



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

CARLOS EUGÊNIO NOGUEIRA CAMPOS DE SOUSA

**UNIVERSIDADE, SOCIEDADE E CONSTITUIÇÃO:  
o sentido da autonomia constitucional em disputa**

BRASÍLIA

2022

CARLOS EUGÊNIO NOGUEIRA CAMPOS DE SOUSA

**UNIVERSIDADE, SOCIEDADE E CONSTITUIÇÃO:  
o sentido da autonomia constitucional em disputa**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Junior

BRASÍLIA

2022

CARLOS EUGÊNIO NOGUEIRA CAMPOS DE SOUSA

**UNIVERSIDADE, SOCIEDADE E CONSTITUIÇÃO:  
o sentido da autonomia constitucional em disputa**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Junior  
Orientador

---

Prof. Dra. Mariana Barbosa Cirne  
Membro da banca examinadora

---

Prof. Dra. Talita Tatiana Dias Rampin  
Membro da banca examinadora

BRASÍLIA

2022

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho é fruto de um acúmulo de experiências que pude viver ao longo da minha graduação na Universidade de Brasília. É muito gratificante poder refletir sobre o papel social da universidade no ano em que a UnB completa 60 anos de existência, apesar de todos os percalços enfrentados ao longo de sua história. Dessa forma, quero agradecer a todos os alunos, servidores e professores que tornam possível o projeto de Darcy Ribeiro.

Quero agradecer também aos companheiras e companheiros da gestão Mandacaru do Centro Acadêmico, que lutaram ao meu lado pela defesa da universidade pública, gratuita e de excelência e pela superação de todas as formas de opressão. Aos amigos que fiz ao longo da graduação, e que sei que vão me acompanhar pelo resto da vida: obrigado, sem vocês eu não teria chegado a lugar nenhum!

Agradeço à minha família, que sempre acreditou no meu potencial e me deu os meios para que pudesse alcançar os meus sonhos. Vocês são a minha base!

E ao meu amor, Lorena, obrigado por fazer parte da minha vida, por me apoiar em todas as minhas decisões e por me fazer tirar forças de onde eu não sabia que eu tinha.

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema o princípio constitucional da autonomia universitária, materializado no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, bem como sua extensão, limites e significados possíveis. A pesquisa se valeu de revisão bibliográfica da literatura jurídica sobre o princípio constitucional da autonomia universitária, além de análise normativa dos regramentos referentes às universidades. Considerando a universidade como instituição social, será contextualizada o surgimento tardio da instituição no Brasil, levando em consideração as disputas sociais que a atravessaram e as suas principais experiências paradigmáticas. Nesse contexto, são analisados a história da autonomia universitária no Brasil, desde a Reforma Francisco Campos de 1931, até a Constituição Federal de 1988. Assim, percebe-se a permanência de discursos autoritários na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre autonomia universitária. A partir disso, investiga-se quais são os principais desafios para a concretização da autonomia universitária, após a promulgação da atual Constituição, tendo como referência a reflexão de Boaventura de Sousa Santos sobre as crises da universidade no século XXI. Entende-se que os recentes ataques à autonomia universitária por autoridades públicas, especialmente após 2016, fazem parte de práticas desconstituintes, que objetivam desmontar a educação como um bem público. Assim, a jurisprudência do STF é novamente revisitada, por meio da análise de conteúdo dos votos dos Ministros nos julgamentos das medidas cautelares na ADI nº 6.565 e na ADPF nº 759, para entender como o tribunal responde a essas práticas desconstituintes. Por fim, são identificadas alternativas, a partir do Direito Achado na Rua, para a ressignificação do princípio constitucional da autonomia universitária.

