqueles que se levantam em nome da justiça e a haviam perdido (SAJÓ; UITZ, 2017, p. 371).

Nesse sentido, um dos papéis centrais da academia no campo do Direito é justamente o de proceder ao controle discursivo das decisões do judiciário, trazendo para o campo do debate científico e mesmo público as decisões consideradas inconsistentes (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011).

Para permitir uma análise detalhada da questão sobre a autonomia universitária no Brasil, decidiu-se focar em um único processo julgado em ano recente pelo STF: a ADPF 548. A escolha se justifica por ser uma hipótese de evidente invasão e ingerência da universidade pelo Poder Público, uma vez que impugna atos da Justiça Eleitoral que cercearam discussões no espaço físico da universidade ao determinar a remoção de faixas e

impedir a realização de eventos que tratassem das eleições que se aproximavam, afetando diversas universidades pelo país.

Por certo, qualquer tentativa de análise da crise da educação superior no Brasil contemporâneo envolve, antes de tudo, compreender a dimensão temporal do projeto constitucional inaugurado em 1988 (PAIXÃO, 2021, p. 91). Assim, o presente trabalho buscará apresentar também um histórico sobre a autonomia universitária no Brasil, identificando o significado de sua ascensão ao status de norma constitucional na Constituição de 1988 e as formas como o princípio da autonomia permaneceu em disputa nos anos que se seguiram à promulgação do texto.

Dessa forma, pretende-se responder se há algum caminho possível para a efetivação do princípio da autonomia universitária a partir da atuação do Supremo Tribunal Federal.

1. A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

De início, é importante delimitar o que deve ser entendido como autonomia universitária. Afinal, este é um conceito dinâmico, variando conforme circunstâncias históricas, políticas e jurídicas (RANIERI, 2018, p. 947).

Destacando a dificuldade de identificar uma definição universal e abrangente e o caráter altamente complexo e multidimensional da autonomia universitária, Iwinska e Matei (2014, p. 17-18), apontam que esta inclui questões acadêmicas, como a autonomia em projetar currículos e definir metodologias de ensino, bem como liberdades e responsabilidade no gerenciamento de finanças internas e planejamento estratégico. Tal autonomia também trata da relação entre as instituições de ensino superior e o mundo exterior (regulações estatais, organizações de financiamento público e privado, parcerias com indústrias ou organizações não-governamentais etc.), se inserindo em uma questão mais ampla sobre governança (IWINSKA; MATEI, 2014, p. 18-20).

Para Nina Beatriz Stocco Ranieri (2018, p. 947), por sua vez, a autonomia universitária seria um “[p]ostulado fundado na significação social do trabalho acadêmico e em sua natureza autônoma”, compreendendo prerrogativas de autogoverno nas áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial atribuídas às universidades visando um melhor desempenho em atividades de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade.

Para Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero (2004, p. 202), a autonomia seria algo inerente à própria essência da universidade. Nesse sentido, além de ser um lugar de pesquisa, de produção de conhecimento, a universidade deveria ser, ao mesmo tempo, um espaço de socialização do saber na medida em que divulga e socializa o saber nela produzido (FÁVERO, 2004, p. 202). Sob tal perspectiva, a autonomia universitária não seria um fim em si mesma, mas sim uma condição necessária para a concretização dos fins da universidade (FÁVERO, 2004, p. 202).

Fávero aponta ainda uma forte relação entre autonomia universitária e a gestão democrática da universidade em todos seus níveis e instâncias, o que envolveria

- a) a transparência e visibilidade em todos os setores da vida acadêmica;
- b) aumento ou existência efetiva de espaços para a comunidade acadêmica ser auscultada e poder participar do planejamento e das deliberações tomadas pela instituição;
- c) definição, explicitação dos canais e vias institucionais existentes para a discussão, bem como a deliberação das questões referentes à vida da universidade. (FÁVERO, 2004, p. 205)

Nesse sentido, a gestão democrática da universidade compreenderia um sistema no qual os representantes “governem e decidam conforme os interesses, desejos e necessidades majoritárias de seus representados e que estes elejam seus representantes mantendo a atenção devida sobre eles” (FÁVERO, 2004, p. 2005).

É importante destacar ainda que a autonomia universitária não pode ser reduzida a uma questão de mera normatização legal. Conforme destaca Pedro Lincoln C. L. de Mattos (1987, p. 156), a autonomia seria um “problema político, questão de jogo de poder, marcado por dependências e barganhas”, não sendo propriamente uma questão jurídica.

Apontando um “equivoco legalista” nas abordagens sobre a autonomia das universidades, Mattos (1987, p. 162) indica que se menospreza a realidade da organização, que seria “um complexo ‘vivo’ de natureza sócio-cultural, capaz de aprendizagem, cujas estruturas estão sendo reforçadas ou mudadas a partir do processo de informação dos grupos”, se constituindo em uma malha de relações externas e internas. Nesse sentido, a questão da autonomia seria um jogo político do relacionamento entre governo e universidades, em que “para aquele, a decisão sobre autonomia é função de uma política de supervisão-controle, e, para estas, uma conquista” (MATTOS, 1987, p. 178).

É comum a divisão da autonomia universitária em diferentes eixos para permitir sua melhor compreensão. Exemplificativamente, a *European University Association*, associação de universidades e conferências nacionais de reitores de 48 países europeus, avalia o grau de autonomia universitária a partir de quatro dimensões: (i) autonomia organizacional, referente à capacidade da universidade de livremente decidir sobre sua organização interna, como sua liderança executiva, órgãos de tomada de decisão, entidades legais e estruturas acadêmicas internas; (ii) autonomia financeira, que trata sobre a possibilidade da universidade decidir livremente sobre suas questões financeiras internas; (iii) autonomia de pessoal (*staffing*), referente à liberdade de decidir sobre questões ligadas à administração de recursos humanos, como contratações, salários, demissões e promoções; e (iv) autonomia acadêmica, que se refere à capacidade de decidir sobre questões acadêmicas, como a admissão de estudantes, conteúdo acadêmico, garantia de qualidade, a introdução de programas e a língua de ensino¹.

Quando consideradas tais espécies de classificações sobre a autonomia, percebe-se também a forma como suas diferentes dimensões se conectam. Nesse sentido, Eunice R. Durham (2003, p. 279) destaca que a autonomia administrativa e de gestão financeira decorrem necessariamente e são instrumentos da autonomia didático-científica. Luiz Antônio

¹ Tais definições estão disponíveis em mais detalhes em: <https://www.university-autonomy.eu/>

Cunha (2005), por sua vez, adota uma diferenciação entre a autonomia substantiva (didático-científica), que trata da capacidade da universidade para determinar seus próprios fins e programas, e a autonomia processual (de gestão financeira e de pessoal), referente à capacidade de fixar os meios para realização de sua dimensão substantiva.

Assim, a despeito de possíveis diferenças de nomenclatura dada aos aspectos da autonomia universitária, “todos eles apontam para a necessidade de ausência de ingerência estatal que possa comprometer liberdade acadêmica e de investigação científica” (MEYER; BUSTAMANTE; BATISTA JÚNIOR, 2019, p. 282).

Ainda que outros elementos sejam igualmente necessários, a autonomia mostra-se como uma precondição crucial que permite que as universidades atinjam seus objetivos da melhor forma possível (ESTERMANN, 2015, p. 29). Nesse sentido, observando universidades de 10 países europeus, Phillippe Aghion *et al.* (2008) concluíram que os efeitos positivos de aumentos no orçamento no desempenho em pesquisa (*research performance*) são potencializados por uma maior autonomia, apontando especificamente uma correlação entre o desempenho em pesquisa e a autonomia orçamentária e de contratação e fixação de salários².

Porém, mais importante que seus benefícios práticos na qualidade de pesquisas, a relevância principal da autonomia universitária está em sua relação com a garantia de direitos fundamentais e com o próprio Estado Democrático de Direito. Como sintetiza Roberto Leher (2019, p. 222),

Se a autonomia não é forte, é porque a democracia é débil e vice-versa. Governos com pretensão autocrática, igrejas fundamentalistas, grupos econômicos hostis ao desenvolvimento social, agrupamentos corporativos particularistas, forças políticas conservadoras em geral não possuem apreço à autonomia. E é a autonomia que fomenta a liberdade de cátedra, a pesquisa livre, a gestão democrática e o protagonismo estudantil em busca de outros anseios sociais. E é nesse ambiente que a pesquisa científica e tecnológica viceja.

Nesse sentido, a liberdade acadêmica é a liberdade mais protegida pela autonomia universitária (SILVA; SILVEIRA, 2021, p. 93), consistindo, por um lado, na liberdade do cientista, do pesquisador, do professor, e, por outro, na liberdade de crítica por parte da comunidade científica e acadêmica, incluídos os alunos (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2019, p. 161). Tal liberdade abarca aquelas de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar, garantido ao docente o direito de expor suas posições de forma fundamentada, possibilitando seu

² É importante ressaltar que os autores concluíram também haver uma correlação negativa entre o desempenho em pesquisa e o grau em que universidades são de propriedade pública. Os autores também diferenciam autonomia de autogovernança (*self-governance*), que advém da totalidade ou boa parte do conselho universitário ser escolhido a partir de processos eleitorais internos envolvendo os diferentes componentes da comunidade universitária, em proporções variadas (AGHION *et al.*, 2008, p. 50).

questionamento e mesmo sua refutação, ao mesmo tempo em que, inserida dentro de um direito mais amplo à educação, oferece ao aluno o acesso à pluralidade de ideias e teorias existentes sobre determinada questão (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2019, p. 173).

Mais do que apenas uma liberdade individual, a liberdade acadêmica é também uma liberdade institucional, uma vez que a ciência não é um projeto individual, mas de colaboração coletiva (SILVA; SILVEIRA, 2021, p. 92-93). Nesse sentido, a complementaridade dos pilares do ensino e pesquisa da universidade não está apenas relacionada ao desenvolvimento científico da sociedade, mas também a uma noção de que a convicção do professor ao ensinar há de ser uma convicção científica (SILVA; SILVEIRA, 2021, p. 94).

A autonomia universitária guarda ainda uma forte relação com a defesa da democracia. Destacando que as universidades são frequentemente alvo de governos autoritários visando a suprimir visões ideológicas divergentes, Meyer, Bustamante e Batista Júnior (2019, p. 304) apontam que, em sua dimensão didático-científica, a autonomia “traduz garantia fundamental do papel da universidade na divulgação livre do conhecimento, da formação profissional e do desenvolvimento científico”, sendo a universidade “espaço de reflexão crítica e de livre debate de ideias, absolutamente necessário para fazer funcionar a democracia”. Em vista disso, a autonomia universitária existiria justamente para que instituições de ensino não fiquem reféns de nenhum governo e para que o pluralismo, componente essencial da democracia, seja assegurado (MEYER; BUSTAMANTE; BATISTA JÚNIOR, 2019, p. 297).

No mesmo sentido, Silva e Silveira (2021, p. 94) afirmam que, tanto em sua dimensão administrativa quanto científica, a autonomia universitária trabalha em prol da possibilidade de que diferentes instituições assumam posições doutrinárias diversas, com isso mantendo umas às outras em xeque no que diz respeito à cientificidade dos resultados de suas pesquisas, sendo uma garantia da pluralidade. Assim, a autonomia universitária não seria uma mera questão de regulamentação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, mas, sim, uma questão de fundamento do próprio Estado Democrático de Direito, devendo ser vista como uma garantia da qual a coletividade é titular (SILVA; SILVEIRA, 2021, p. 95).

É evidente, portanto, a importância da autonomia universitária para garantir a pluralidade no processo de produção e disseminação do conhecimento. Entretanto, para ser possível a compreensão sobre o que se entende como autonomia universitária no Brasil atual, é preciso entender como tal conceito foi historicamente construído no país.

1.1. Autonomia universitária no Brasil no contexto pré-1988

Pode causar estranhamento que um trabalho que se preocupa com a autonomia c universitária na atualidade, examinando-a a partir de uma ação ajuizada em 2018, dedique um tópico específico para realizar toda uma análise histórica sobre tal princípio, remetendo-se ao início do século XX. Afinal, não faria mais sentido compreender a autonomia especificamente sob a égide da Constituição de 1988, que, além de ser a constituição vigente, é aquela que elevou a autonomia universitária ao grau de norma constitucional?

Para responder tal questionamento, podemos nos reportar a Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero (2006, p. 19), para quem os impasses vividos pela universidade no Brasil poderiam estar ligados à própria história dessa instituição na sociedade brasileira. Isso porque a universidade foi criada não para atender às necessidades fundamentais da realidade da qual era e é parte, sendo antes pensada e aceita como um bem cultural oferecido a minorias, sem possuir uma definição clara de que deveria se constituir em um espaço de investigação científica e de produção de conhecimento (FÁVERO, 2006, p. 19).

Mais do que isso, como será devidamente demonstrado nos tópicos seguintes, mesmo após a elevação do princípio da autonomia universitária ao status de norma constitucional, seu significado permanece em disputa e fortemente entrelaçado com aqueles atribuídos à sua vigência em nível puramente infraconstitucional. Afinal, a autonomia universitária como princípio constitucional não surge em um vácuo, sendo precedida por toda uma história de avanços e retrocessos no tocante à ingerência governamental nas universidades. Assim, há uma patente necessidade de se entender seu histórico no período anterior à Constituição de 1988.

Nesse sentido, embora não seja de fato a primeira referência normativa a uma ideia de autonomia universitária no Brasil³, a Reforma Universitária de 1931, também referida como “Reforma Campos”, é por vezes indicada como sendo um marco normativo inicial sobre a questão, sendo um ponto de partida ideal.

Promulgado na esteira da Revolução de 1930 e baixado pelo Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, o Estatuto das Universidades Brasileiras pode ser considerado o primeiro ato legislativo sobre o sistema universitário no Brasil (RANIERI, 2013, p. 98). Tal reforma “traz

³ Sobre o ponto, a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, também chamada de “Reforma Rivadávia”, baixada pelo Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, antecedeu a própria criação de universidades no Brasil, o que, com sucesso, se deu a partir da década de 1920. Tal medida concedia autonomia às escolas superiores visando a melhora do nível de ensino do país, mas não se mostrou eficaz e foi suprimida após quatro anos de vigência (RANIERI, 2013, p. 78).

a marca da ambigüidade, decorrência do caráter conciliatório do projeto governamental” (MENDONÇA, 2000, p. 137-138), o que é reconhecido por Francisco Campos, então ministro da educação e saúde pública e figura central na reforma⁴. Como Campos destaca na exposição de motivos do Estatuto, este representaria

um estado do equilibrio entre tendencias oppostas, de todas consubstanciando os elementos de possivel assimilação pelo meio nacional, de maneira a não determinar uma brusca ruptura com o presente, o que tornaria de adaptação difficil ou improvavel, diminuindo, assim, os beneficios que delle poderão resultar de modo immediato. (BRASIL, Exposição de Motivos do Decreto nº 19.851/31, 1931)

A autonomia universitária não escapa de tal caráter ambíguo, como se observa do art. 9º do Estatuto:

Art. 9º As universidades gosarão de personalidade juridica e de autonomia administrativa, didactica e disciplinar, nos limites estabelecidos pelo presente decreto, sem prejuizo da personalidade juridica que tenha ou possa ser atribuida pelos estatutos universitarios a cada um dos institutos componentes da universidade. 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.

O que se verifica é que, se por um lado foi garantida uma autonomia administrativa, didática e disciplinar, por outro esta era limitada pelo próprio Estatuto. Nesse sentido, o parágrafo único do dispositivo em questão estabelece que qualquer modificação relevante na organização administrativa ou didática seria sujeita à aprovação do governo federal ou estadual, a depender do caso, bem como à oitiva do Conselho Nacional de Educação.

A leitura dos demais dispositivos do Estatuto demonstra ainda mais restrições à autonomia das universidades. O art. 7º⁵ condicionava que os estatutos referentes à organização administrativa e didática das universidades deveriam ser aprovados pelo Ministro da Educação e Saúde, sendo necessária a oitiva do Conselho Nacional de Educação. A escolha de reitores e diretores em universidades federais e estaduais, por sua vez, se dava por escolha do governo, a partir de lista tríplice organizada pelas entidades, conforme os arts. 16 e 27⁶. Além disso, a criação de conselhos técnico-administrativos evidenciava uma contenção

⁴ Para uma análise detalhada sobre como o perfil de Francisco Campos impactou a Reforma Universitária de 1931, ver CIRNE, 2012, p. 49-63.

⁵ “Art. 7º A organização administrativa e didactica de qualquer universidade será instituida em estatutos, approvedos pelo Ministro da Educação e Saude Publica, e que só poderão ser modificados por proposta do Conselho Universitario ao mesmo ministro, devendo ser ouvido o Conselho Nacional de Educação.”

⁶ “Art. 16. O Reitor, nas universidades federaes e estaduaes, será de nomeacção dos respectivos governos, devendo a escolha recahir em nome constante de um lista triplice, organizada em votação uninominal pelo Conselho Universitario.”

dos poderes das congregações, cuja cooptação de seus membros pelo ministro, juntamente com a escolha de reitores e diretores, denotava uma penetração do poder do Estado nas estruturas da organização do ensino e da administração interna (RANIERI, 2013, p. 99).

O que se verifica, portanto, é que o Estatuto, “simultaneamente, proclamava e cerceava a autonomia das universidades” (RANIERI, 2013, p. 99), sendo esta resumida à liberdade das universidades de propor mudanças ou práticas, mas com a necessidade de algum ato do governo central para efetivá-las (ROTHEN, 2008, p. 151). É justamente por esse motivo que a Reforma Universitária de 1931 pode ser entendida como uma moldura legal centralizadora do Governo Vargas (SAMPAIO, 2003, p. 145)

Em realidade, o Estatuto não foi criado com o objetivo de dar uma autonomia ampla às universidades. Como Francisco Campos destacou na exposição de motivos, “o projecto preferiu a orientação prudente e seguros da autonomia relativa” (BRASIL, Exposição de Motivos do Decreto nº 19.851/31, 1931), visando a garantir as bases para uma autonomia mais ampla no futuro. A justificativa para tanto seria a de que o exercício da autonomia requereria experiência e critérios seguros de orientação, o que ainda não seria possível no Brasil em razão do sistema universitário no país ainda estar em fase nascente.

As restrições à autonomia das universidades estaduais e das livres já sujeitas à fiscalização do governo federal por força do art. 13 do Estatuto⁷ foram expandidas pelo Decreto nº 22.579/33, que atribuiu ao ministro da Educação e Saúde Pública a competência para aprovar os estatutos de tais universidades, podendo realizar as modificações e restrições que julgasse necessárias, após revisão pelos governos estaduais, no caso das universidades estaduais, ou pelo Conselho Nacional de Educação, no caso das universidades livres (RANIERI, 2013, p. 102). Além disso, aboliu a lista tríplice para a escolha de dirigentes de universidades estaduais, que passou a ser de livre escolha do presidente do estado, e condicionou qualquer modificação nas organizações administrativas ou no regime didático e escolar dos institutos à aprovação do ministro da Educação e Saúde Pública (RANIERI, 2013, p. 102).

“Art. 27. O director dos institutos universitarios, órgão executivo da direcção technica e administrativa dos institutos, será nomeado pelo Governo, que o escolherá de uma lista triplice na qual serão incluídos os nomes de dous professores cathedraicos, eleitos por votacção uninominal pela respectiva Congregação, e o de outro professor do mesmo instituto, eleito pelo Conselho Universitario.”

⁷ “Art. 13. As Universidades estaduaes e livres equiparadas ficarão sujeitas á fiscalizaçao do Governo Federal, por intermedio do Departamento Nacional do Ensino, que verificará a fiel observancia de todos os preceitos legaes e estatuarios que regem a organizaçao e o funcionamento da universidade e dos institutos que a compuzerem, solidarios e estrictamente responsaveis pela efficiencia do ensino nelles ministrado.”

Não obstante, nos anos que seguiram à promulgação do Estatuto das Universidades Brasileiras, houve também iniciativas em matéria de educação superior que apresentavam posições contrastantes à tendência centralizadora adotada desde o Governo Provisório (FÁVERO, 2006, p. 24). Nesse sentido, destacam-se a criação da Universidade de São Paulo (USP) em 1934 e da Universidade do Distrito Federal (UDF) em 1935.

Como afirma Ranieri (2013, p. 103), a USP teve sua criação institucionalizada pelo Decreto estadual nº 6.283/34 sob um regime menos rígido que o determinado pelo Estatuto das Universidades Brasileiras e pelo Decreto nº 22.579/33, sendo garantida sua personalidade jurídica e autonomia científica, didática e administrativa, ainda que dentro dos limites do seu decreto criador, bem como a possibilidade de uma completa autonomia econômica e financeira uma vez que constituído um patrimônio com cuja renda se mantenha (art. 24)⁸. As próprias faculdades, institutos e escolas que compunham a USP eram igualmente dotadas de autonomia, também nos limites do decreto, podendo expedir certificados, diplomas e conferir grau nas diversas atividades profissionais (art. 3º, parágrafo único)⁹.

Em maio de 1934, entretanto, o Decreto nº 24.279/34 trouxe o Regulamento das Universidades Estaduais Equiparadas, que em seu preâmbulo já expressava a “conveniência” de delimitar as variantes regionais, permitidas pela legislação do ensino em vigor, na organização didática e administrativa das universidades estaduais e livres equiparadas. Entre outras disposições, tal regulamento garantia a livre escolha de reitores e diretores de universidades estaduais pelo governo estadual (arts. 7º e 9º, § 1º)¹⁰ e a sujeição da aprovação pelo governo estadual e sanção do governo federal, após ouvido o Conselho Nacional de Educação, dos estatutos da universidade estadual que visasse a equiparação (art. 13)¹¹.

Nesse sentido, os estatutos da USP foram aprovados pelo governo federal e baixados pelo Decreto nº 39/34, o qual, a despeito de manter a personalidade jurídica e a autonomia didática e administrativa da universidade, introduziu modificações que limitavam sua

⁸ “Artigo 24 - A Universidade de São Paulo tem personalidade jurídica, autonomia científica, didática e administrativa, nos limites do presente decreto, e, uma vez constituído um patrimônio com cuja renda se mantenha, terá completa autonomia econômica e financeira.”

⁹ “Artigo 3.º - [...] Parágrafo único - as instituições enumeradas neste artigo são autônomas dentro das normas do presente decreto e podem expedir certificados, diplomas e conferir grau nas diversas atividades profissionais.”

¹⁰ “Art. 7º O reitor será de nomeação do Govêrno estadual, que o escolherá livremente entre os professores catedráticos dos institutos da Universidade, sendo a duração de seu mandato de três anos.”

“Art. 9º [...] § 1º O diretor de cada um dos institutos que compõem a Universidade deverá ser brasileiro nato pertencer ao quadro de professores catedráticos do referido instituto, e será nomeado pelo Govêrno estadual, sendo a duração de seu mandato de três anos.”

¹¹ “Art. 13. Os estatutos de qualquer universidade estadual que pretender a equiparação, aprovadas pelo Govêrno estadual, serão submetidas à sanção do Govêrno Federal, depois de ouvido o Conselho Nacional de Educação.”

autonomia. Por exemplo, a elaboração de lista tríplice para escolha do reitor e dos diretores dos institutos foi substituída pela livre escolha do governador do estado, entre os professores catedráticos (arts. 45 e 67)¹².

Com a promulgação da Constituição de 1934, havia uma expectativa de que a democracia liberal ganhasse espaço no país, o que foi logo frustrado pela hegemonia de tendências centralizadoras e autoritárias (FÁVERO, 2006, p. 25). Não obstante, a nova Constituição trouxe significativas inovações no campo da educação, dedicando-lhe todo um capítulo em seu título V. Nesse sentido, é atribuída à União a competência privativa para traçar as diretrizes da educação nacional (art. 5º, XIV)¹³, bem como a competência para fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País (art. 150, a)¹⁴. Assim, “[s]uperava-se [...], de forma programática, a falta de planificação quanto ao problema da educação, observada na Constituição de 1891” (RANIERI, 2013, p. 106).

A Constituição de 1934 ainda garantia a liberdade de cátedra em seu art. 155¹⁵, desacompanhada de qualquer complemento. É interessante notar que a leitura dos anais da Constituinte revela uma grande quantidade de emendas que buscavam restringir ou delimitar essa liberdade, sendo realizado um acordo para que quaisquer regulamentações à liberdade de cátedra fossem estabelecidas no Plano Nacional de Educação (GALVÃO, 2017, p. 30).

Outro aspecto importante da Constituição de 1934 foi o de viabilizar discursivamente a criação da UDF, uma vez que oferecia duas saídas jurídicas para tanto: (i) a Constituição podia ser interpretada como tendo revogado o Estatuto das Universidades Brasileiras e suas regras específicas para a criação de instituições universitárias; e (ii) seu texto era ambíguo quanto à possibilidade de o Distrito Federal criar seu sistema educativo próprio, incluindo as universidades (GALVÃO, 2017, p. 30-31).

Fundada no Rio de Janeiro pelo Decreto Municipal nº 5.513/35, a UDF tinha Anísio Teixeira como principal idealizador, para quem a universidade deveria ter a preocupação de preparar quadros intelectuais e acabar com o isolamento denunciado, lhe competindo a socialização da cultura (FÁVERO, 2008, p. 166). Nesse sentido, o exercício da liberdade e a

¹² “Art. 45. O Reitor é o órgão executivo superior da Universidade e, enquanto esta não tiver autonomia economica, será nomeado pelo Governo do Estado, entre brasileiros natos, professores cathedratcos de qualquer dos Institutos Universitarios.”

“Art. 67. O Director, órgão executivo do Instituto, será nomeado pelo Governo do Estado, dentre os seus professores cathedratcos, que sejam brasileiros natos.”

¹³ “Art 5º - Compete privativamente à União: [...] XIV - traçar as diretrizes da educação nacional;”

¹⁴ “Art 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;”

¹⁵ “Art 155 - É garantida a liberdade de cátedra.”

efetivação da autonomia universitária eram tidas como exigências para sua concretização (FÁVERO, 2008, p. 169).

Entretanto, no contexto do Estado Novo, a ideia comum aos projetos da USP e da UDF de formar na universidade as elites que, com base na autoridade do saber, iriam orientar a nação (colocando-se, de certa forma, acima do Estado), passa a ser considerada perigosa (MENDONÇA, 2000, p. 140). Conforme destaca Ranieri (2013, p. 107), em um claro retrocesso, a Constituição de 1937 acentuou o grau de intervenção da União na educação, lhe atribuindo competência exclusiva para fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude (art. 15, IX)¹⁶ e legislar sobre as diretrizes da educação nacional (art. 16, XXIV)¹⁷. A liberdade de cátedra, por sua vez, é suprimida do texto.

Uma das principais iniciativas do governo federal em tal período foi a criação da Universidade do Brasil (UB), que seria uma resposta às propostas expressas pela USP e pela UDF. Nesse sentido, Mendonça (2000, p. 140-141) indica que a UB representaria um modelo de universidade como um conglomerado de escolas profissionalizantes, em que a pesquisa aparecia com um objetivo secundário, subordinado. Assim, a UB seria um instrumento do processo de unificação e homogeneização cultural, sendo sua principal preocupação com a abrangência – e não a integração – da universidade, uma vez que precisaria abarcar a totalidade dos cursos superiores oferecidos no país para poder se constituir como uma universidade-padrão (MENDONÇA, 2000, p. 141), o que efetivamente é feito com o Decreto-Lei nº 305/38¹⁸.

Sob tal visão do que deveria ser a universidade no país, a autonomia não possuía qualquer espaço. De fato, a Lei nº 452/37, que instituiu a UB, não faz menção à sua autonomia¹⁹, dando, por outro lado, poderes ao Presidente da República de nomear em comissão o reitor e os diretores a partir dos professores catedráticos (art. 27)²⁰. Além disso, tal

¹⁶ “Art 15 - Compete privativamente à União: [...] IX - fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude;”

¹⁷ “Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...] XXIV - diretrizes de educação nacional;”

¹⁸ Nesse sentido, dispõe o referido decreto-lei: “Art. 1º A União, para o fim de demonstrar o nível a que deve atingir o ensino superior, manterá a Universidade do Brasil, abrangendo todas as modalidades de cursos superiores revistos em lei, e fixará os requisitos que os estabelecimentos de ensino superior estaduais, municipais e particulares devam satisfazer para que possam existir e funcionar, com ou sem o reconhecimento federal.”

¹⁹ É interessante notar ainda que, em 1945, já durante o Governo Provisório, é restituída a autonomia da Universidade do Brasil, mas de maneira falaciosa. Para mais detalhes, ver: RANIERI, 2013, p. 108-109.

²⁰ “Art. 27. Até que seja decretado o estatuto da Universidade do Brasil, serão observadas as seguintes disposições: a) o reitor, escolhido pelo Presidente da República, dentre os professores catedráticos, será nomeado em comissão; b) os diretores dos estabelecimentos de ensino, escolhidos pelo Presidente da República dentre os

lei vedou que professores e alunos tomassem oficialmente ou coletivamente qualquer atitude de caráter político-partidário dentro da universidade (art. 29)²¹, bem como que comparecessem aos trabalhos escolares ou a quaisquer solenidades universitárias com uniforme ou emblema de partidos políticos (art. 30)²².

A centralização da UB como uma universidade-padrão impactou de formas diferentes a UDF e a USP. No tocante à UDF, mesmo antes do Estado Novo esta já encontrava dificuldades em implementar seu projeto. Ainda em 1935, o fracassado levante comunista e a resultante repressão do governo aos opositores “significariam o afastamento de Anísio Teixeira, a prisão de alguns professores e a demissão ‘voluntária’ do reitor e de alguns diretores e professores” (GALVÃO, 2017, p. 116). A universidade consegue resistir até 1939, graças, principalmente, ao grupo de cientistas nucleados na Faculdade de Ciências, sendo ao final extinta por meio de sua incorporação à UB por meio do Decreto-Lei nº 1.063/39, realizados os “devidos e necessários expurgos” (MENDONÇA, 2000, p. 140).

A USP, por sua vez, consegue manter resistência contra intervenções do governo federal. De acordo com Mendonça (2000, p. 140), tal autonomia seria justificada pelo “caráter orgânico dessa experiência (enquanto se articulava ao grupo do Estado e possuía respaldo financeiro do governo estadual)”. Entretanto, a universidade se torna subordinada à Interventoria Federal por força do Decreto-Lei estadual nº 13.855/44, passando a ser uma autarquia sob a tutela administrativa do Governo do Estado e sob o controle econômico-financeiro da Secretaria da Fazenda (art. 1º, *caput*)²³, o que “deixava-a distante da ‘completa autonomia’ aventada no decreto criador” (RANIERI, 2013, p. 108).

Com o fim do Estado Novo e a redemocratização do país, a Constituição de 1946 retoma a garantia da liberdade de cátedra em seu art. 168, VII²⁴, mas o faz como garantia institucional, não como direito fundamental, significando que esta não poderia ser suprimida por lei ordinária (RANIERI, 2013, p. 110). Além disso, prevê a competência da União para

respectivos professores catedráticos, serão nomeados em comissão; c) os diretores dos estabelecimentos de ensino que entrarem a funcionar sem quadros de professores catedráticos serão escolhidos livremente pelo Presidente da República, que os nomeará em comissão dentre os que ocuparem, a qualquer título, as cadeiras.”

²¹ “Art. 29. Os professores e os alunos da Universidade do Brasil não poderão tomar oficialmente, nem coletivamente, dentro da Universidade, qualquer atitude de caráter político-partidário.”

²² “Art. 30. Os professores e os alunos da Universidade do Brasil não poderão comparecer aos trabalhos escolares ou a quaisquer solenidades universitárias, com uniforme ou emblema de partidos políticos.”

²³ “Artigo 1.º - A Universidade de São Paulo, com todos os seus Institutos Universitários, é uma autarquia sob a tutela administrativa do Governo do Estado e sob o controle econômico-financeiro da Secretaria da Fazenda, no que diga respeito à tomada de contas e inspeção da contabilidade.”

²⁴ “Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: [...] VII - é garantida a liberdade de cátedra.”

legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 5º, XV, d)²⁵, com a possibilidade de os estados legislarem de forma supletiva ou complementar (art. 6º)²⁶, sendo atribuída tanto à União quanto aos estados a obrigação de organizar seus sistemas de ensino (arts. 170 e 171)²⁷.

Conforme destaca Nina Ranieri (2013, p. 109), a legislação do período que seguiu à Constituição de 1946 foi marcada por um caráter detalhista:

As normas, no geral, são prescritivas, despidas de qualquer conteúdo autônomo em termos de oferecimento de critérios decisórios às universidades, assegurando o forte controle do Estado sobre as universidades, exercido diretamente pelo ministro da Educação ou indiretamente pelo Conselho Nacional de Educação, este último sobrecarregado de consultas casuísticas à vista do rígido sistema estabelecido.

Entre o final da década de 1950 e o início da de 1960, porém, cresce a pressão em torno de uma reforma universitária. Para Fávero (2006, p. 29), essa demanda passa a ganhar consistência a partir da tramitação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com os debates e reivindicações deixando de serem de exclusividade de professores e estudantes e passando a incorporarem vozes novas em uma análise crítica e sistemática da universidade no país.

Nesse contexto, a União Nacional dos Estudantes (UNE) ganha protagonismo (FÁVERO, 2009). Entre 20 e 27 de maio de 1961, a UNE organiza em Salvador o I Seminário Nacional de Reforma Universitária, no qual a “autonomia da universidade” integrou o tópico II do temário de seis tópicos elaborado previamente em sessão preparatória (SAVIANI, 2020, p. 55)²⁸. Os resultados do seminário foram divulgados em relatório final apelidado de “Carta da Bahia”²⁹, segundo o qual

²⁵ “Art 5º - Compete à União: [...] XV - legislar sobre: [...] d) diretrizes e bases da educação nacional;”

²⁶ “Art 6º - A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5º, nº XV, letras *b, e, d, f, h, j, l, o e r*, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar.”

²⁷ “Art 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.”