**Palavras-chave:** universidade; autonomia universitária; Direito Constitucional; educação; neoliberalismo; O Direito Achado na Rua.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1. Autonomia Universitária no Brasil.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. A universidade brasileira e seus principais paradigmas .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2. Autonomia Universitária: da Reforma de 1931 à Constitucionalização .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3. Sentidos possíveis do artigo 207 da Constituição e a interpretação do     Supremo Tribunal Federal .....</b>	<b>24</b>
<b>CAPÍTULO 2. Crise das Universidades no Brasil .....</b>	<b>31</b>
<b>2.1. Crise das universidades e a ofensiva à educação como um bem público .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2. ADPF nº 548: resposta conjuntural ou aprofundamento do princípio     constitucional da autonomia universitária? .....</b>	<b>43</b>
<b>2.3. A Universidade Emancipatória como horizonte de possibilidade .....</b>	<b>52</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>60</b>

## INTRODUÇÃO

Desde o seu surgimento no contexto europeu, a autonomia aparece como uma das principais características das universidades. Ela garante, por exemplo, que a instituição possa se dedicar às atividades de investigação científica de forma desinteressada, o que evita que seja atravessada por interesses de ordem política ou econômica. Trata-se, portanto, de prerrogativa institucional essencial para que a universidade possa realizar, de forma plena, seus objetivos precípuos. Nesse contexto, a universidade como instituição, assim como a Igreja (Católica) e as Corporações, são pré-estatais, dotadas de governo próprio por seus estatutos, capazes de se darem a si próprias (*auto*) as suas próprias normas (*nomos*), *autonomos*, portanto.

Reconhecendo a relevância da autonomia universitária, o constituinte resolveu, de forma inédita na história brasileira, incluí-la no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 207. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), de forma contra intuitiva, consolidou-se no sentido de que a constitucionalização do preceito não teve o condão de ampliar o seu significado, uma vez que, ao menos desde 1931, a autonomia universitária já era prevista no ordenamento jurídico brasileiro (CIRNE, 2014).

No Brasil, especialmente a partir da crise constitucional de 2016, alguns setores da sociedade passaram a questionar diretamente o princípio da autonomia universitária. Ano após ano, foram realizados cortes no orçamento destinado às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), que ameaçam inviabilizar inclusive o seu funcionamento. Além disso, o governo do atual presidente Jair Bolsonaro, eleito em 2018, estabeleceu uma relação extremamente conturbada com a comunidade universitária, o que incluiu acusações infundadas contra as universidades por autoridades públicas, tentativa de censura de professores, nomeações de dirigentes não aprovados pela comunidade acadêmica, dentre outras medidas controversas.

Nesse contexto, é razoável esperar que as instituições responsáveis pela guarda da Constituição se mobilizassem para repor a hierarquia constitucional, no sentido de zelar pela eficácia do artigo 207 da CRFB/88. Nesse sentido pode ser entendido o julgamento da medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 548, pelo STF, que julgou inconstitucionais as determinações de ingresso de agentes públicos em universidades, para recolhimento de documentos, interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários pela prática de manifestação livre de ideias nos ambientes universitários.

Com base nesse precedente, foram propostas algumas ações perante o tribunal que apontaram violação ao artigo 207, da CRFB/88. O objetivo desse trabalho, portanto, é analisar se os recentes ataques à comunidade universitária influenciaram no entendimento do Supremo Tribunal Federal em relação ao princípio constitucional da autonomia universitária e, se sim, em que medida.

Para tanto, na primeira parte do trabalho, será investigada a história da instituição no Brasil, com foco nas suas principais experiências paradigmáticas do século XX, considerando a universidade como instituição social, indissociável de seu contexto histórico. Além disso, será tratada da história do princípio da autonomia universitária no ordenamento jurídico nacional, já que o seu estudo é imprescindível para compreender a jurisprudência do STF sobre o tema. Ao longo desse estudo, serão evidenciadas as principais disputas de interesse que informaram a construção do significado da autonomia universitária até a promulgação da Constituição Federal de 1988, e, dessa maneira, serão discutidas algumas interpretações possíveis sobre o artigo 207, incluindo aí, a jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal.

Na segunda parte do trabalho, busca-se compreender quais são os principais obstáculos à concretização da autonomia universitária na contemporaneidade, assim, serão empregues as reflexões de Boaventura de Sousa Santos (2008) sobre a crise das universidades no século XXI. Posteriormente, será discutido em que medida a ADPF nº 548 rompe com esse entendimento tradicional do STF. Além disso, procura-se investigar se o contexto atual de intensificação das ofensivas contra a autonomia universitária ocasionou o adensamento do sentido constitucional do art. 207, da CRFB/88, na jurisprudência da Corte. Por fim, são identificadas alternativas, a partir do Direito Achado na Rua, que apontem caminhos para a ressignificação do princípio constitucional da autonomia universitária.