²⁸ É importante destacar que a autonomia universitária não angariou o mesmo destaque ou apoio durante o II Seminário, realizado em Curitiba entre 17 e 24 de março do ano seguinte e que resultou na “Carta do Paraná”. Nesse sentido, a influência de Álvaro Vieira Pinto, que entendia que a autonomia universitária era contrária aos interesses do povo, é um fator de grande relevância para o afastamento da centralidade de tal demanda. Para mais detalhes, ver: CUNHA, 1989, p. 227-242.

²⁹ Como sintetiza Mendonça (2000, p. 145), o Seminário apontou como diretrizes básicas da reforma universitária os seguintes pontos: “a democratização da educação em todos os níveis; a abertura da universidade ao povo, através da extensão universitária e dos serviços comunitários; a articulação com os órgãos governamentais, especialmente no interior: a colocação da universidade a serviço das classes desvalidas, prestando-lhes assistência e serviços;”, bem como a transformação da universidade como uma barreira de defesa às reivindicações populares junto aos poderes públicos.

[o] primeiro passo da reforma seria [...] a conquista da autonomia da universidade diante do governo, transformando-a em autarquia ou fundação, de modo que pudesse ter liberdade de elaborar os orçamentos, recebendo recursos sem destinação específica; eleger internamente as direções, só entrando o governo para a nomeação; capacidade de alterar os estatutos, dentro de princípios gerais fixados pelo governo; liberdade para criar ou suprimir matérias, mantendo as “definidoras do curso”; liberdade para modificar currículos e programas, podendo experimentar novos métodos de ensino, modificar sistemas de ingresso e aprovação. (CUNHA, 1989, p. 225-226)

No contexto de tais articulações, é promulgada a Lei nº 4.024/61, que fixou as diretrizes e bases da educação nacional. Em seu art. 80, a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 garantia a autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar às universidades, a ser exercida no âmbito de seus estatutos³⁰. Disposições mais específicas sobre o que consistiria tal autonomia estavam contidas nos parágrafos de tal artigo, os quais foram vetados por apenas repetir matéria já tratada pela lei ou por estabelecer regras rígidas em assuntos que poderia receber melhor tratamento por meio dos estatutos ou por regras do Conselho Nacional de Educação (RANIERI, 2013, p. 111-112).

De fato, a Lei nº 4.024/61 impôs relevantes restrições à autonomia das universidades, como a exigência de aprovação dos estatutos pelo Conselho Federal de Educação para que haja o reconhecimento da universidade (art. 9º, b), cabendo a este ainda instalar sindicâncias sempre que julgasse conveniente (art. 9º, g)³¹. A disposição mais extrema, porém, estava no art. 84³², que dava poderes ao Conselho Federal de Educação para suspender a autonomia da universidade em caso de descumprimento da Lei ou dos próprios estatutos, competindo-lhe ainda nomear um reitor *pro tempore*.

De toda forma, com tal enfraquecimento da formulação legal e mesmo antes que houvesse a elaboração e adaptação de estatutos pelas universidades, já se verificava a intervenção governamental, especialmente através do DASP e do Tribunal de Contas (MATTOS, 1987, p. 155), bem como a partir de pareceres do Conselho Federal de

³⁰ “Art. 80 As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos.”

³¹ “Art. 9º Ao Conselho Federal de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete: [...] b) decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos; [...] g) promover sindicâncias, por meio de comissões especiais, em quaisquer estabelecimentos de ensino, sempre que julgar conveniente, tendo em vista o fiel cumprimento desta lei;”

³² “Art. 84. 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 *pro tempore*.”

Educação³³, órgão que viria a “assumir a direção da política oficial de ensino superior, estratégia que seria reforçada após 1964” (MENDONÇA, 2000, p. 146).

Nesse contexto, um novo projeto de universidade começa a tomar forma com a criação da Universidade de Brasília em dezembro de 1961. Inspirada na experiência da UDF,

[s]ua organização pedagógico-administrativa ia na linha das mudanças que já vinham sendo ensaiadas em experiências anteriores, aprofundando-as. Sua estrutura era composta por institutos centrais e faculdades, organizados, por sua vez, em departamentos. Os institutos forneciam um ensino introdutório de dois ou três anos, completado pelo ensino especializado das faculdades. Além disso, eram responsáveis pelos cursos de formação de pesquisadores e de pós-graduação. Os professores eram todos contratados pela legislação trabalhista e a cátedra transformava-se de cargo em grau universitário. Havia os estudantes regulares e os especiais, que apenas assistiam aos cursos sem pretensão de obtenção de graus ou certificados e para os quais se reservavam 10% das vagas disponíveis (com isso, retomava-se, curiosamente, a concepção de extensão universitária dos anos 30). A instituição de uma Fundação mantenedora, com sólido patrimônio, seria a garantia da sua autonomia em todas as dimensões e o governo da universidade seria exercido pelos órgãos colegiados nos seus diversos níveis. Por meio desses órgãos, a participação dos estudantes era sensivelmente maior do que nas demais instituições de ensino superior. (MENDONÇA, 2000, p. 144)

Vê-se, portanto, que tal projeto representava significativos avanços em termos de autonomia e gestão democrática da universidade. Tal progresso, entretanto, seria logo interrompido.

Com o golpe de março de 1964 e a instauração do regime militar, verifica-se uma acentuação de restrições à autonomia universitária, na mesma medida em que se observa uma série de tentativas de reformar a universidade – o regime militar, “simultaneamente, procurou modernizar e reprimir, reformar e censurar” (MOTTA, 2014, p. 16).

Um primeiro ponto relevante sobre tal período é que a análise da autonomia universitária não pode ser reduzida a um entendimento sobre mudanças legislativas. Como sintetiza Fávero (2004, p. 208),

a gravidade do que aconteceu em relação à universidade nem sempre aparece expressa nos dispositivos legais. Ela se evidencia no fato de a universidade, como a sociedade, ter sido submetida a um regime de terror e de silêncio. Assim sendo, como falar em autonomia universitária e gestão democrática, sobretudo com a criação e a manutenção das assessorias de segurança dentro das universidades, a fim de garantir que os mecanismos democráticos, mesmo quando previstos em dispositivos legais ou normas, não pudessem ser usados de forma efetiva, para que a “perfeita ordem” fosse garantida e a “paz” pudesse reinar, segundo os que detinham o poder no país?

Nesse sentido, o próprio momento do golpe evidencia uma postura de hostilidade em relação às universidades, com a prisão de professores e estudantes, a depredação do prédio da

³³ Para mais detalhes, conferir: RANIEIRI, 2013, p. 113-114.

UNE em 1º de abril de 1964 e o afastamento direto pelo regime dos reitores de, ao menos, seis universidades (UnB, Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Universidade do Rio Grande do Sul – URGs, Universidade Rural do Rio de Janeiro – URRJ, Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes e Universidade de Goiás - UG), bem como o afastamento de diretores de escolas e faculdades isoladas e casos de renúncia de reitores após fortes pressões, como na Universidade do Recife (MOTTA, 2014).

Feito tal registro, ainda se faz relevante entender as alterações normativas realizadas durante tal período.

A Constituição de 1967 manteve a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 8º, XVII, q)³⁴, sendo a competência dos estados em tal matéria apenas supletiva (art. 8º, § 2º)³⁵, cabendo a estes ainda organizar seus próprios sistemas de ensino (art. 169)³⁶. Foi assegurada ainda a liberdade de cátedra (art. 168, § 3º, VI)³⁷, mas a liberdade de manifestação de pensamento sofreu relevantes restrições no plano constitucional, sendo vedada a propaganda “de subversão da ordem” (art. 150, § 8º)³⁸.

Em tal contexto, é realizada uma reforma administrativa, consubstanciada no Decreto-Lei nº 200/67. Por força de seu art. 19³⁹, tal reforma alcançou as universidades federais, as quais passaram a ficar sujeitas à supervisão do Ministério da Educação, o que “na prática significava a ingerência do primeiro e segundo escalões do MEC sobre suas atividades e despesas” (RANIERI, 2013, p. 115), conforme se verifica do art. 26⁴⁰.

³⁴ “Art 8º - Compete à União: [...] XVII - legislar sobre: [...] q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos;”

³⁵ “Art. 8º - [...] § 2º - A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal.”

³⁶ “Art 169 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.”

³⁷ “Art 168 - [...] § 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: [...] VI - é garantida a liberdade de cátedra.”

³⁸ “Art. 150 - [...] § 8º - É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe.”

³⁹ “Art. 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.”

⁴⁰ “Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente: I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade. II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade. III - A eficiência administrativa. IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento: a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se fôr o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica; b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembléias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade; c) recebimento sistemático de relatórios,

Embora outras medidas relativas especificamente às universidades já houvessem sido adotadas anteriormente pelo regime, como o Decreto-Lei nº 53/66, que fixou princípios e normas de organização para as universidades federais, o Decreto-Lei nº 252/67, que fixou normas complementares àquele, o destaque em tal período é da Lei nº 5.540/68, também referida como Reforma Universitária de 1968⁴¹.

Como já indicado, as demandas em torno da modernização das universidades em muito precedem à reforma que viria a ocorrer na forma da Lei nº 5.540/68. Esta norma, entretanto, evidencia uma mudança no eixo sobre o qual a reforma da universidade se articula. Como sintetiza Mendonça (2000, p. 147), este “se transfere do âmbito da reflexão sobre a sua responsabilidade social e política num projeto global de desenvolvimento, para o âmbito da racionalidade administrativa e econômica, num contexto marcadamente repressivo”.

Em seu texto, a Reforma Universitária de 1968 garantia às universidades autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, a ser exercida na forma da lei e de seus estatutos (art. 3º)⁴². Estabelecia ainda o caráter indissociável entre ensino e pesquisa (art. 2º)⁴³ e a escolha de reitor e vice-reitor de universidades públicas mediante a apresentação de lista tríplice pelo Conselho Universitário.

Em termos restritivos à autonomia, destaca-se a necessidade de aprovação de estatutos e regimentos pelo Conselho de Educação competente, tanto para universidades (art. 5º)⁴⁴, quanto para estabelecimentos isolados (art. 6º)⁴⁵, bem como a manutenção da exigência da Lei de Diretrizes e Bases de 1961 de que as universidades públicas se constituíssem sob a forma

boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo; d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia; e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembléias e órgãos de administração ou controle; f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração; g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas; h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; i) intervenção, por motivo de interesse público.”

⁴¹ Cabe ainda citar três medidas oficiais adotadas no período que serviram de base para os contornos que a Reforma de 1968 viria a ter: o plano de assistência técnica estrangeira, consubstanciado pelos acordos MEC/USAID; o Plano Atcon (1966) e o Relatório Meira Mattos (1968). Para mais detalhes sobre estes, conferir: MOTTA, 2014; FÁVERO, 2006, p. 30-31.

⁴² “Art. 3º As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.”

⁴³ “Art. 2º O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado.”

⁴⁴ “Art. 5º A organização e o funcionamento das universidades serão disciplinados em estatutos e em regimentos das unidades que as constituem, os quais serão submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente.”

⁴⁵ “Art. 6º A organização e o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior serão disciplinados em regimentos, cuja aprovação deverá ser submetida ao Conselho de Educação competente.”

de autarquias de regime especial ou de fundações de direito público (art. 4º)^{46 47}. Além disso, manteve a possibilidade de suspensão da autonomia por decisão do Conselho Federal de Educação, com a designação de reitor *pro tempore* (art. 48)⁴⁸, e sujeitando as universidades à verificação periódica pelo Conselho de Educação competente (art. 49)⁴⁹.

O ano de aprovação de tal reforma universitária é marcado, porém, por uma escalada autoritária e mobilizações estudantis pela qualidade da educação e pela democracia, tendo como bandeiras a gratuidade do ensino, o incremento do número de vagas nas universidades e o aumento das verbas para a educação superior (PAIXÃO; CARVALHO, 2018). Um episódio que merece destaque é o da invasão da UnB em 29 de agosto daquele ano, no qual, como sintetizam Paixão e Carvalho (2018), a universidade

foi alvo de uma invasão militar que resultou no espancamento, prisão e tortura de estudantes e funcionários. Sob o pretexto de cumprir mandados de prisão contra estudantes, as forças policiais e militares cercaram a universidade com viaturas e caminhões de choque. Centenas de soldados invadiram prédios e salas de aula, com metralhadores, fuzis e bombas de gás lacrimogênio. Um dos grandes alvos da operação foi a FEUB – Federação dos Estudantes da Universidade de Brasília – considerada pela repressão como uma organização subversiva e paramilitar. As forças de segurança espancaram e prenderam o seu presidente, Honestino Guimarães. Cerca de 300 estudantes foram mantidos presos na quadra de basquete da universidade, que se transformou, segundo o relato dos próprios estudantes, em um campo de concentração. O estudante Waldemar Alves da Silva Filho foi baleado na cabeça e perdeu um olho.

Conforme concluiria décadas mais tarde o Relatório da Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade da Universidade de Brasília (2016), tal ação foi organizada e calculada.

Com o Ato Institucional nº 5, há o mais radical aprofundamento no cerceamento à autonomia das universidades, atingindo diretamente estudantes e professores. Como sintetiza Motta (2014, p. 148), o AI-5

representou o ponto culminante de tendências autoritárias em vigor desde o golpe de 1964 e, nesse sentido, correspondeu às demandas dos grupos radicais de direito pelo “aprofundamento da Revolução”. Para estes grupos, a “limpeza” iniciada em 1964 fora interrompida e incompleta, sobretudo nas universidades, e a segurança nacional reclamava novas medidas para derrotar os inimigos.

⁴⁶ “Art. 4º As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações.”

⁴⁷ Tal limitação consiste na própria imprecisão de tais modelos. Sobre o ponto, conferir: RANIERI, 2013, p. 117-119.

⁴⁸ “Art. 48. O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender o funcionamento de qualquer estabelecimento isolado de ensino superior ou a autonomia de qualquer universidade, por motivo de infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, designando-se Diretor ou Reitor *pro tempore*.”

⁴⁹ “Art. 49. As universidades e os estabelecimentos isolados reconhecidos ficam sujeitos à verificação periódica pelo Conselho de Educação competente, observado o disposto no artigo anterior.”

O AI-5 permitiu um expurgo de professores em escala superior àquela de 1964 – como destaca Motta (2014, p. 164-165), o número de afastados por atos formais (entre aposentados e demitidos) foi de 120 professores, mas é difícil precisar o número de contratos rescindidos por razões políticas. Os seus efeitos para os docentes foram ainda agravados pelo Ato Complementar nº 75/69, que proibiu todos os professores, funcionários ou empregados de estabelecimento de ensino público que tenham sofrido sanções com base em atos institucionais de exercer, a qualquer título, cargo, função, emprego ou atividades, em estabelecimentos de ensino e em fundações criadas ou subvencionadas pelos Poderes Públicos, tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como em instituições de ensino ou pesquisa e organizações de interesse da segurança nacional (art. 1º)⁵⁰.

No tocante aos estudantes, além da perseguição já permitida pelo AI-5, estes foram ainda alvo de repressão pelo Decreto-Lei nº 477/69, que previa uma série de infrações que remetiam às práticas da militância estudantil, sobretudo nos anos 1967 e 1968 (MOTTA, 2014, p. 156). Apelidado de “AI-5 das universidades”, tal decreto previa, para estudantes, penas como o desligamento e a proibição de se matricular em qualquer outro, estabelecimento de ensino pelo prazo de 3 anos (art. 1º, § 1º, II), a perda de bolsas de estudo e a impossibilidade de obter tal benefício por 5 anos (art. 1º, § 2º) e a expulsão do país caso o bolsista seja estrangeiro (art. 1º, § 3º)⁵¹.

Com a Emenda Constitucional nº 1/69, a livre manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica permaneceu sob restrições, com a vedação de propagandas “de subversão da ordem” e de “publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes” (art. 153, § 8º). A garantia liberdade de cátedra, por sua vez, é substituída pela

⁵⁰ “Art. 1º Todos aqueles que, como professor, funcionário ou empregado de estabelecimento de ensino público, incorreram ou venham a incorrer em faltas que resultaram ou venham a resultar em sanções com fundamento em Atos Institucionais, ficam proibidos de exercer, a qualquer título, cargo, função, emprego ou atividades, em estabelecimentos de ensino e em fundações criadas ou subvencionadas pelos Poderes Públicos, tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como em instituições de ensino ou pesquisa e organizações de interesse da segurança nacional.”

⁵¹ “Art. 1º [...] § 1º As infrações definidas neste artigo serão punidas: [...] II - Se se tratar de aluno, com a pena de desligamento, e a proibição de se matricular em qualquer outro, estabelecimento de ensino pelo prazo de três (3) anos.

§ 2º Se o infrator fôr beneficiário de bolsa de estudo ou perceber qualquer ajuda do Poder Público, perdê-la-á, e não poderá gozar de nenhum desses benefícios pelo prazo de cinco (5) anos.

§ 3º Se se tratar de bolsista estrangeiro será solicitada a sua imediata retirada de território nacional.”

liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério (art. 176, § 3º, VII)⁵², uma vez que a cátedra havia sido extinta pelo art. 33, § 3º, da Reforma de 1968⁵³.

Na vigência da EC 1/69, há ainda uma farta legislação ordinária que impactou a autonomia das universidades. Nesse sentido, podem ser destacados o Decreto nº 68.065/71, que tornou obrigatória a disciplina “Estudo de Problemas Brasileiros” no ensino superior, inclusive na pós-graduação, com currículos e programas básicos definidos pelo Conselho Federal de Educação (arts. 6º e 7º)⁵⁴, e a Lei nº 6.420/77, que determinou que a escolha de reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior se daria mediante lista sêxtupla.

Mesmo se desconsideradas as medidas mais evidentemente autoritárias, o balanço da Reforma de 1968 é, no máximo, ambivalente. Por um lado, há a consolidação das universidades, principalmente a partir da institucionalização da carreira docente e pela definitiva implantação dos cursos de pós-graduação (MENDONÇA, 2000, p. 148)⁵⁵, bem como mudanças na estrutura do poder no interior da universidade a partir da extinção das cátedras⁵⁶ e a concretização da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (SOUSA, 2008, p. 122).

Por outro lado, tais desenvolvimentos não são acompanhados por uma concretização da autonomia universitária. Como aponta Mendonça (2000, p.148) isso se deu

[e]m parte porque o controle centralizado dos recursos materiais e financeiros pelo governo federal acabou por atrelar o seu funcionamento às políticas governamentais. E também porque, internamente, o governo da universidade estruturou-se por uma espécie de pacto entre as oligarquias acadêmicas tradicionais e os novos segmentos da

⁵² “Art. 176. [...] § 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: [...] VII - a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154.”

⁵³ “Art. 33 [...] §3º Fica extinta a cátedra ou cadeira na organização do ensino superior do País.”

⁵⁴ “Art. 6º No ensino superior, inclusive nos cursos de pós-graduação a disciplina Educação Moral e Cívica será ministrada sob a forma de Estudos de Problemas Brasileiros, dentro das finalidades expostas no Art. 3º e sem prejuízo de outras atividades culturais visando ao mesmo objetivo.

Art. 7º O Conselho Federal de Educação, com a colaboração da Comissão Nacional de Moral e Civismo, elaborará os currículos e programas básicos para diferentes cursos e áreas de ensino, com as respectivas metodologias e determinará a distribuição mínima pelas séries das atividades de Educação Moral e Cívica, levando em conta: [...]”

⁵⁵ Mendonça (2000, p. 148) enfatiza a especial importância dos cursos de pós-graduação em tal processo, uma vez que estes teriam garantido o desenvolvimento da pesquisa no âmbito da universidade e a melhoria da qualificação dos docentes universitários.

⁵⁶ Ainda que a Reforma de 1968 tenha formalmente extinto as cátedras, sendo substituídas pelo sistema de departamentos, a realidade evidencia que essa foi uma medida, até certo ponto, meramente nominal. Sobre o ponto, Fávero (2004, p. 208), afirma que “apesar de os documentos legais conterem normas e recomendações que até poderiam abrir a carreira do magistério em termos de uma competição livre, eliminando a dependência e subordinação dos professores assistentes em relação aos catedráticos e favorecendo o surgimento de novos talentos, na prática o que se verificou após a Reforma, sobretudo nas universidades federais, foi a redução de sua autonomia. Outros problemas surgiram como, por exemplo, o da “catedralização dos departamentos”, nos quais se continuou a manter o poder do ex-catedrático, assim como os privilégios de pessoas e grupos”.

comunidade acadêmica, formando-se, de acordo com as peculiaridades históricas de cada instituição, diferentes tipos de composição entre essas partes que definem uma estrutura de poder nem sempre orientada pela dimensão propriamente acadêmica.

Nesse período, é ainda interessante ainda notar a expansão do ensino superior e a forma com que esse processo de ampliação se deu. Como aponta Sousa (2008, p. 124-125), durante as décadas de 1960 e 1970, o Sistema Federal de Ensino Superior passou de 25 universidades em 1960 para 34 universidades e 22 estabelecimentos isolados em 1980, com um crescimento no número de 38,1% no número de alunos matriculados no período de cinco anos entre 1974-1979, indo de um total de 223.344 para 308.523 alunos.

Esse ampliamiento do ensino superior público é, por outro lado, acompanhado por um processo de massificação a partir multiplicação de instituições isoladas de ensino superior, criadas pela iniciativa privada com o aval do Conselho Federal de Educação (MENDONÇA, 2000, p. 148). Nesse sentido, pode-se constatar um aumento de 552% no número de matriculados no sistema de ensino superior privado no período 1968-1978, passando de 119.637 para 780.200 alunos (SOUSA, 2008, p. 129).

Como aponta Carlos Benedito Martins (2009, p. 28), esse “novo” ensino superior privado de perfil empresarial “surgiu na medida em que as universidades públicas, sobretudo as federais, [...] não conseguiram atender à crescente demanda de acesso”, sendo possível a sua multiplicação a partir das “complexas alianças políticas que os proprietários das empresas educacionais estabeleceram com determinados atores dos poderes executivo e legislativo”.

O que se verifica de toda essa análise, portanto, é um tortuoso caminho no tocante à autonomia universitária, que não chegou a ser efetivamente concretizada no contexto anterior a 1988. Ainda que tenha sido prevista em diversos diplomas normativos relevantes – como nas Reformas de 1931 e 1968 e na Lei de Diretrizes e Bases de 1961 –, tais garantias sempre se fizeram acompanhadas de relevantes restrições, frequentemente associadas a projetos centralizadores por parte de governos que pretendiam manter certo nível de controle sobre as universidades.

Assim, ao se fazer ponderações sobre o que é – ou deveria ser – a autonomia universitária sob a Constituição de 1988, é importante lembrar que esta frequentemente não passou de mera promessa ou uma garantia esvaziada de verdadeiro significado prático nos regimes que antecederam a mais recente redemocratização. Cabe, portanto, avaliar o que o atual regime constitucional significou para tal princípio.

1.2. Autonomia universitária sob a Constituição de 1988

Como já apontado, o objetivo do presente trabalho é explorar o status da autonomia universitária no presente em vista do seu status como norma constitucional. A Constituição de 1988 inova ao incluir tal princípio em seu texto. A primeira indagação que segue é: por que? Há alguma razão específica para tal inclusão? Isso significou alguma ruptura com os significados anteriormente dados à autonomia universitária? Esse significado é o mesmo que se observa na prática nos mais de 30 anos de vigência da Constituição?

Para tentar oferecer uma resposta a tais perguntas, é primeiro voltar a atenção ao processo constituinte que resultou na Constituição de 1988.

Conforme sintetiza Cristiano Paixão (2011, p. 164), a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/88 toma um rumo inédito na história política brasileira ao construir seu projeto “de baixo para cima”, não se valendo de um anteprojeto como base. Nesse sentido, a ANC foi dividida em oito comissões temáticas, cada uma com fracionada em três subcomissões, sendo montado gradativamente um grande anteprojeto constitucional. O resultado de tal abordagem procedimental foi uma maior democracia interna na Assembleia e um processo menos controlável (PAIXÃO, 2011, p. 164).

A ANC é também marcada por uma inédita participação social, em que a Assembleia é transformada num espaço permanente de construção de uma nova identidade a partir de iniciativas como as emendas populares, a opção de realização de audiências públicas e o acompanhamento pela imprensa (PAIXÃO, 2011, p. 164). Durante os trabalhos da Assembleia, foram recebidas 122 emendas populares, sendo a educação um dos temas que mais recebeu assinaturas (COELHO, 1988, p. 49-50).

Nesse sentido, a Constituinte é também destacada pela pluralidade de sujeitos que dela participaram ativamente, incluindo as mulheres, os povos indígenas, os trabalhadores rurais, os sem-terra, os estudantes, os professores, os metalúrgicos, os intelectuais, os servidores públicos, os advogados, entre tantos outros (PRETTO, 2009, p. 9). E é justamente desse caráter democrático que o processo constituinte de 1987-88 angaria sua legitimidade, sendo uma “autêntica manifestação de poder constituinte” (CARVALHO NETTO, 2006, p. 6).

Assim, por certo não se pode limitar a compreensão de tal momento constituinte às deliberações que ocorreram no âmbito da ANC. Afinal, as mobilizações de diversos setores sociais, como os centros universitários, o movimento operário, os movimentos agrários, as redes de organizações de base estimuladas pela ação das igrejas, a resistência dentro do parlamento, a imprensa alternativa e mesmo setores da imprensa convencional, ainda que

conservadores, que não se submeteram à censura e ao arbítrio do regime militar, foram decisivos na construção do processo de redemocratização (PEREIRA, 2009, p. 85-86).

No campo da educação, entre as movimentações que antecederam a ANC merece destaque a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE). Tal conferência teve como tema “Educação e Constituinte” e foi realizada em Goiânia entre os dias 2 e 5 de setembro de 1986 – ou seja, poucos meses antes do início dos trabalhos da Assembleia. Como apontam Pino *et al.* (2018, p. 811),

[e]xpressou-se, naquele momento, forte chamamento para que os educadores e as educadoras assumissem sua responsabilidade social no movimento de âmbito nacional, procurando imprimir dimensões democráticas na concepção de um projeto nacional, expresso na Constituição, conhecido como política educacional da nova República.

O resultado foi a elaboração da Carta de Goiânia, documento que propunha a inclusão de 21 princípios sobre a concepção de educação, sociedade e Estado no texto constitucional. Entre estes, o princípio 12 indicava que “[a]s universidades e demais instituições de ensino superior terão funcionamento autônomo e democrático” (PINO *et al.*, 2018, p. 813). Além disso, o documento indicava ser indispensável a elaboração de uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional, a partir dos princípios a serem inscritos na Constituição, bem como a participação das entidades de representação na área na elaboração da Constituição e de referida lei. A Carta de Goiânia acabou por ser balizadora da organização dos movimentos da educação na Constituinte, influenciando decisivamente a estrutura do texto constitucional (PINO *et al.*, 2018, p. 814).

No tocante especificamente às universidades e a sua autonomia, alguns outros fatores ajudam a compreender a atenção que viria a ser dada pela Constituinte. Além do próprio protagonismo da universidade no processo constituinte através da atuação de dirigentes, professores, servidores e alunos, a ANC ocorre em um contexto de greve geral das universidades públicas, com menções expressas em suas reuniões a tal situação (CIRNE, 2012, p. 24). Além disso, a inclusão da autonomia universitária como princípio constitucional pode ser entendida como uma forma de garantia da liberdade acadêmica em vista do passado recente do período do regime militar, marcado por um processo de controle ideológico que levou ao êxodo de cientistas e a destruição de promissores centros de investigação (DURHAM, 2003, p. 279-280).

De toda forma, os debates na Assembleia sobre a educação superior, tal como ocorreu nos demais níveis de ensino, concentraram-se na destinação dos recursos públicos (PINHEIRO, 1996). As propostas sobre a autonomia universitária giraram em torno de sua

limitação, visando o seu condicionamento à lei ordinária, ao controle social e à exigência de indissociabilidade entre ensino e pesquisa (RANIERI, 2018, p. 949). Nesse sentido, a tônica da Subcomissão de Educação, Cultura e Desporto foi a inclusão da expressão “nos termos da lei” na redação do artigo referente ao tema, mas tal proposta de uma autonomia regulamentada acabou sendo vencida por aquela de uma autonomia tradicional, *i.e.*, sem regulamentação, associada à concepção de universidade de pesquisa (RANIERI, 2018, p. 949-950).

O resultado de tais deliberações foi o art. 207 da Constituição, que permanece inalterado até os dias atuais e dispõe que “[a]s universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Entretanto, conforme destaca Leonardo Augusto de Andrade Barbosa (2018, p. 258), as insatisfações que rondaram o processo constituinte não se aplacaram com a promulgação do texto, sendo o debate sobre a necessidades de realizar ajustes à Constituição retomado antes mesmo do prazo de cinco anos previsto para a realização da revisão constitucional. A primeira investida dos reformistas se deu com o chamado “Emendão” (PEC nº 51/91), encaminhado pelo então presidente Fernando Collor em 1991 e abrangendo, entre uma grande variedade de questões, uma reforma universitária.

Com o desmembramento do Emendão pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, tal proposta passou a tramitar sob a forma da PEC nº 59/91, que, além de incluir uma tentativa de reforma administrativa, visava alterar o art. 207 da Constituição. Uma proposta idêntica de alteração ao art. 207 também passou a constar do texto da PEC nº 56/91 após aprovação do parecer final da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados.

Em síntese, referida proposta visava desregulamentar a autonomia constitucional e mudar o caráter jurídico das universidades federais (LEHER, 2019, p. 218). O art. 207 seria alterado para incluir também uma autonomia no tocante aos recursos humanos das universidades, sendo acrescentados cinco parágrafos à sua redação, os quais: garantiam às universidades uma natureza jurídica própria (§ 1º); determinavam que a União alocaria recursos às universidades por meio de parcelas fixas, devendo estas arcarem com os custos de pessoal ativo, inativo e de pensionistas (§ 2º); limitavam as despesas com pessoal das universidades públicas a 80% dos seus orçamentos (§ 3º); e permitiam que, no exercício de sua autonomia, as universidades, bem como entidades e órgãos públicos de pesquisa e

desenvolvimento científico, cultural ou tecnológico, admitissem estrangeiros, nas mesmas condições que brasileiros (§§ 4º e 5º).

A PEC nº 59/91 acabou sendo retirada a pedido do Presidente da República por meio do Aviso nº 436/92. A PEC nº 56/91, por sua vez, foi barrada pela greve nacional dos docentes e técnicos e administrativos em 1991 e pela consolidação do processo de impeachment de Collor (LEHER, 2019, p. 218).

Ainda que o governo de Itamar Franco não tenha sido marcado por investidas frontais contra a autonomia universitária (LEHER, 2019, p. 281), um importante desdobramento ocorre em 1994, quando é constituída uma comissão nacional responsável por elaborar a chamada “Agenda Autonomia/94”.

A comissão iniciou seus trabalhos em 6 de abril daquele ano, sendo composta por representantes da Secretaria de Educação Superior do MEC (SESu/MEC), da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino (Andifes), do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), do Fórum das Universidades Comunitárias, da FASUBRA Sindical e da UNE, e logo em sua segunda reunião, decidiu pela realização de um seminário aberto à participação de todos os integrantes das entidades envolvidas e ao público em geral (BRASIL, Anais do Seminário Autonomia Universitária: reflexões e propostas, 1994, p. 117-118).

O Seminário Nacional sobre Autonomia Universitária ocorreu na UnB em 15 e 16 de junho e, após a formação de uma comissão de sistematização e deliberações adicionais da Comissão Nacional, foi produzido um relatório final “com o objetivo de efetivar o exercício da autonomia universitária sem a necessidade de grandes modificações no ordenamento jurídico” (ANDIFES, 2002, p. 137).

Tal relatório realiza um amplo diagnóstico e propostas concretas para concretizar o art. 207 da Constituição. Embora ofereça também medidas no tocante à autonomia didática-científica e de gestão financeira e patrimonial, uma especial ênfase é dada à autonomia administrativa. Nesse sentido, o Relatório enfatiza que a autonomia administrativa “encontra, na prática, dificuldades e entraves quase intransponíveis quando se trata de instituição financiada pelo poder público, sobretudo federal” (BRASIL, Anais do Seminário Autonomia Universitária: reflexões e propostas, 1994, p. 127), apontando as normas administrativas e de

pessoal aplicáveis às repartições públicas como instrumentos impeditivos à realização das finalidades da universidade, quais sejam a pesquisa, ensino e extensão.

Entretanto, a Agenda Autonomia/94 não foi capaz gerar seus efeitos desejados. Em realidade, com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995, a autonomia das universidades públicas permanece sobre fortes ameaças. Sobre a política para o ensino superior exposta na proposta de governo de FHC, Luiz Antônio Cunha (2003, p. 39) sintetiza que esta visava

promover uma “revolução administrativa”: o objetivo seria a administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando a generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma “efetiva autonomia”, mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho. Nessa avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados. A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deveriam se refletir em aumentos salariais de professores e de funcionários.

Cunha (2003, p. 39) destaca ainda que tal proposta enfatizava a necessidade de uma parceria efetiva entre universidade e indústria, tanto em termos de gestão quanto de financiamento, dispondo ainda de uma visão pejorativa da rede federal de ensino superior, em vista da proporção do orçamento do MEC a ela destinada. Além disso, foi traçada uma estratégia no campo educacional de enfrentamento parcial de problemas e adversários, na qual níveis mais baixos da legislação atropelavam os mais altos (CUNHA, 2003, p. 40).

Em termos discursivos, por outro lado, o governo FHC enfatizava a necessidade da autonomia universitária plena. Nesse sentido, em discurso realizado na sessão de abertura do Seminário Nacional de Ensino Superior, realizado em Brasília entre nos dias 16 e 17 de dezembro de 1996, o então Ministro da Educação e Desporto Paulo Renato de Souza apontava a autonomia, a avaliação e a melhoria do ensino como os dos pilares da sua política para o ensino superior (BRASIL, Ensino Superior - Seminário Nacional – Relatório Final, 1997, p. 10). No tocante à autonomia, o Ministro destacou que o que se buscava era aumentar a eficiência e o nível de responsabilidade social do sistema, especialmente do segmento público federal (BRASIL, Ensino Superior - Seminário Nacional – Relatório Final, 1997, p. 10).