A pesquisa foi desenvolvida nos marcos da pesquisa empírica de abordagem qualitativa, e utilizou métodos comuns nas Ciências Sociais, como a revisão bibliográfica da literatura jurídica sobre o princípio constitucional da autonomia universitária, para entender como se deu o processo de surgimento da universidade e de construção do significado da autonomia universitária ao longo da história, bem como entender quais são os principais obstáculos, de ordem jurídica, política, social e econômica, a sua concretização na atualidade. Além disso, foi realizada uma análise normativa dos regramentos históricos referentes à autonomia universitária.

Como estratégia de abordagem empírica ao fenômeno, a pesquisa foi estruturada no formato de um estudo de caso sobre o tratamento do tema no âmbito de Supremo Tribunal Federal. Para tanto, serão analisados o conteúdo dos votos dos Ministros do STF, constantes



dos acórdãos prolatados pelo Plenário da Corte, por meio da análise de conteúdo dos votos dos Ministros nos julgamentos das medidas cautelares na ADI nº 6.565 e na ADPF nº 759, cujas ações foram interpostas após a data do julgamento da medida cautelar da ADPF nº 548 e são representativas de uma das principais controvérsias sobre o tema: a nomeação dos dirigentes universitários pelo Presidente da República.

## **CAPÍTULO 1. Autonomia Universitária no Brasil**

Este capítulo será dividido em três tópicos: no primeiro, procura-se entender como se deu o processo de surgimento da universidade no Brasil e quais foram as principais disputas políticas que informaram esse processo; no segundo, investiga-se como se deu o processo de construção do significado da autonomia universitária até a promulgação da Constituição de 1988, por meio da análise normativa de seus principais regramentos; e, no terceiro, promove-se uma análise sobre quais são as principais disputas sobre o sentido constitucional do artigo 207 da CRFB/88.

### **2.1. A universidade brasileira e seus principais paradigmas**

Segundo o professor Hélió Trindade (2012, p. 93), “para compreender a natureza e a permanência multissecular da instituição universitária, desde o século XII europeu, é preciso reconhecê-la como uma instituição social”. Nesse prisma, a filósofa Marilena Chauí (2001, p. 35) esclarece que a universidade “realiza e exprime de modo determinado a sociedade de que é e faz parte. Não é uma realidade separada e sim uma expressão historicamente determinada de uma sociedade determinada”. Partindo desse enquadramento, para que se possa entender o fenômeno da Universidade brasileira enquanto instituição social, bem como a amplitude da sua autonomia, é necessário investigar sua raiz histórica, evidenciando as disputas políticas sobre qual seria seu papel na sociedade brasileira.

Pode-se afirmar que a experiência universitária brasileira é bastante recente, até mesmo quando comparada ao contexto dos seus vizinhos latinoamericanos. Enquanto a coroa espanhola fundou no continente americano, ainda nos primeiros anos da colonização, várias universidades que reproduziam os modelos tradicionais da contrarreforma ibérica nos territórios sob seu domínio colonial, a autoridade colonial portuguesa optou por “oferecer bolsas de estudo para os brasileiros se diplomarem na Metrópole, formando assim, uma elite colonial laica, com perfil jurídico e homogênea ideologicamente” (TRINDADE, 2012, p. 95). Com a transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro foram criadas as primeiras instituições oficiais de ensino superior no território brasileiro<sup>1</sup>. No entanto, essas instituições,

---

<sup>1</sup> Antes disso, merece destaque o papel dos padres jesuítas no ensino superior do Brasil. Eles fundaram o primeiro Curso de Filosofia, em Salvador, ainda no ano de 1572, que passou a conceder os graus de bacharel, licenciado e mestre em artes. Houve, inclusive, tratativas para que o Colégio de Salvador se transformasse em uma Universidade, mas elas restaram frustradas. Com a expulsão dos jesuítas em 1759, instaurou-se uma grave crise no ensino no país. Também merece destaque o ensino de engenharia militar, podendo ser citada a Real Academia

criadas a partir de 1808, consistiam em escolas e faculdades profissionais isoladas e não seguiam o modelo universitário (TRINDADE, 2012, p. 100).