Além disso, em tal oportunidade foi apontada a disposição do governo em conceder um orçamento global às instituições de ensino superior através da transferência de recursos em duodécimos mensais, garantir a liberdade para definição de política de pessoal e estimular a eficiência a partir de indicadores de resultados, medidas que, entretanto, não chegaram a ser efetivadas (RANIERI, 2000, p. 56).

Isso, porém, não significa que o Governo FHC ficou inerte em relação à autonomia universitária, uma vez que ainda em 1995 já haviam sido aprovadas duas importantes leis. A primeira é a Lei nº 9.131/95, que criou o Conselho Nacional de Educação (CNE). Conforme sintetiza Cunha (2003, p. 47-48), entre as funções do CNE podem ser destacadas as de:

(i) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; (ii) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo MEC, com base na avaliação dos cursos. As seguintes três atribuições o conselho poderá exercer diretamente ou delegá-las aos seus homólogos estaduais: (i) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo MEC sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre a autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não-universitárias; (ii) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC ; (iii) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais IES que fazem parte do sistema federal.

A criação do CNE conferiu ainda maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino de graduação ao MEC, permitindo a aceleração e facilitação dos processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado (CORBUCCI, 2004, p. 682) que resultou em uma expansão do sistema de ensino superior privado.

A segunda é a Lei nº 9.192/95, que regulamentou o processo de escolha de dirigentes universitários. Pensada como uma medida em reação a artifícios que limitavam o poder de cooptação da instância superior e que sobrevalorizavam o peso dos votos dos estudantes e dos funcionários técnico-administrativos (CUNHA, 2003, p. 45-46), tal lei previa a escolha de reitores e vice-reitores pelo Presidente da República entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor a partir de lista tríplice. Os colegiados responsáveis pela elaboração de tal lista deviam ter, no mínimo, 70% de docentes em sua composição e, em caso de consulta prévia à comunidade universitária, o voto dos docentes teria 70% do peso final. As mesmas regras valeriam para os diretores e vice-diretores de estabelecimentos isolados de ensino superior mantidos pela União, enquanto os diretores de unidades universitárias federais seriam nomeados pelos reitores seguindo o mesmo procedimento.

O resultado de tal medida foi a manutenção do poder nos níveis mais elevados da categoria docente, com reivindicações em torno do voto censitário ou paritário, bem como a continuidade do processo de cooptação das universidades pelo Poder Executivo a partir da escolha de nomes menos votados nas listas tríplexes (CUNHA, 2003, p. 46).

Além de tal legislação esparsa, o governo FHC também tentou promover alterações em nível constitucional. Nesse sentido, encaminhou ao Congresso Nacional a PEC 233/95, que, entre outras medidas no campo da educação, alterava a redação do art. 207 da Constituição para acrescentar a expressão “nos termos da lei” ao se referir à autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial da qual as universidades gozam. Além disso, a proposta acrescentava um parágrafo ao art. 207, o qual dispunha que diferentes graus de autonomia poderiam ser estendidos às demais instituições de ensino superior e de pesquisa por meio de lei.

A exposição de motivos de tal PEC revela que a justificativa para tentar enquadrar a discussão da autonomia universitária como uma questão de índole infraconstitucional seria a de que as universidades mantidas pelo Estado, na condição de entidades da administração indireta, estariam sujeitas aos regulamentos da administração pública (BRASIL, Exposição de Motivos da PEC 233/95, 1995). Além disso, a estrutura burocrática das universidades impediria uma racionalização dos recursos disponíveis, tornando necessária uma “correta formulação” da questão da autonomia universitária para se atingir a efetividade e racionalidade desejadas destas (BRASIL, Exposição de Motivos da PEC 233/95, 1995).

A comunidade acadêmica viu tal proposta como uma verdadeira ameaça à autonomia da universidade, sendo denotado o seu rechaço com as greves nacionais de docentes, técnicos e administrativos e estudantes de 1998 e 2001 (LEHER, 2019, p. 219). A própria inconstitucionalidade da medida era enfatizada, uma vez que a mudança proposta significaria uma verdadeira desconstitucionalização da autonomia universitária, incluída pelo constituinte originário para preservar as universidades de ingerências externas, na medida em que tal princípio ficaria sujeito a mudanças a cada troca de governo e de legisladores (CASTRO, 1996, p. 3).

Ao final, a PEC nº 233/95 resultou na Emenda Constitucional nº 14/96, a qual não promoveu alterações ao art. 207 da Constituição. As propostas relativas à autonomia universitária acabaram sendo desmembradas, resultando na PEC nº 370/96, que não chegou a ser aprovada.

Foi ainda durante esse período que o art. 207 sofreu um acréscimo, que não alterou substantivamente a garantia da autonomia: com a promulgação da EC nº 11/96, foram incluídos dois parágrafos que facultavam às universidades e instituições de pesquisa científica e tecnológica a admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

A alteração legislativa mais relevante, porém, se deu com a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (Lei nº 9.394/96). Apelidada também de “Lei Darcy Ribeiro” em homenagem ao seu redator, a LDB assinalou um marco inovador e modernizador no tocante à organização, oferecimento e controle das atividades públicas e privadas no setor educacional, privilegiando ampla liberdade de conteúdo e forma para todos os níveis, em todos os sistemas de ensino (RANIERI, 2000, p. 142). Não obstante, a lei também procedeu à uma concentração excessiva de poderes no Poder Executivo Federal, incluindo os de formulação, execução e avaliação da política nacional de educação e poderes de controle que alcançam alunos, cursos e instituições, inclusive de ensino superior (RANIERI, 2000, p. 142-143).

No tocante à autonomia universitária, a LDB oscila da simples exemplificação de processos autônomos, que já podiam ser deduzidos do art. 207 da Constituição, ao reconhecimento expresso de regime jurídico especial às universidades públicas, omitindo-se, porém, de aspectos administrativos mais substanciais (RANIERI, 2000, p. 215-216).

Nesse sentido, o art. 53 oferece um rol de atribuições garantidas às universidades no exercício de sua autonomia, o qual é complementado com garantias adicionais às universidades públicas nos incisos do art. 54, § 1º⁵⁷. Como se depreende do próprio *caput* do art. 53, o objetivo de tal listagem é de ser meramente uma exemplificação, sendo útil e

⁵⁷ “Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições: I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes; III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio; V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes; VI - conferir graus, diplomas e outros títulos; VII - firmar contratos, acordos e convênios; VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais; IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos; X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos; II - ampliação e diminuição de vagas; III - elaboração da programação dos cursos; IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão; V - contratação e dispensa de professores; VI - planos de carreira docente.

Art. 54. [...] § 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão: I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis; II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes; III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor; IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais; V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento; VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos; VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.”

conveniente na medida em que esclarece as instituições e o Poder Público (RANIERI, 2000, p. 217).

A despeito de tais garantias, a LDB não ofereceu um controle sobre as variáveis que interferem na garantia da atuação autônoma das universidades públicas, deixando de dispor de forma clara sobre as condições de financiamento e de especialidade do regime, por exemplo (RANIERI, 2000, p. 218). Sobre o segundo ponto, o *caput* do art. 54⁵⁸ estabelece apenas que haverá um estatuto jurídico especial para universidades mantidas pelo Poder Público, mas relega os seus contornos a uma lei futura.

É ainda interessante notar como a LDB traz uma concepção da autonomia como privilégio (RANIERI, 2000, p. 222). Isso é evidenciado pelo texto do § 2º do seu art. 54⁵⁹, que permite que outras instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para pesquisa possam gozar de atribuições de autonomia universitária, bem como pelo § 1º do art. 46⁶⁰, que prevê a possibilidade de desativação de cursos e habilitações, intervenção na instituição, suspensão temporária de prerrogativas da autonomia ou descredenciamento de instituições de ensino superior que não sanem eventuais deficiências identificadas no processo de avaliação pelo Poder Executivo.

No restante, a LDB dispõe em seu art. 55⁶¹ uma garantia genérica de que a União inclua em seu Orçamento Geral recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas, enquanto em seu art. 56⁶² estabelece a observância ao princípio da gestão democrática nas instituições públicas de ensino superior, assegurando a existência de órgãos colegiados cuja composição docente deve ser de, no mínimo, 70% do total.

⁵⁸ “Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.”

⁵⁹ “Art. 54. [...] § 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.”

⁶⁰ “Art. 46. [...] § 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.”

⁶¹ “Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.”

⁶² “Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.”

Assim, conforme sintetiza Ranieri (2000, p. 219), o resultado da LDB no tocante à autonomia universitária é um debate paradoxal, uma vez que esta

reafirma constantemente a posição peculiar da universidade pública no corpo da administração indireta, mas revela um certo descomprometimento com suas condições de sobrevivência, com o que favorece as instituições privadas; discrimina processos autônomos, mas não abandona a postura de concessão de privilégios para instituições (públicas e privadas) que atenda a padrões considerados exemplares, ainda que não os defina explicitamente.

Em abril de 1999, o MEC reacende os debates sobre a autonomia ao encaminhar o documento “Autonomia Universitária”, elaborado pela SESu, às universidades federais.

Visando discutir os fundamentos de uma lei a disciplinar a implementação da autonomia em tais universidades, o documento afirma se basear em três diretrizes principais: (i) a garantia do caráter público e do financiamento estável, acompanhada de uma alocação transparente de recursos baseados na indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão; (ii) a avaliação institucional; e (iii) a auto-organização na administração dos recursos humanos e execução orçamentária (BRASIL, Autonomia Universitária, 1999).

Entre os pontos que mais chamam a atenção em tal documento está a possibilidade de celebração de um “contrato de desenvolvimento institucional” entre a União e as universidades federais. Tomando como base as recentes mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 19/98, especificamente a inclusão do § 8º no art. 37 da Constituição⁶³, a proposta indicava que seria possível às universidades ter maior flexibilidade em sua gestão de pessoal, possibilitando a edição de planos de carreira e a redefinição de seu quadro de pessoal, aumentando-o ou reduzindo-o para adequá-lo às suas peculiaridades e metas institucionais (BRASIL, Autonomia Universitária, 1999).

Além disso, a proposta indicava que a derrogação de disposições da Lei nº 4.320/64, *i.e.*, de normas gerais de direito financeiro, permitiria uma maior racionalização de gastos e de investimentos às universidades, que poderiam incorporar a seu patrimônio os recursos próprios que captassem e os saldos positivos de que dispuserem no final de cada exercício, o que, por sua vez, permitiria que estas atendessem seus objetivos acadêmicos (BRASIL, Autonomia Universitária, 1999).

Analisando tal documento, Ranieri (2000, p. 58-59) assinala que, não obstante o modelo parecer ousado em alguns pontos, este é ainda tímido. Nesse sentido, não discrimina

⁶³ “Art. 37 [...] § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.”

fonte de receita para o financiamento das universidades ou garante a sua vinculação à receita tributária, sendo suas demais preposições meramente decorrências do próprio princípio constitucional da autonomia universitária, não necessitando de um contrato para serem implementadas (RANIERI, 2000, p. 59).

Em julho do mesmo ano, o MEC torna público o seu anteprojeto de lei para a autonomia das universidades federais⁶⁴. Além de prever o contrato desenvolvimento institucional proposto anteriormente, o projeto estabelece “uma subvenção econômica baseada no orçamento de 1997, regime de trabalho para professores e técnico-administrativos baseado na CLT e um estrito controle do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” (ANDIFES, 2002, p. 138).

Nesse sentido, não se tratava verdadeiramente de uma “lei de autonomia”, uma vez que se relacionava à racionalidade material do Estado empregador e gestor da coisa pública, e não à natureza e aos fins da universidade pública (RANIERI, 2000, p. 60-61). Deixando de lidar com questões fundamentais para a autonomia, como o “regime jurídico especial” previsto no art. 54 da LDB, o anteprojeto também apresentava deficiências mesmo no tocante aos contratos de desenvolvimento institucional, que impunham obrigações às universidades, incluindo o risco de intervenção do MEC em caso de descumprimento, sem uma contrapartida correspondente pela União, como novas fontes de financiamento (RANIERI, 2000, p. 61).

O anteprojeto, porém, não chega a ser enviado ao Congresso Nacional, tendo o MEC sofrido forte pressão do sindicato dos docentes e dos técnico-administrativos (ANDIFES, 2002, p. 138).

Com o fim do governo de FHC, a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República e a eleição de Dilma Rousseff, não houve avanços na institucionalização dos fundamentos que asseguram a autonomia universitária, o que, para Roberto Leher (2019, p. 219), pode ser explicado por não haver ameaças explícitas à liberdade de cátedra.

Ainda que, de forma geral, a reforma do ensino superior no governo Lula aponte mais para uma continuidade do que ruptura com as políticas para educação superior do governo FHC, há também um significativo aumento no volume de recursos públicos destinados às instituições federais de educação superior (FERREIRA, 2012, p. 461). Nesse sentido, destacam-se a criação do REUNI pelo Decreto nº 6.096/07, programa que visava à reestruturação e expansão das universidades federais a partir do aumento do quadro de

⁶⁴ O anteprojeto está disponível em: RANIERI, 2000, p. 381-399.

professores, verbas para infraestrutura, multiplicação dos campi e criação de novas universidades federais (FONSECA, 2018, p. 303).

Além de manter a política de expansão da educação superior de seu antecessor (FERREIRA, 2012, p. 465-466), é durante o governo de Dilma Rousseff que é aprovado um novo Plano Nacional de Educação, instituído por meio da Lei nº 13.005/14, estabelecendo uma previsão de crescimento tamanha a ponto de se pretender algo próximo à universalização total do ensino superior público (FONSECA, 2018, p. 303-304).

Dessa forma, até o ano de 2014 e início de 2015, quando os impactos da crise econômica vivida pelo país passam a ser sentidos nas políticas públicas, operou-se uma transformação nas universidades federais, com uma grande quantidade de universidades reestruturadas, ampliadas e fundadas, linhas de financiamento de pesquisas e salários recompostos, permitindo um verdadeiro salto na produção científica (FONSECA, 2018, p. 304).

No tocante especificamente à autonomia universitária, os governos de Lula e Dilma não empreenderam tentativas de mudanças ao art. 207 da Constituição, mantendo um certo compromisso de respeito ao princípio (TREVISOL; GARMUS, 2021, p. 317). Porém, tampouco havia uma política de Estado direcionada ao fortalecimento da autonomia constitucional (LEHER, 2019, p. 219).

Com a crise política de 2016, entretanto, a autonomia universitária passa a ser novamente ameaçada de forma frontal. Nesse sentido, Leher (2019, p. 211-212) aponta a ascensão de um projeto autocrático no qual as universidades públicas eram tidas como intrinsecamente corruptas e ineficientes e, por isso, desqualificadas. Assim, estas passam a ser alvo de constantes críticas no parlamento, na imprensa e nas mídias sociais, com o princípio da autonomia passando a ser descrito como um artifício estrategicamente utilizado para esconder a corrupção e práticas de desvio de recursos públicos (TREVISOL; GARMUS, 2021, p. 317).

A existência de redes articuladas no Judiciário, na Polícia Federal e nos órgãos de controle direcionadas às universidades federais começa a se fazer evidente em tal período, ainda que não permaneça claro o quão orgânicas são tais articulações (LEHER, 2019, p. 211). O resultado é a transformação das críticas às universidades em ações na justiça e em processos de investigação criminal (TREVISOL; GARMUS, 2021, p. 317).

Conforme dados compilados por Trevisol e Garmus (2021, p. 317-318), entre 2016 e 2017 são realizadas ao menos 5 operações pela Polícia Federal em universidades federais para

a apuração de desvios de recursos, sendo todas marcadas pela forte exposição midiática e pelo caráter coercitivo: a Operação PhD, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); a Operação Research, na Universidade Federal do Paraná (UFPR); a Operação Ouvidos Moucos, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); a Operação Esperança Equilibrista, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e a Operação Torre de Marfim, na UFSC⁶⁵.

Assim, mesmo antes dos eventos que ensejaram o ajuizamento da ADPF 548, já se percebia um retorno a um quadro de intervenções constantes do Poder Público no espaço físico das universidades.

1.3 Interpretando o art. 207 da Constituição e a posição do Supremo Tribunal Federal

Antes de seguir à análise da ADPF 548, é importante notar que permanecem alguns dos questionamentos feitos no início do tópico anterior. Especificamente, é importante responder se a autonomia universitária prevista na Constituição de 1988 é, de fato, uma ruptura em relação àquelas previstas em outros momentos da história brasileira, *i.e.*, predominantemente vazias em substância na medida em que inseridas em projetos que visavam manter um controle externo sobre a universidade.

Para Ranieri (2013, p. 134), o art. 207 da Constituição é uma norma completa, no sentido de que contém todos os elementos e requisitos necessários à sua incidência direta. Seria ainda uma norma preceptiva, capaz de produzir todos os efeitos essenciais relativamente aos interesses que regula, mas que pode aceitar uma regulamentação instrumental para garantir maior funcionalidade de seu comando por via da legislação ordinária (RANIERI, 2013, p. 134-139). É o caso, por exemplo, dos já analisados arts. 53 e 54, § 1º, da LDB de 1996, que apenas exemplificam processos de exercício da autonomia, sem visar sua limitação.