Após a Independência, os debates sobre a possibilidade de criação de uma Universidade no Brasil se arrastaram ao longo do século XIX, no entanto, nenhuma das propostas veio a se concretizar. Parte disso se deve à oposição dos positivistas, que se opunham à própria ideia de universidade, considerada uma instituição “dominada pela escolástica e pela ortodoxia religiosa, manietada pelo Estado e sem liberdade acadêmica” (BARRETO; FILGUEIRAS, 2007, pp. 1787).

A influência dos positivistas no período foi tamanha que conseguiram efetivamente “atrasar a instalação de universidades de pleno direito até bem dentro do século XX” (BARRETO; FILGUEIRAS, 2007, pp. 1787), além de introduzir no sistema educacional brasileiro o ensino superior privado, rompendo com o “ensino superior ‘oficial’ das faculdades e escolas profissionais do Império, permitindo o desenvolvimento de instituições ‘livres’, não dependentes do Estado, empreendidas por particulares” (CUNHA, 1980, p. 162, *apud* TRINDADE, 2012, p. 101). Nesse contexto, a partir de iniciativa de particulares, surgem as primeiras universidades, de caráter privado, no território brasileiro, como a Universidade do Paraná, em 1912, e a Escola Universitária Livre de Manaus, em 1909. Somente no ano de 1920, o governo de Epitácio Pessoa, por meio do Decreto nº 14.343, tomou a iniciativa de criar a primeira universidade federal do país, a Universidade do Rio de Janeiro. Segundo Barreto e Filgueiras (2007, p. 1788):

A universidade tinha sido criada pelo Governo Central do país, como uma simples e frouxa federação de três escolas superiores existentes: a de Medicina, a Politécnica e uma Escola Livre de Direito. Embora artificial, esta justaposição de escolas superiores sobreviveu e deu origem, com o tempo, a uma universidade de fato.

O modelo de educação superior de tradição liberal permaneceu em vigor até a Era Vargas, quando foi interrompido pela promulgação do Decreto nº 19.851, de 1931, que instituiu o Estatuto das Universidades Brasileiras. Esse decreto, assinado pelo presidente Getúlio Vargas e pelo Ministro Francisco Campos, apresenta forte tendência centralizadora e é considerado um marco por estabelecer “o monopólio estatal no desenvolvimento das universidades públicas, ainda que não impedisse a presença de um setor privado” (TRINDADE, 2012, p. 102). A partir desse novo diploma, ficaria consolidado no país um modelo de educação superior que tem como principal referência as universidades públicas federais.

---

de Artilharia, Fortificação e Desenho, criada em 1792, que viria a compor a Universidade do Rio de Janeiro a partir de 1920 (BARRETO; FILGUEIRAS, 2007, pp. 1781-1783).

Apesar de algumas iniciativas regionais pioneiras, a Universidade de São Paulo (USP), fundada em 1934, é tida por Hélió Trindade (2012, p. 110) como “a instituição fundadora da universidade moderna do Brasil”. Considerada como o primeiro paradigma de uma universidade orientada à pesquisa científica no país, o projeto fundador da USP “representou um compromisso entre as faculdades profissionais preexistentes (Direito, Medicina e Engenharia) com a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras”, criada com o objetivo explícito de realizar “estudos humanísticos e científicos puros, isto é, desvinculados de uma aplicação profissional de curto prazo” (TRINDADE, 2012, p. 111).

Eunice Durham (1994, p. 44-50, apud TRINDADE, 2012, p. 112-113) resgata o contexto de fundação da USP, marcado pela “emergência de uma nova sociedade urbana, a implantação do capitalismo industrial, a crise do poder oligárquico tradicional e o surgimento de um novo autoritarismo”. Segundo a antropóloga uspiana, a universidade foi criada para fazer frente à derrota política das elites paulistas logo após a Revolução Constitucionalista de 1932, quando se percebeu a necessidade de formação de novos quadros para cumprir as exigências dos novos tempos. Apesar de inovador, tratava-se de um projeto político elitista e que não estava interessado em satisfazer as necessidades da classe trabalhadora. Ainda assim, a Universidade de São Paulo se consolidou como uma instituição de excelência, influenciando o desenvolvimento de muitas universidades brasileiras.