⁶⁵ Destes, o episódio mais grave é certamente o da Operação Ouvidos Moucos. A operação foi realizada em 14 de setembro de 2017, oportunidade em que foi preso Luiz Carlos Cancellier de Olivo, que ocupava o cargo de reitor da UFSC desde 2016. Após ser interrogado por 7 horas, Cancellier passou mais de 30 horas preso preventivamente em um presídio de segurança máxima por suposta obstrução das investigações, que apuravam desvios de recursos de cursos de educação à distância oferecidos por programas da Universidade Aberta do Brasil (UAB) na UFSC no período de 2006 a 2017 (TORRES, 2017). Cancellier se tornou símbolo do suposto esquema de corrupção milionário e, afastado do seu cargo e proibido de pisar na universidade que frequentava há quatro décadas, viria a cometer suicídio 18 dias após a operação (TORRES, 2017). As investigações, entretanto, foram encerradas sem qualquer prova substancial que incriminasse Cancellier ou que sequer indicassem a existência de suposto esquema milionário de corrupção – antes, foram reveladas apenas falcatruas isoladas cujo valor não passava de 500 mil reais (FILHO, 2018).

Entretanto, a efetividade do art. 207 nem sempre é observada na prática. Como aponta Cirne (2012, p. 28) uma parte considerável dos autores que escreve o tema vê o art. 207 como letra morta em vista da escassez de recursos das universidades públicas. Como indica Durham (2003, p. 284), com exceção das universidades do sistema estadual paulista, a autonomia administrativa das universidades públicas é praticamente nula, uma vez que seu sistema de contratação, carreira e remuneração de docentes é regulado centralmente pelo Executivo Central e estas não recebem discursos globais sobre os quais possam dispor. Nesse sentido, a implementação da autonomia dependeria de um verdadeiro desmonte de processos de controle burocrático (DURHAM, 2003, p. 284).

Há também aqueles que apontam a necessidade de normas adicionais para regular o sistema universitário, incorporando todas as entidades que fazem parte do sistema de produção de conhecimento superior para criar um conjunto harmônico, capaz de atuar com sinergia e de garantir autonomia a cada entidade (BUARQUE, 2003, p. 45).

Nesse sentido, a ANDIFES (2003, p. 216) registra a necessidade de construção e implementação de uma proposta de autonomia universitária capaz atender às necessidades de em termos de recursos humanos, condições de infraestrutura e provimento dos meios para investimento para custeio de cada projeto. A necessidade de uma regulamentação específica para dar eficácia ao art. 207 também é posicionamento que já foi adotado pelo Tribunal de Contas da União (CIRNE, 2012, p. 27).

Não obstante tal cenário em que reformas adicionais parecem se fazer necessárias, há basicamente um consenso no sentido de que, sob a regência do art. 207, a autonomia didático-científica das universidades públicas foi garantida de forma eficaz (CUNHA, 2005; DURHAM, 2003; RANIERI, 2018).

Assim, se por um lado o art. 207 da Constituição parece ter sido capaz de preservar a liberdade acadêmica das universidades públicas, na medida em que não se observa o controle ideológico que motivou a elevação da autonomia ao status de norma constitucional (DURHAM, 2003, p. 279-280), por outro parece não ter sido eficaz em efetivar a autonomia em suas dimensões processuais.

É nesse cenário em que se insere a importância de se observar as posturas do Supremo Tribunal Federal. Afinal, em contextos de ruptura, tal como a Constituição de 1988 pode ser entendida em relação ao regime militar, cortes constitucionais são relevantes na construção de agendas transformadoras (SAJÓ; UITZ, 2017, p. 357).

O histórico anterior do STF sobre o tema, entretanto, não parece oferecer caminhos para efetivação da autonomia universitária. Observando a jurisprudência desenvolvida pela Corte desde a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 2010, Mariana Barbosa Cirne (2012) aponta uma negativa da própria natureza constitucional de tal princípio.

Nesse sentido, logo no primeiro julgamento do Plenário sobre o alcance do art. 207, *i.e.*, no julgamento da ADI 51-9⁶⁶ em 1989, o STF externa entendimento de que a elevação da autonomia universitária a norma constitucional em nada altera seu conteúdo, sendo o mesmo daquele que já era extraído da Lei nº 5.540/68 – que, como já apontado, foi criada em um contexto evidentemente autoritário, marcado por tentativas de controle das universidades pelo governo -, equiparação que continuou predominante nos julgamentos que se seguiram (CIRNE, 2012). Em outros casos, a compreensão do STF vai além, afirmando que a norma constitucional apresentaria a exata mesma garantia à autonomia que aquela da Reforma Universitária de 1931 – que não visava dar autonomia plena às universidades e era uma medida centralizadora da Era Vargas (CIRNE, 2012).

Em tal contexto, destaca-se o Parecer nº 78/SR, lavrado por Saulo Ramos e aprovado pelo Presidente da República em 15 de dezembro de 1988, o qual Cirne (2012) deduz ter sido elaborado pelo Ministro Celso de Mello à época em que este era membro da Consultoria-Geral da República e que cujos fundamentos estariam presentes em diversos julgamentos do STF.

Tal parecer serviu para justificar a viabilidade de três decretos autônomos presidenciais editados sob a égide da Constituição de 1988 – Decretos nº 98.377/89, 98.391/89 e 98.404/89 – que tratavam da sustação de criação de novos cursos superiores, inclusive por universidades. O interessante é notar que, conforme se extrai do Decreto nº 93.594/86, no regime anterior à inclusão da autonomia universitária como princípio constitucional, era feita ressalva sobre a possibilidade de tal sustação em relação às universidades em razão de sua autonomia garantida por lei, o que não é feito pelos novos decretos. O Parecer nº 78/SR, portanto, acaba por indicar que a autonomia universitária se fazia mais respeitada quando prevista em lei, uma vez que a sua elevação ao nível constitucional resulta, nesse caso, na retirada de prerrogativas antes asseguradas às universidades (CIRNE, 2012).

⁶⁶ Ajuizada pelo Procurador-Geral da República, a ação impugnava a constitucionalidade da Resolução nº 2/88 do Conselho Universitário da UFRJ, que, com base no art. 207 da Constituição, conferia à própria universidade a competência para a eleição e posse de seu reitor e vice-reitor, sem participação do Poder Executivo Federal.

Outro aspecto sobre o posicionamento do STF no tocante ao art. 207 apontado por Cirne (2012) é um receio em relação aos poderes conferidos às universidades. Nesse sentido, o entendimento firmado no julgamento de medida cautelar na ADI 1.599-1⁶⁷ se torna paradigmático ao registrar que:

a autonomia não é irrestrita, mas limitada, mesmo porque não se trata de soberania nem de independência, exigindo-se a submissão às normas gerais relativas aos controles e fiscalizações a que estão sujeitos todos os serviços públicos, diretos e descentralizados. (BRASIL, MC na ADI 1.599-1/UF, 2001, p. 19)

Ora, é evidente que a autonomia conferida às universidades pela Constituição não é ilimitada, uma vez que certos limites a esta podem ser extraídos da própria Constituição que a garante (RANIERI, 2013, p. 144-145). Não obstante, conforme registra Cirne (2012), remissões a tal entendimento firmado na medida cautelar na ADI 1.599-1 passaram a se fazer constantes em decisões e votos subsequentes, independente do tema em discussão. Além disso, tal julgado é frequentemente utilizado como fundamento para negar seguimento monocraticamente a recursos que visam discutir o art. 207 da Constituição, indicando uma resistência do STF em decidir sobre o tema, o que parece ferir de morte tal princípio (CIRNE, 2012).

É nesse cenário, portanto – de uma autonomia universitária que ainda não se faz plena e de uma corte constitucional que se recusa a enfrentar a questão de maneira satisfatória – que se insere o julgamento da ADPF 548, que se passa a analisar.

⁶⁷ Tal ação havia sido ajuizada pela Federação das Associações e Sindicatos de Trabalhadores das universidades (FASUBRA – sindical), pela ANDES-UFRGS e pelo Partido dos Trabalhadores (PT) visando a suspensão da aplicação às universidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC).

2. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E A ADPF 548

As eleições de 2018 no Brasil ocorreram em um cenário de violência, radicalização e desinformação generalizada (MEYER, 2021, p. 15). A ascensão de Jair Bolsonaro, candidato de extrema-direita, como figura relevante no cenário político nacional serviu para reativar uma direita enraizada em parcela considerável do eleitorado, cuja predisposição conservadora estava até então adormecida, a partir de uma intensa radicalização ideológica (SINGER, 2021, p. 724).

O pleito foi marcado por uma onda de ataques a jornalistas, ativistas e membros da comunidade LGBTQIA+ por apoiadores de Bolsonaro, que incluíram espancamentos, um ataque de faca e um assassinato, sendo o próprio candidato também alvo de uma tentativa de assassinato (PHILLIPS, 2018). Nesse contexto, o disparo em massa de mensagens pelo WhatsApp com notícias falsas sobre opositores, em especial sobre o Partido dos Trabalhadores e seu candidato, Fernando Haddad, também teve um papel fundamental no aprofundamento da polarização política no país (MELLO, 2018; MEYER, 2021).

Além disso, a candidatura de Bolsonaro se apresentou como um risco à autonomia universitária. Ainda durante a campanha, foram revelados planos no sentido de que a escolha de reitores e vice-reitores de universidades públicas não seria a partir do nome mais votado de lista tríplice, mas sim a partir de nomes “com experiência em ‘gestão’ e ‘administração’ e sem vínculos com partidos de esquerda” (ESTADÃO CONTEÚDO, 2018).

Em um momento como este, já era de se esperar que os debates sobre as eleições tomariam centralidade nos espaços universitários. Afinal, como já apontado, a universidade, antes de tudo, é um espaço de reflexão crítica e de livre debate de ideias, sendo fundamental para o próprio funcionamento da democracia (MEYER; BUSTAMANTE; BATISTA JÚNIOR, 2019, p. 304). Adotando discursos em defesa da universidade pública e da democracia, alunos, docentes e servidores de universidades públicas e particulares trouxeram ao espaço universitário a oposição à ascensão do fascismo no país, expressa por faixas, manifestos, discussões, entre outras intervenções no espaço universitário (SALDAÑA *et al*, 2018; CRUZ, 2018; G1, 2018).

Entretanto, tais mobilizações não ocorreram sem ensejar incômodo de outros setores da sociedade. Nesse sentido, diversas ações foram ajuizadas perante a Justiça Eleitoral requerendo a proibição de assembleias de natureza política e aulas que tratassem de temas políticos, assim como a busca e a apreensão de panfletos e materiais de campanha nas universidades (TREVISOL; GARMUS, 2021, p. 318). O resultado foi uma ruptura na

sensação de que o ambiente das universidades estava protegido (LEHER, 2019, p. 212), sendo realizadas ações policiais, com ou sem autorização judicial, em, ao menos, 17 universidades públicas em 9 estados, com retiradas de faixas e o impedimento da realização de assembleias (G1, 2018; TREVISOL; GARMUS, 2021, p. 318).

Visando coibir tais atos, a então Procuradora-Geral da República Raquel Dodge ajuizou uma ADPF perante o Supremo Tribunal Federal na noite de 26 de outubro de 2018, ou seja, apenas dois dias antes da realização do segundo turno das eleições, que ocorreria no dia 28.

Para a PGR, os atos realizados por autoridades policiais e as decisões que os fundamentaram, que teriam como pretexto o cumprimento do art. 37 da Lei nº 9.504/97⁶⁸, haviam ultrapassado os limites de fiscalização de lisura do processo eleitoral, ensejando lesão às liberdades de manifestação do pensamento, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação e de reunião (art. 5º, IV, IX e XVI, da CF⁶⁹), ao ensino pautado na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento e o pluralismo de ideias (art. 206, II e III, da CF⁷⁰) e à autonomia didático-científica e administrativa das universidades (art. 207 da CF) (BRASIL, Petição inicial da ADPF 548/DF, 2018).

A ADPF 548 foi distribuída à Ministra Cármen Lúcia, que no dia seguinte ao ajuizamento da ação, deferiu medida cautelar, *ad referendum* do Plenário do STF, para

suspender os efeitos de atos judiciais ou administrativos, emanado de autoridade pública que possibilite, determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos. (BRASIL, MC na ADPF 548/DF, 2018, p. 15)

⁶⁸ “Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados.”

⁶⁹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...] IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; [...] XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;”

⁷⁰ “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;”

Tal decisão já oferece alguns indicativos sobre a concepção de autonomia universitária que viria a ser adotada pelo Supremo Tribunal Federal e será analisada no próximo subtópico conjuntamente ao julgamento que a referendou e ao acórdão de mérito da ADPF 548.

2.1. O julgamento da ADPF 548

Como poderia ser esperado em vista da temática, as discussões no bojo da ADPF 548 não se limitam à autonomia universitária, incluindo também discussões mais amplas sobre a possibilidade de restrições à liberdade de manifestação e reunião em defesa da lisura do processo eleitoral. Não obstante, o art. 207 da CF é parte central da questão, uma vez que a ação coloca em evidência a possibilidade de intervenções diretas na universidade que resultem em tais restrições de liberdades a docentes, discentes e servidores.

Em vista disso, a presente análise buscará focar nas interpretações dadas especificamente ao princípio da autonomia universitária, contextualizando as demais questões em debate quando necessário. Para tanto, serão analisadas a decisão cautelar proferida pela Ministra Cármen Lúcia e, na sequência, cada voto em seu referendo de forma individual, sendo ao final realizado um balanço sobre a interpretação do STF.

2.1.1. Medida cautelar concedida pela Ministra Cármen Lúcia

Na decisão que concedeu a medida cautelar pleiteada pela PGR, a Ministra Cármen Lúcia destaca a importância da liberdade de manifestação, em especial durante processos eleitorais, sendo apontado que eventuais restrições a tal liberdade se fazem ainda mais graves quando realizadas nas universidades, uma vez que se trata de ambiente de informação, ensino e aprendizagem cuja autonomia é assegurada pela Constituição.

O art. 37 da Lei nº 9.504/97, por sua vez, teria como finalidade “impedir o abuso do poder econômico e político e preservar a igualdade entre os candidatos no processo” (BRASIL, MC na ADPF 548/DF, 2018, p. 10), garantindo a liberdade do cidadão e o amplo acesso a informações para permitir que este realize sua escolha no pleito. Para a Ministra, tal dispositivo só poderia ser interpretado de forma compatível com a liberdade de pensamento, de divulgação de ideias e de reunião dos cidadãos prevista na Constituição em seu art. 5º, IV, IX e XVI. Assim, as ações impugnadas na ADPF constituiriam uma “agressão inaceitável ao princípio democrático e ao modelo de Estado de Direito” (BRASIL, MC na ADPF 548/DF, 2018, p. 12) ao cercearem indevidamente tais liberdades.

Especificamente no tocante à autonomia, a Ministra a define como sendo o “espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais”. Assim, parece entender a autonomia como sendo apenas instrumental, visando dar às universidades margem para tomar as ações que julguem necessárias para atingir seus objetivos.

Em vista de tais “funções constitucionais” das universidades, a Ministra suscita o art. 206, II e III, da CF, que estabelece a liberdade de aprender, ensinar e divulgar pensamento e o pluralismo de ideias como princípios do ensino no país. Nesse sentido, a universidade serviria como espaço de liberdade e libertação pessoal e política, sendo o consenso apenas legítimo quando decorrente de manifestações livres. Em especial, o pluralismo de ideias estaria como base da autonomia universitária como extensão do princípio fundante da democracia brasileira, expresso no art. 1º, V, da Constituição⁷¹ (BRASIL, MC na ADPF 548/DF, 2018, p. 13-14).

Dessa forma, a decisão cautelar da Ministra Cármen Lúcia aponta no sentido de que a autonomia universitária serviria como uma barreira de defesa da própria democracia. Isso se daria em razão da posição da universidade como um *locus* próprio para o embate de ideias, a divergência e a pluralidade de opiniões e concepções ideológicas.

Submetida a decisão ao Plenário do STF, esta foi referendada por unanimidade, nos termos que se passa a examinar.

2.1.2. Voto do Ministro Gilmar Mendes

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes destaca tanto a importância das universidades para a qualidade do ambiente democrático quanto os riscos a que estas se submetem em razão de tal papel:

No mundo todo, as universidades desempenham importante papel no cenário político, nomeadamente por serem foro qualificado para o desenvolvimento do pensamento crítico e para a livre circulação de ideias e de ideais. Podem-se consolidar como centros de resistência ou como “incubadoras” de lideranças políticas. Justamente por esse potencial político, não raramente são palco de repressões explícitas ou veladas. (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 59)

Para fundamentar tal ponto, o Ministro oferece exemplos de repressões às universidades na Alemanha durante o regime nazista, bem como oferece um histórico sobre as

⁷¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político.”

intervenções sofridas pela UnB durante o regime militar, tendo o próprio Ministro sido aluno da universidade durante a invasão ocorrida em 1977. Tal evento é suscitado para demonstrar o cuidado que o Poder Judiciário deve ter: a invasão de 1977 foi fundamentada em um *habeas corpus* concedido a estudantes que buscavam preservar um direito a assistir aulas em vista do impedimento gerado por alunos em greve, articulados em um movimento contra o regime, tendo como resultado a ocupação do *campus* pela polícia até a reabertura política do país e a prisão de diversos estudantes com base na Lei de Segurança Nacional (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 60-63).

Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes parece se atentar ao tortuoso percurso da garantia da autonomia das universidades no Brasil. Afinal, citar um evento tão marcante quanto a invasão de forças policiais em uma universidade pública, em um claro paralelo com a situação do caso concreto, possui um peso argumentativo relevante em apontar, ainda que de forma não-expressa no voto, como a efetivação de tal princípio sob a égide na Constituição de 1988 pode ser entendida como uma ruptura com a experiência do regime militar.

Seguindo linha similar à Ministra Cármen Lúcia no tocante à importância das universidades para o livre debate político, o voto do Ministro Gilmar Mendes tem como ponto mais interessante a identificação de um potencial inimigo à autonomia das universidades além do Estado: a conduta de particulares.

Nesse ponto, o Ministro cita a criação de um “canal de denúncia” por uma deputada estadual catarinense recém-eleita visando o recebimento de gravações de aulas em que fossem realizadas críticas político-partidárias⁷². Além de configurar crime na forma do art. 197 do Código Penal⁷³, tal prática incentivaria o constrangimento da liberdade de ensinar dos professores, configurando um risco à “liberdade de expressão, de ensino e de manutenção de um ambiente em que vige o pluralismo de ideias” (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 66).

⁷² As discussões sobre tal canal de denúncia seriam posteriormente levadas ao STF através da Rcl 33.137/SC, em que se arguia afronta ao decidido em sede de referendo de medida cautelar na ADPF 548. Na decisão monocrática que julgou procedente a Reclamação, o Ministro Edson Fachin indica que a decisão na ADPF 548 expressamente vedou que “autoridades públicas estatais determinem, promovam ou permitam o controle e a fiscalização, por agentes estatais, da liberdade de expressão e de pensamento de professores, alunos e servidores dentro dos ambientes escolares” (BRASIL, Rcl 33.137/SC, 2019, p. 6), destacando que a importância das instituições de ensino para a livre circulação de ideias não se limita às universidades.

⁷³ “Art. 197 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça: I - a exercer ou não exercer arte, ofício, profissão ou indústria, ou a trabalhar ou não trabalhar durante certo período ou em determinados dias: Pena - detenção, de um mês a um ano, e multa, além da pena correspondente à violência; II - a abrir ou fechar o seu estabelecimento de trabalho, ou a participar de parede ou paralisação de atividade econômica: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa, além da pena correspondente à violência.”

Ainda que o Ministro cite apenas o art. 206 da CF em tal ponto, é evidente o desdobramento que tal registro possui também na compreensão da autonomia universitária. A solução para tal risco específico seria a de estender a cautelar concedida para permitir a retirada de conteúdo *online* que viole ou ameace a liberdade de cátedra e as liberdades universitárias, sugestão que é rejeitada pela Relatora em razão dos elementos fáticos não constarem dos autos.

2.1.3. Voto do Ministro Edson Fachin

O Ministro Edson Fachin se limita a indicar que a autonomia universitária visa “impedir que o Estado substitua a própria universidade para indicar o que pode ou o que não pode ser debatido nesse ambiente” (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 82). Nesse sentido, a universidade seria a expressão máximo do direito ao livre exercício do pensamento, sendo a liberdade de ensino e pensamento precondições para a democracia.

Um ponto curioso de seu voto é a caracterização do art. 207 da Constituição como cláusula pétrea. Entretanto, o Ministro deixa de indicar qual seria o fundamento para se chegar a tal conclusão⁷⁴.

2.1.4. Voto da Ministra Rosa Weber

Tal como feito nos demais votos, a Ministra Rosa Weber aponta a especial gravidade de se restringir a liberdade de manifestação no ambiente universitário, sendo a liberdade de ensino, pluralismo de ideias e autonomia didático-científica condições interdependentes para a universidade realizar seu *locus* social privilegiado de liberdade.

No tocante ao seu entendimento sobre a autonomia universitária, a Ministra aponta que a autonomia didático-científica seria a sua dimensão principal. As autonomias administrativa, financeira e patrimonial, por sua vez, seriam apenas instrumentos que permitiriam a sua realização.

No mais, é interessante notar que, como por diversas outras vezes já foi realizado no âmbito do STF, a Ministra indica que a autonomia universitária já viria sendo assegurada expressamente em normas legais desde o Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931. Não

⁷⁴ Sobre o ponto, a menção a tal qualidade imutável da autonomia universitária se restringe ao seguinte trecho: “A autonomia da universidade é garantia constitucional máxima. Pétrea.” (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 82)

são feitas, entretanto, quaisquer ressalvas sobre como a autonomia de 1931 possivelmente diferiria daquela prevista no texto constitucional de 1988.

Assim, a despeito do seu voto enfatizar a importância da autonomia universitária, a Ministra Rosa Weber deixa de se atentar à evolução histórica de tal princípio, reiterando uma fundamentação que, como apontado anteriormente, é frequentemente utilizada pelo STF para deixar de reconhecer eventuais violações à autonomia universitária.

2.1.5. Voto do Ministro Ricardo Lewandowski

O ponto mais interessante do voto do Ministro Ricardo Lewandowski para a presente análise é a fonte da qual este extrai a sua concepção sobre o que seria o princípio da autonomia universitária: o voto do Ministro Celso de Mello na já citada ADI 51-9.

Com base naquele voto, o Ministro Lewandowski indica que o princípio da autonomia universitária já seria uma garantia da ordem institucional das universidades, mesmo antes de sua elevação à condição de norma constitucional. Transcrevendo trechos do voto do Ministro Celso de Mello, registra ainda que as autonomias de natureza administrativa e financeira teriam caráter acessório ou instrumental em relação àquela de ordem didático-científica, que, por sua vez, teria como fulcro a comunicação de conhecimentos no exercício do Magistério.

O Ministro Lewandowski faz ainda relevante registro sobre a relação entre a liberdade de expressão e manifestação do pensamento e a autonomia universitária:

Dentre todas as corporações, públicas ou privadas, é precisamente no seio das universidades que a liberdade de expressão e de manifestação de pensamento deve ser assegurada do modo mais amplo possível, vedada a imposição de quaisquer barreiras, quer formais quer informais, visto que, seja qual for a sua natureza, laicas ou mesmo confessionais, elas todas ostentam uma posição *sui generis* no cenário cultural, pois lhes é assegurada constitucionalmente a autonomia didático-científica, bem assim a irrestrita liberdade de expressão por parte de alunos e professores, resguardadas, por óbvio, as regras básicas de convivência civilizada. [...] Por isso mesmo, ainda que se admita que as vedações estabelecidas pela legislação eleitoral podem, em tese, incidir com maior rigor em determinadas repartições públicas, tal não se aplica às instituições de ensino superior, nas quais a autonomia acadêmica e a livre manifestação do pensamento, por definição constitucional, hão de ser as mais amplas possíveis. (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 98-99)

Nesse sentido, a insistência em uma pretensa neutralidade no ensino consistiria, na verdade, na imposição de “práticas docentes que tendem a refletir *o status quo* vigente ou ideologias ao campo cultural” (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 100). O Ministro cita ainda a “Recomendação Relativa à Condição do Pessoal Docente do Ensino Superior”, documento da UNESCO em que é recomendada a observância de uma liberdade

acadêmica que englobe a liberdade de do docente de “ensinar e discutir, pesquisar e publicar os resultados da pesquisa, expressar livremente suas opiniões sobre a instituição onde se trabalha, sem censura institucional, bem como para participar em organizações profissionais ou acadêmicas” (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 105).

Apontando como exemplo que nem todas as universidades garantem *tenure* aos seus professores, o que dificultaria o exercício da crítica acadêmica, o voto conclui afirmando que a universidade ainda teria muito a melhorar no país, sendo necessária a sua defesa de forma intransigente (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 106).

2.1.6. Demais votos no referendo da medida cautelar

Os demais ministros não chegam a lidar com a autonomia universitária de forma substancial.

Nesse sentido, o Ministro Dias Toffoli se limita a destacar a importância da liberdade de expressão e da livre circulação de ideias no ambiente democrático. No tocante às universidades, apenas indica que estas seriam “um ambiente propício ao encontro das mais diversas formas de pensar e criar” (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 36), cujas diretrizes estariam previstas no art. 206, II e III, da CF.

O Ministro Alexandre de Moraes apenas registra que não há previsão constitucional para restrição da liberdade de expressão em seu sentido negativo, *i.e.*, de uma limitação prévia ao conteúdo de um debate público, especialmente no âmbito universitário, em vista da autonomia do art. 207 da CF e dos princípios da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, divulgar o pensamento e da pluralidade de ideias no ensino.

Apontando ainda que as medidas adotadas pela Justiça Eleitoral seriam danosas à democracia e ao Estado Democrático de Direito na medida em que inibiriam a liberdade de expressão, a liberdade de cátedra e o livre debate político, a única outra referência à autonomia universitária em seu voto é por meio da transcrição de nota oficial assinada por Floriano Azevedo Marques, Diretor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP), desautorizando a retirada de faixas da universidade por agentes públicos.

O Ministro Luís Roberto Barroso, ao seu turno, profere um voto sintético, essencialmente destacando a importância da liberdade de expressão e de manifestação do pensamento. Citando brevemente a autonomia didático-científica e administrativa ao final do voto, o Ministro aponta que o objetivo da Constituição de 1988 em assegurar a autonomia seria o de garantir que a universidade seja um *locus* próprio da liberdade de expressão no seu

patamar mais elevado, reforçando ainda que a universidade seria regida pelos princípios da liberdade de ensinar e aprender e a pluralidade de ideias (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 77).

Por fim, o Ministro Celso de Mello profere voto centrado no direito de reunião e de livre manifestação do pensamento, registrando que a universidade seria “o espaço, por excelência, do debate, da persuasão racional, do discurso argumentativo, da transmissão de ideias, da veiculação de opiniões”, sem indevidas restrições estatais (BRASIL, MC-Ref na ADPF 548/DF, 2020, p. 125-126).

O Ministro Marco Aurélio não apresentou voto, enquanto o Ministro Luiz Fux esteve ausente da sessão que referendou a medida cautelar por unanimidade.

2.1.7. Julgamento de mérito da ADPF 548

Após o referendo da cautelar, a questão só retornaria à pauta do STF para julgamento definitivo do mérito em 2020. O julgamento ocorreu através do plenário virtual, procedimento que é marcado pelo seu *déficit* deliberativo e baixa transparência (ADAMY, 2020; SEIFERT, 2021), o que é refletido nos votos apresentados: com exceção da relatora, que aprofundou alguns dos fundamentos de sua decisão anterior, todos os ministros que juntaram votos apresentaram manifestações idênticas àquelas apresentadas ao apreciar a medida cautelar.

Tal como em sede de medida cautelar, o julgamento foi unânime, sendo confirmada a medida e julgada procedente a ADPF para

a) declarar nulas as decisões impugnadas na presente ação, proferidas pelo Juízo da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande/PB, pelo Juízo da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul, pelo Juízo da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte/MG, pelo Juízo da 199ª Zona Eleitoral de Niterói/RJ e pelo Juízo da 18ª Zona Eleitoral de Dourados/MS. b) declarar inconstitucional a interpretação dos arts. 24 e 37 da Lei n. 9.504/1997 que conduza à prática de atos judiciais ou administrativos pelos quais se possibilite, determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos (BRASIL, ADPF 548/DF, 2020, p. 3)

O resultado, portanto, reflete a consolidação do entendimento no sentido da inconstitucionalidade das restrições realizadas ao exercício de direitos fundamentais à liberdade manifestação e reunião nos espaços universitários.

2.2. (Re)definindo a autonomia universitária

Observando todos os votos, o que se percebe do julgamento da ADPF 548 é uma forte vinculação da autonomia universitária à democracia, acompanhada de uma repetição, ainda que de forma limitada, de argumentos que em outros momentos serviram para restringir o alcance do princípio insculpido no art. 207 da Constituição.

Em linhas gerais, a argumentação da Corte considerou que a autonomia universitária tem como propósito preservar a condição da universidade como um espaço especial para a livre circulação de ideias e críticas. Nesse sentido, estaria a ocupar um papel central no processo democrático, sendo a violação às liberdades de manifestação do pensamento e de reunião tornadas mais graves quando realizadas dentro da universidade.

A autonomia é ainda apresentada sob uma visão instrumental, servindo para garantir a pluralidade de ideias e a liberdade de manifestação no espaço da universidade e, por consequência, na sociedade como um todo. Parte dos ministros chega ainda a oferecer maior destaque à autonomia didático-científica, subordinando as demais dimensões da autonomia à realização desta.

O resultado é uma defesa enérgica da autonomia das universidades, ainda que centrada apenas em sua dimensão didático-científica, que, como apontado anteriormente, é justamente aquela que teve menos problemas em se efetivar sob a égide da Constituição de 1988. De fato, é curioso notar que, como tal é a dimensão mais relevante no caso em discussão, não há qualquer menção às diferenças entre autonomia e soberania ou independência, tal como ocorre na maior parte dos casos do STF envolvendo o art. 207 da CF, ou mesmo a eventual necessidade de regulamentação em nível infraconstitucional.

Uma possível conclusão seria a de que a resistência do STF em ver efetivado o art. 207 não seria em relação à autonomia universitária como um todo, mas sim em relação apenas às suas dimensões administrativa e de gestão financeira e patrimonial. A autonomia didático-científica – ao menos no que se relaciona com garantias individuais como a liberdade de manifestação -, por outro lado, encontraria um espaço fértil para seu desenvolvimento dentro do Plenário da Corte.

Uma última consideração relevante é em relação às bases para a compreensão da autonomia universitária apresentadas nos votos dos Ministros Ricardo Lewandowski e Rosa Weber.

No tocante ao voto do Ministro Lewandowski, este se fundamenta no voto do Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 51-9. Ocorre que, como alerta Cirne, o voto do Ministro Celso de Mello em tal ação, que por sua vez se baseia em texto de Ana Cunha Ferraz desenvolvido em 1971, é no sentido de que a Constituição de 1988 em nada teria alterado o conteúdo ou o alcance da autonomia universitária, representando uma mera diferença de grau.

A Ministra Rosa Weber, por sua vez, faz um registro de que a autonomia universitária estaria garantida desde a Reforma Campos de 1931, sem maiores considerações sobre a forma como tal autonomia era assegurada – *i.e.*, de forma intencionalmente parcial.

Ainda que as considerações dos dois Ministros não tenham impactado decisivamente no resultado do julgamento ou mesmo na conclusão de seus votos, permanece problemática a apresentação de conclusões que desconsideram o sentido de se incluir a autonomia universitária como um princípio constitucional. Afinal, a construção de uma verdade histórica sem a devida contextualização e sem base em fontes pode ter efeitos nefastos na forma como se compreende a Constituição de 1988, na medida em que apaga o que o novo texto constitucional representou e representa para a sociedade brasileira (MARQUES, 2018). No caso, é desconsiderar todo um passado de intervenções nas universidades que ocorriam não a despeito da garantia da autonomia universitária em lei, mas sim em razão da forma como a legislação garantia tal autonomia e nas motivações dos governantes ao assim proceder.

Assim, mesmo considerando que o julgamento da ADPF 548 afastou uma gravíssima forma de cerceamento à autonomia universitária, *i.e.*, a entrada de agentes estatais em *campi* com o propósito de restringir a liberdade de manifestação do pensamento e a pluralidade de ideias, há ainda vestígios da histórica posição da Corte em não tratar tal princípio com a devida importância e dimensão que lhe são devidas.

CONCLUSÃO

O que se pode observar de toda a análise aqui oferecida é a persistente dificuldade de se afirmar a autonomia das universidades no Brasil. Ainda que a inclusão no texto constitucional de tal garantia a partir de 1988 tenha aparentemente oferecido uma eficácia à autonomia didático-científica, o mesmo não ocorreu com os demais aspectos que compreendem a autonomia universitária.

Nesse sentido, o julgamento da ADPF 548 serve para evidenciar que o STF se enquadra nesse mesmo problema, sendo providos os meios apenas para a efetivação da autonomia didático-científica. No restante, permanece a resistência da Corte em atribuir qualquer significado ao art. 207 da Constituição que lhe diferencie substancialmente das garantias à autonomia previstas em 1931, 1961 ou 1968, desconsiderando a relevância do processo constituinte de 1987-1988 como um espaço único de legitimação democrática e exercício de um poder constituinte originário e as formas como a autonomia enunciada em tais leis não era a mesma autonomia plena que visava-se garantir com a presente Constituição.

O resultado é o cenário que motivou o presente trabalho: a ausência de qualquer constrangimento a governos – desde Collor até Bolsonaro – para proporem projetos que diretamente buscam desvirtuar a universidade tal como pensada na Constituição, limitando ainda mais sua autonomia ao estabelecer novas formas de ingerência em sua gestão.

A decisão na ADPF 548 é um passo relevante na defesa da autonomia universitária. Afinal, permitir intervenções diretas no espaço universitário tal como ocorreu em 2018, por vezes sem qualquer ordem judicial para justificá-las, seria basicamente tratar o art. 207 da Constituição como letra morta. O que está a se fazer não é negar a importância de tal julgamento, mas sim afirmar que este não é suficiente para que se possa entender que o STF está a cumprir plenamente o seu papel de garantir efetivamente o princípio constitucional da autonomia universitária.