Em 1935, Anísio Teixeira instituiu, na antiga capital da República, por meio de decreto municipal, a Universidade do Distrito Federal, tida como segundo paradigma da experiência universitária brasileira (TRINDADE, 2012). Segundo Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero (2006, p. 25), “apesar de ter existido por período inferior a quatro anos essa instituição marcou significativamente a história da universidade no país, pela forma criadora e inovações com que a experiência se desenvolveu”. Isso porque, diferentemente da USP, a UDF não fora criada com o objetivo explícito de formar elites dirigentes, mas de implementar a cultura científica, com o objetivo de produzir os conhecimentos necessários para viabilizar a transformação da sociedade brasileira.

Dessa forma, o contexto de criação da UDF foi fortemente marcado sobre os debates e disputas sobre o rumo da educação superior no Brasil, de forma que ela previa “uma definição precisa e original do sentido e funções da universidade”, além dos “mecanismos que se fazem necessários, em termos de recursos humanos e materiais, para a consecução de seus objetivos” (FÁVERO, 2006, p. 25). Dessa forma, a experiência da UDF pressupunha “o exercício da liberdade e a efetivação da autonomia universitária” (FÁVERO, 2006, p. 26), o que contrastava

claramente com o projeto centralizador de reformulação do ensino universitário instituído pelo governo Vargas, como explica Héglio Trindade (2012, p. 116):

A nova universidade desafia o projeto de reforma universitária de Francisco Campos, de 1931, que propunha um sistema bastante padronizado de instituições universitárias públicas sob o controle da União. Anísio Teixeira, como diretor de Instrução Pública do Distrito Federal, tinha consciência de que estava sob a pressão do ministro Gustavo Capanema, por ser a UDF municipal, e também da Igreja, que não aceitava ter sido excluída de qualquer participação no projeto de sua institucionalização e estar ausente do corpo de professores. A UDF ainda tem uma sobrevida, mas perde progressivamente sua autonomia. Até que o decreto nº 1.063, de 1939, a extingue, com o argumento de que o decreto municipal que a criara era inconstitucional.

A experiência da UDF, apesar de breve, serviu de inspiração para a implantação de outro projeto universitário, quase três décadas depois, e que viria a se tornar um novo paradigma: a Fundação Universidade de Brasília. Idealizada por Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira, a UnB foi criada em 1962, durante o governo João Goulart. O contexto de criação da universidade foi influenciado pela Reforma de Córdoba de 1918, que chega ao Brasil somente na década de 1960. De acordo com Héglio Trindade (2012, pp. 117-118),

As condições para a construção de um projeto universitário inovador na década de 1960 estiveram associadas a outro quadro político nacional e internacional. As bandeiras da Reforma Universitária de Córdoba, de 1918, chegaram tardiamente ao Brasil através da União Estadual de Estudantes. Vários seminários e debates nacionais e regionais mobilizaram os universitários em torno da luta pela reforma universitária, como parte das “reformas de base”, politizando o movimento estudantil que desencadeou uma greve nacional pelo co-governo da universidade. O resultado desse processo, em um contexto ideologizado pela Revolução Cubana, foi a tomada de consciência de amplos setores sociais urbanos da importância da reforma universitária, cujas bandeiras principais eram: a democratização do acesso; a extinção da cátedra vitalícia; autonomia universitária, compromisso social e o co-governo nos órgãos colegiados

A Reforma de Córdoba foi fruto da mobilização inédita dos estudantes argentinos no início do século XX ao redor das bandeiras da reforma universitária, dentre as quais se destacam o co-governo, a autonomia política e a orientação social da universidade, num contexto marcado pela recente independência das repúblicas latinoamericanas. Após meses de greves e mobilizações, em 1918, foram implementadas as principais demandas dos estudantes grevistas. O movimento extrapolou as fronteiras nacionais da Argentina e influenciou outros países da América Latina, como Uruguai, Bolívia, Peru, México, Venezuela e Colômbia, estabelecendo “o perfil dominante da universidade latino-americana: o compromisso social” (TRINDADE, 2012, p. 99).