Assim, no tocante às demais matérias que envolvem tal autonomia, o que se espera é que, no mínimo, a Corte tenha cumprido sua função de relembrar nossa obrigação moral de persistir em defesa da Constituição de 1988, renovando nossas esperanças de que este princípio, tal como tantos outros que seguem apenas como promessas, possa se ver concretizado em breve.

REFERÊNCIAS

Referências Bibliográficas

- ADAMY, Pedro. Plenário virtual em matéria tributária – déficit deliberativo e violações constitucionais. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 46. p. 512-533, 2020.
- AGHION, Philippe *et. al.* *Higher aspirations: An agenda for reforming European universities*. Bruegel: Brussels, 2008.
- ANDIFES. Retrospectiva da discussão sobre autonomia universitária. *Revista Diálogo Educacional*, v. 3, n. 5, p. 137-138, jan./abr. 2002.
- ANDIFES. Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior. In: APPEL, Emmanuel (org.). *A Universidade na Encruzilhada - Seminário Universidade: por que e como reformar?* Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003, p. 207-218.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.
- BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, v. 10, n. 3, p. 1769-1811, 2019.
- BUARQUE, Cristovam. A Universidade numa encruzilhada. In: APPEL, Emmanuel (org.). *A Universidade na Encruzilhada - Seminário Universidade: por que e como reformar?* Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003, p. 23-65.
- CARVALHO NETTO, Menelick de. As lições da revisão. *Constituição & Democracia*, n. 1, p. 6-7, 5 fev. 2006.
- CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os Direitos Fundamentais e a (in)certeza do Direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. *E-book*.
- CASTRO, Roberto G. C. As críticas dos cientistas à emenda 233. *Jornal da Usp*, p. 3, 25 mar./1 abr. 1996. Disponível em: http://www3.fe.usp.br/secoes/inst/novo/acervo_jmpa/PDF_SWF/146.pdf. Acesso em: 02 abr. 2022.
- CIRNE, Mariana Barbosa. *Universidade e Constituição: Uma análise dos discursos do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da autonomia universitária*. 2012. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) –Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2012. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10640/1/2012_MarianaBarbosaCirne.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.
- COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton (coord.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988, p. 41-60.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004.

CRUZ, Eliana Alves. O dia em que a Justiça impediu universidades de lutarem contra o fascismo no Brasil. *The Intercept Brasil*, 26 out. 2018. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/10/26/justica-eleitoral-universidades-fascismo/>

CUNHA, Luiz Antônio. *A Universidade Crítica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. Autonomia Universitária: Teoria e Prática. *Avaliação – Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, v. 10, n. 1, p. 31-49, mar. 2005.

DURHAM, Eunice R. Autonomia, controle e avaliação. In: MORHY, Lauro (org.). *Universidade em Questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, p. 275-300.

ESTADÃO CONTEÚDO. Equipe de Bolsonaro planeja escolher reitores das universidades federais. *Exame*, 22 out. 2018. Disponível em: <https://exame.com/brasil/equipe-de-bolsonaro-planeja-escolher-reitores-das-universidades-federais/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

ESTADÃO CONTEÚDO. Ministro da Educação diz que universidades federais plantam maconha. *Exame*, 23 nov. 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ministro-da-educacao-diz-que-universidades-federais-plantam-maconha/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

ESTERMANN, Thomas. University Autonomy in Europe. *University Education*, n. 3, p. 28-32, 2015.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. *Perspectiva*, v. 22, n. 1, p. 197-226, jan./jun. 2004.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar em Revista*, v. 22, n. 28, p. 17-37, jul./dez. 2006.

FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque. Anísio Teixeira e a Universidade do Distrito Federal. *Revista Brasileira de História da Educação*, n. 17, p. 161-180, maio/ago. 2008.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *A UNE em tempos de autoritarismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2009.

FERREIRA, Suely. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). *Linhas Críticas*, n. 36, p. 455-472, maio/ago. 2012.

FILHO, João. “Polícia Federal — A lei é para todos”. Só que não. *The Intercept Brasil*, 12 maio 2018. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/05/12/policia-federal-a-lei-e-para-todos-so-que-nao/>. Acesso em: 14 abr. 2022.

FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). *Educar em Revista*, v. 34, n. 71, p. 299-307, set./out. 2018.

G1. Universidades públicas são alvos de operações da Justiça Eleitoral em sete estados. *G1*, 26 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/26/universidades-publicas-sao-alvos-de-operacoes-da-justica-eleitoral-em-sete-estados.ghtml>. Acesso em: 14 abr. 2022.

GALVÃO, Laila Maia. *Constituição, educação e democracia: a Universidade do Distrito Federal (1935-1939) e as transformações da Era Vargas*. 2017. 238 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23956/1/2017_LailaMaiaGalv%c3%a3o.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.

IWINSKA, Julia; MATEI, Liviu. *University Autonomy - A Practical Handbook*. Budapest: Central European University, 2014.

LEHER, Roberto. Autonomia universitária e liberdade acadêmica. *Revista Contemporânea de Educação*, v. 14, n. 29, p. 208-226, jan./abr. 2019.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Julgar o passado? Verdade histórica e verdade judicial na ADPF 153. *REJUR - Revista Jurídica da UFERSA*, v. 2, n. 3, p. 70-86, jan./jun. 2018.

MARTINS, Carlos Benedito. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Autonomia e desenvolvimento da universidade brasileira. In: MARTINS, Geraldo Moisés; NICOLATO, Maria Auxiliadora (orgs.). *Autonomia da universidade brasileira: vicissitudes e perspectivas*. 2. ed. Brasília: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, 1987, p. 151-187.

MAZZA, Luigi. O apagão. *piauí*, n. 179, ago. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-apagao/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

MELLO, Patrícia Campos. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. *Folha de S. Paulo*, 18 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>. Acesso em: 14 abr. 2022.

MENDONÇA, Ana Waleska P. C. A universidade no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, n. 14, p. 131-150, maio/ago. 2000.

MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitutional Erosion in Brazil*. Oxford: Hart, 2021.

MEYER, Emilio; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Autonomia universitária, democracia e federalismo. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 6, n. 13, p. 279-307, jan./abr. 2019.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *As universidades e o regime militar: Cultura política brasileira e modernização autoritária*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades*, v. 13, n. 26, p. 146-169, 2011.

PAIXÃO, Cristiano. Educação, Universidades e a Constituição: disputas sobre o futuro. *Humanidades*, n. 65, p. 91-101, dez. 2021.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Cláudia Paiva. 50 anos da invasão da Universidade de Brasília: a luta por democracia ontem e hoje. *UnB Notícias*, 31 ago. 2018. Disponível em: <https://noticias.unb.br/artigos-main/2475-50-anos-da-invasao-da-universidade-de-brasilia-a-luta-por-democracia-ontem-e-hoje>. Acesso em: 25 mar. 2022.

PEREIRA, Hamilton. A Participação Popular na Busca de Soluções Democráticas Duradouras. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição 20 anos: Estado, democracia e participação popular: caderno de textos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009, p. 85-88.

PHILLIPS, Dom. 'Flowering of hate': bitter election brings wave of political violence to Brazil. *The Guardian*, 12 out. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/11/brazil-election-violence-bolsonaro-haddad>. Acesso em: 16 abr. 2022.

PINHEIRO, Maria Francisca. O Público e o Privado na Educação: um Conflito Fora de Moda? In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996, p. 255-291.

PINO, Ivany Rodrigues *et al.* Educação e Constituinte: Carta de Goiânia revisitada. *Educação & Sociedade*, v. 39, n. 145, p. 811-816, out./dez. 2018.

PRETTO, Adão. Apresentação. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição 20 anos: Estado, democracia e participação popular: caderno de textos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009, p. 9-10.

RANIERI, Nina Beatriz. *Educação Superior, Direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9.394/96)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 2000.

RANIERI, Nina. *Autonomia Universitária: As Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988*. 2. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. *Educação & Sociedade*, v. 39, n. 145, p. 946-961, out./dez. 2018.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; OLIVEIRA, Amanda Muniz. A Liberdade Acadêmica no Direito Brasileiro: Fundamentos e Abrangência. *Revista Opinião Jurídica*, v. 17, n. 25, p. 158-176, maio/ago. 2019.

ROTHEN, José Carlos. A universidade brasileira na Reforma Francisco Campos de 1931. *Revista Brasileira de História da Educação*, n. 17, p. 141-160, maio/ago. 2008.

SAJÓ, András; UITZ, Renáta. *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

SALDAÑA, Paulo *et al.* Universidades de todo o país são alvo de ações policiais e da Justiça Eleitoral. *Folha de S. Paulo*, 26 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/10/universidades-de-todo-o-pais-sao-alvo-de-aco-es-policiais-e-da-justica-eleitoral.shtml>. Acesso em: 16 abr. 2022.

SAMPAIO, Helena Maria Sant'Ana Sampaio. Expansão do Sistema de Ensino Superior. In: MORHY, Lauro (org.). *Universidade em Questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, p. 143-162.

SAVIANI, Dermeval. A questão da Autonomia Universitária e suas vicissitudes na universidade brasileira. *Revista Angelus Novus*, n. 16, p. 47-60, 2020.

SEIFERT, Priscila. Quando julgar não é mais um espetáculo: o Supremo, a mídia e o plenário virtual. *Comunicação e Política*, v. 38, p. 16-37, jan./dez. 2021.

SILVA, Carolina Machado Cyrillo da; SILVEIRA, Luiz Fernando Castilhos. A autonomia universitária na Constituição de 1988: um modelo de autonomia institucional em construção. *Revista Práticas em Gestão Pública Universitária*, v. 5, n. 1, p. 82-104, jan./jun. 2021.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; FARGONI, Everton Henrique Eleutério. Future-se: o ultimato na universidade estatal brasileira. *Educação & Sociedade*, v. 41, e239000, 2020.

SINGER, André. A reativação da direita no Brasil. *Opinião Pública*, v. 27, n. 3, p. 705-729, set./dez. 2021.

SOUSA, Paulo Roberto Carvalho de. A Reforma Universitária de 1968 e a expansão do ensino superior brasileiro: algumas ressonâncias. *Cadernos de História da Educação*, n. 7, p. 117-134, jan./dez. 2008.

TORRES, Aline. O suicídio do reitor para quem prisão foi ultraje e sentença de morte. *El País*, 4 out. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/04/politica/1507084756_989166.html. Acesso em: 16 abr. 2022.

TREVISOL, Joviles Vitório; GARMUS, Ricardo. O princípio da autonomia na universidade brasileira: sentidos em disputa. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 37, n. 1, p. 307-326, jan./abr. 2021.

Legislação

BRASIL. Ato Complementar nº 75, de 20 de outubro de 1969. Dispõe sobre a proibição de lecionar em estabelecimentos de ensino do governo ou subvencionados pelo governo todos aqueles que, como professor, funcionário ou empregado de estabelecimento de ensino público incorreram ou venham a incorrer em faltas que resultaram ou venham a resultar em sanções

com fundamento em Atos Institucionais a qualquer título, cargo, função, emprego ou atividades tanto da união como dos estados distrito federal territórios e municípios, bem como em instituições de ensino pesquisa e organizações de interesse da segurança nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-75-69.htm

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 2011. Approva a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que, o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19851.htm

BRASIL. Decreto nº 22.579, de 27 de março de 1933. Regula o funcionamento das universidades brasileiras em quanto não fôr consolidada a legislação sobre ensino superior. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22579-27-marco-1933-504261-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. Decreto nº 24.279, de 22 de maio de 1934. Aprova a regulamentação do art. 3º do decreto n. 19.851, de 11 de abril de 1931, na parte relativa às universidades estaduais e livres

equiparadas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24279-22-maio-1934-507776-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. Decreto nº 39, de 3 de setembro de 1934. Aprova os estatutos da Universidade de S. Paulo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-39-3-setembro-1934-515616-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. Decreto nº 68.065, de 14 de janeiro de 1971. Regulamenta o Decreto-lei nº 869, de 12 de setembro de 1969, que dispõe sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória, nas escolas de todos os graus e modalidades dos sistemas de ensino no País, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1971/D68065.html

BRASIL. Decreto nº 93.594, de 19 de novembro de 1986. Susta a criação de novos cursos superiores de graduação em todo o território nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93594.htm

BRASIL. Decreto nº 98.377, de 8 de dezembro de 1989. Dispõe sobre a criação de novos cursos de ensino superior na área da saúde. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98377.htm

BRASIL. Decreto nº 98.391, de 13 de dezembro de 1989. Dispõe sobre a criação ou reconhecimento de novos cursos jurídicos em nível de graduação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98391.htm

BRASIL. Decreto nº 98.404, de 16 de novembro de 1989. Dispõe sobre a criação de novos cursos na área de Ciências Exatas e Tecnologia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98404.htm

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm

BRASIL. Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019. Dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc no âmbito da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9794.htm

BRASIL. Decreto-Lei nº 305, de 26 de fevereiro de 1938. Regula a situação administrativa das instalações de ensino superior da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-305-26-fevereiro-1938-349694-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.063, de 20 de janeiro de 1939. Dispõe sobre a transferência de estabelecimentos de ensino da Universidade do Distrito Federal para a Universidade do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1063-20-janeiro-1939-349215-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966. Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0053.htm

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm

BRASIL. Decreto-Lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967. Estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0252.htm

BRASIL. Decreto-Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969. Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0477.htm

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc11.htm

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm

BRASIL. Lei nº 452, de 5 de julho de 1937. Organiza a Universidade do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/10452.htm

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm#art120

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15540.htm

BRASIL. Lei nº 6.420, de 3 de junho de 1977. Altera a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que "fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média", e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6420.htm

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm

BRASIL. Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19192.htm

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm

BRASIL. Medida Provisória nº 914, de 24 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Mpv/mpv914.htm

BRASIL. Medida Provisória nº 979, de 9 de junho de 2020. Dispõe sobre a designação de dirigentes pro tempore para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da covid-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv979.htm

DISTRITO FEDERAL (RIO DE JANEIRO). Decreto nº 5.513, de 4 abril de 1935. Institui na cidade do Rio de Janeiro a Universidade do Distrito Federal e dá outras providências.

SÃO PAULO (ESTADO). Decreto nº 6.283, de 25 de janeiro de 1934. Cria a Universidade de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1934/decreto-6283-25.01.1934.html>

SÃO PAULO (ESTADO). Decreto-Lei nº 3.855, de 29 de fevereiro de 1944. Dispõe sobre subordinação da Universidade de São Paulo à Interventoria Federal. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1944/decreto.lei-13855-29.02.1944.html>

Propostas legislativas, pareceres, relatórios e exposições de motivos

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer CGR nº SR-78. A questão da autonomia universitária. Princípio fundamental do ensino no Brasil. Constitucionalização desse princípio (CF/88, artigo 207). A tríplice dimensão da autonomia universitária. Conceito que não se reveste de valor absoluto. Limitações impositivas. Possibilidade de o Estado exercer o poder de controle. Legitimidade constitucional da extensão, às universidades, da norma vedatória

contida no Decreto nº 93.594, de 1986. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:consultoria.geral.republica:parecer:1988-12-15;sr-78>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos do Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-exposicaodemotivos-141250-pe.html>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos da Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 1995. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PEC&intProp=233&intAnoProp=1995&intParteProp=1#/>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.076, de 2020. Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254321>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 1991. Altera dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169326>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 1991. Altera dispositivos da Constituição Federal (desregulamentação). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169337>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 59, de 1991. Altera dispositivos da Constituição Federal (servidores públicos). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169346>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 1995. Modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24986>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 370, de 1996. Modifica o art. 207 da Constituição Federal. (Oriunda do desdobramento da PEC-233/95). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14735>

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Ensino Superior - Seminário Nacional – Relatório Final. Brasília: MEC, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Autonomia Universitária. Brasília: Ministério da Educação e Desporto, 1999. <https://www.ufmg.br/gabinete/autonomia.html>

BRASIL. Universidade de Brasília. Anais do Seminário Autonomia Universitária: reflexões e propostas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

BRASIL. Universidade de Brasília. *Relatório da Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade da Universidade de Brasília*. Brasília: FAC-UnB, 2016. Disponível em: https://www.comissaoverdade.unb.br/images/docs/Relatorio_Comissao_da_Verdade.pdf

Decisões judiciais

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 51-9/RJ. Relator Ministro Paulo Brossard, Tribunal Pleno, julgada em 25 out. 1989, DJ de 17 set. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266174>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1599-1/UF. Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgada em 26 fev. 1998, DJ 18 maio 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347152>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548/DF. Relatora Ministra Cármen Lúcia, protocolada em 26 out. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748549179&prcID=5576416#>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548/DF. Relatora Ministra Cármen Lúcia, decisão monocrática, julgada em 27 out. 2018, DJe 31 out. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338951141&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 33.137/SC. Relator Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, julgada em 10 jun. 2019, DJe 13 jun. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340388010&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548/DF. Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 31 out. 2018, DJe 06 out. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754019429>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548/DF. Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 15 maio 2020, DJe 09 jun. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752896813>