Essas pautas chegam tardiamente no Brasil, somente a partir da década de 60, e inspiraram as lutas estudantis em torno da reforma universitária. De acordo com Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero (2006, pp. 27-29), a criação da Universidade de Brasília foi o ápice do movimento pela modernização do ensino superior no Brasil, iniciado a partir da promulgação da Constituição de 1946, e contou com a participação expressiva do movimento estudantil, por meio dos seminários promovidos pela União Nacional dos Estudantes. Dessa forma,

a UnB surge não apenas como a mais moderna universidade do país naquele período, mas como um divisor de águas na história das instituições universitárias, quer por suas finalidades, quer por sua organização institucional, como o foram a USP e a UDF nos anos 30. (FÁVERO, 2006, p. 29).

Pensada pelo seu fundador, Darcy Ribeiro (1986, p.5, *apud*, JUNIOR, 2012, p. 9), para ser a universidade necessária, incumbida da missão de cultivar o conhecimento, “não como um ato de fruição erudita ou de vaidade acadêmica, mas com o objetivo de, montada nesse saber, pensar o Brasil como problema”. A criação da universidade, nesse contexto, representava uma dupla oportunidade: de instituir um centro cultural no centro da nova capital do país, para “promover a cultura nacional na linha de uma progressiva emancipação” (TRINDADE, 2012, p. 118) e de auxiliar no desenvolvimento do Brasil e da América Latina, por meio da produção de conhecimento crítico e socialmente referenciado (JUNIOR, 2012, p. 8-9). O compromisso social da UnB estava explicitado no texto da Lei nº 3.998, de 1961, que a instituiu:

Criada para ser autônoma, sustentável, pública, mas não estatal, a nova universidade recebe a atribuição de inovar, no mais profundo sentido experimental, a ponto de poder organizar seu regime didático, inclusive os currículos de seus cursos sem ficar adstrita às exigências da legislação geral do ensino superior (art. 14). (JUNIOR, 2012, p. 9).

Assim, a UnB foi criada para inovar a experiência universitária brasileira. Prova disso é a previsão, em seu projeto original, de uma estrutura universitária diferenciada, baseada na integração de dois órgãos principais os Institutos Centrais e as Faculdades profissionais (RIBEIRO, 2011, p. 21). Além disso, diferentemente das demais universidades federais da época, que eram definidas como autarquias, a UnB foi criada como uma fundação de caráter especial, “susceptível de assegurar a indispensável autonomia na organização e direção de seus órgãos” (RIBEIRO, 2011, p. 30). O seu dirigente máximo seria nomeado diretamente pelo Conselho Diretor (RIBEIRO, 2011, p. 31), em contraste com as demais universidades, nas quais os reitores eram nomeados pelo Presidente, por meio de lista tríplice. O projeto original de Darcy Ribeiro (2011, p. 53) previa até mesmo forma diferenciada de financiamento da

universidade. Pode-se identificar até mesmo uma dimensão decolonial no projeto da UnB, já que se pretendia formar um centro de integração latinoamericana na capital brasileira, “pela criação de um núcleo de ensino superior aberto aos jovens de todo o país e a uma parcela da juventude da América Latina” (RIBEIRO, 2011, p. 20).

Com o Golpe de 1964, a UnB passou a sofrer com a repressão da Ditadura Civil-Militar que se instalou no Brasil, o que inviabilizou a concretização de seu projeto inicial. O Relatório da Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade da Universidade de Brasília identificou numerosas situações e episódios de violações aos direitos humanos na Universidade de Brasília durante o período de 1º de abril de 1964 a 5 de outubro de 1988, e resumiu da seguinte forma este período:

Com a instauração do Golpe Militar, a Universidade de Brasília passa a ter atividades reprimidas e diretamente acompanhadas por agentes do regime. Neste período, relatam-se inúmeros casos de restrições a atividades acadêmicas, entre elas, aquelas que eram consideradas subversivas por suas características políticas. Anísio Teixeira foi destituído da reitoria em abril de 1964. No ano seguinte, mais de 200 professores se demitem da instituição, havendo descaracterização gradual do projeto pedagógico institucional original da UnB corroborada pela contratação de professores sem compreensão ou conhecimento do projeto pedagógico original e a perda da autonomia administrativa/financeira. (FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2016, p. 35)

O estudo da história das universidades no Brasil revela os inúmeros percalços que lhe foram impostos ao longo das décadas. Como destaca Roberto Leher (2019, p. 214), “as universidades brasileiras são tardias e, ao longo de seu processo de constituição, não houve apoio do bloco de poder à autonomia universitária”, o que dificultou a formação de “alianças que viabilizassem a prerrogativa da autonomia”. Os governos autoritários do século XX, como visto, conseguiram impedir a plena implementação dos projetos originais concebidos pelos intelectuais que se dedicaram à criação das universidades paradigmas, como no caso da USP, da UDF e da UnB. Apesar disso, a história da universidade brasileira continua sendo escrita a cada dia, portanto, permanece a importância de se resgatar a experiência histórica das universidades brasileiras, seus paradigmas e os desafios enfrentados para a concretização da autonomia universitária, para que se possa pensar em formas de se proceder a sua efetivação.

## **2.2. Autonomia Universitária: da Reforma de 1931 à Constitucionalização**

Apesar de não ser a primeira norma que garantiu a autonomia didática, administrativa e financeira das instituições de ensino superior brasileiras, a análise do Decreto nº 19.851, de

1931, que instituiu o Estatuto das Universidades Brasileiras, é essencial, uma vez que foi por meio dele que “o modelo universitário foi estabelecido e se expandiu pelo território nacional como instituição estatal” (TRINDADE, 2012, p. 103). Sua criação se insere num contexto de polarização entre a concepção liberal elitista de política universitária contra a concepção nacional autoritária, que acabou prevalecendo após a Revolução de 1930.

Durante o Governo Provisório, é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, cujo primeiro titular, Francisco Campos implementa uma série de reformas em todos os níveis do ensino, “tendo como preocupação desenvolver um ensino mais adequado à modernização do país, com ênfase na formação de elite e na capacitação para o trabalho” (FÁVERO, 2006, p. 23). No âmbito universitário, isso se deu por meio da promulgação do Estatuto das Universidades Brasileiras, da reorganização da Universidade do Rio de Janeiro e da criação do Conselho Nacional de Educação. Essas medidas, em conjunto, são referidas como Reforma Universitária de 1931 (CIRNE, 2014, pp. 94-95).

Segundo Mariana Barbosa Circe (2014, pp. 95-99), os traços marcantes dessa reforma são o caráter instrumental da educação universitária, cuja finalidade seria atender às necessidades da nação, conforme estabelecido já nos primeiros dispositivos do Estatuto das Universidades Brasileiras, bem como a organização do sistema nacional de ensino, eis que, até aquele momento, havia apenas sistemas de ensino estaduais desarticulados. Além disso, a Reforma de Francisco Campos, em seu artigo 9º, concedeu às universidades uma autonomia relativa. Isso porque o então Ministro entendia que não seria prudente outorgar às universidades ampla autonomia didática e administrativa naquele momento, devido à recente implantação dessas instituições no país.

Dessa maneira, a autonomia concebida às universidades era restringida pelas disposições do próprio Decreto nº 19.851, de 1931, que ainda previa que quaisquer modificações relativas à organização administrativa ou didática das universidades só poderiam ser efetivadas mediante a sanção dos respectivos governos, com a oitiva do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 1931). Constata-se que “mesmo a organização didática, bem como a administrativa, deveria estar prevista nos estatutos universitários a serem aprovados pelo Ministério da Educação e Saúde Pública” (CIRNE, 2014, p. 99). O decreto ainda previa que a nomeação dos Diretores de cada Faculdade, bem como dos professores que comporiam o recém-criado Conselho Técnico-Administrativo seria realizada pelo Governo, de forma que, Mariana Barbosa Cirne (2014, p. 102) chega à conclusão de que “as previsões normativas do decreto parecem comprovar que a universidade está – em todos os seus mínimos aspectos – submetida ao crivo do Governo”. Nesse mesmo sentido, Nina Beatriz Stocco Ranieri (2005, p.



23) afirma que o Estatuto da Universidade Brasileira foi responsável por criar “inúmeros processos formais de controle”, que

tornaram inoperantes a previsão de autonomia universitária contida no decreto, expressa indiretamente na ressalva de variantes regionais no tocante à administração e aos métodos didáticos das universidades (art. 3º), na atribuição de personalidade jurídica às instituições, bem como na garantia nominal de autonomia administrativa, didática e disciplinar (art. 9º).

Quanto à reorganização da Universidade do Rio de Janeiro à luz do Estatuto, promovida pelo Decreto nº 19.852, Mariana Cirne (2014, p. 103) nota que “o grau de inserção na delimitação didática dos cursos foi tanta que os currículos foram abertamente reformulados”. Em 1937, a universidade foi novamente reformulada, passando a se chamar Universidade do Brasil, e se tornou o padrão de referência para as demais universidades federais, no que se refere a sua estrutura administrativa. Fávero (2006, p. 27) ainda observa que a Lei nº 452/37, que criou a UB, “não faz referência ao princípio de autonomia em suas disposições gerais”, consolida o poder de escolha do reitor e dos diretores nas mãos do Presidente da República, além de proibir expressamente, “aos professores e alunos da universidade, qualquer atitude de caráter político-partidário”.

Com a deposição de Getúlio Vargas, em 1945, inicia-se um processo de democratização no país. Neste mesmo ano, ainda durante o Governo Provisório, foi sancionado o Decreto-Lei nº 8.393, de 1945, que pretendia garantir à Universidade do Brasil autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, dentre outras providências. Sobre esse decreto, é possível afirmar que as modificações promovidas não foram capazes de implementar efetivamente essa autonomia (FÁVERO, 2006, p. 27-28), nem modificar substancialmente as formas de controle sobre as universidades, apesar de garantir a participação dessas instituições nas escolhas de seu dirigente, que seria indicado pelo Presidente a partir de lista tríplice elaborada pelo Conselho Universitário (RANIERI, 2005, p. 24).

A Constituição de 1946, por sua vez, consagrou a liberdade de cátedra e a liberdade de manifestação do pensamento, em seus artigos 168 e 141, §5º, respectivamente, o que conferiu “fundamento jurídico para a introdução do princípio acadêmico da autonomia universitária na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961”. Apesar de garantida expressamente no art. 80, da LDB,

essa autonomia era restringida por outros dispositivos e pelas competências do Conselho Federal de Educação, inclusive de suspensão da autonomia (hipótese em que chamaria a si as atribuições do Conselho Universitário, nomeando um reitor *pro tempore*, art. 84).

No plano didático, coube ao Conselho fixar a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior (art. 9º, e), para obtenção de diploma capaz de

assegurar privilégios para o exercício de profissão liberal (art. 70). Aí se origina a burocrática prática da conferência do atendimento desses requisitos para fins de “registro de diploma”, até hoje mantida no sistema nacional, não obstante a sua posterior supressão.

No plano administrativo, tanto no que se referia a recursos humanos como a financeiros, as formas autárquica e fundacional impostas pelo art. 81 determinaram, em detrimento da autonomia (principalmente das instituições federais), o refluxo de atos e normas governamentais que, em razão de suas finalidades, não se lhes aplicariam. A tutela legal do poder central em relação às universidades federais, no concernente à proposta orçamentária e à prestação de contas, resultava, em termos práticos, na impossibilidade daquelas de admitirem os servidores de que necessitavam, e tampouco de autorizarem o afastamento de técnicos e professores para a realização de cursos e estágios no exterior, por exemplo. Em última análise, as universidades não tinham agilidade para cumprir regularmente as tarefas indispensáveis ao seu normal funcionamento. (RANIERI, 2005, p.24)

Dessa forma, percebe-se que, mesmo com o processo de redemocratização, as universidades permanecem sob tutela do Estado, por meio dos órgãos de controle criados durante a Reforma Francisco Campos, como o Conselho Federal de Educação. Isso significa que, apesar da promulgação da Constituição da 1946 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961, não houve avanços no que se refere ao tratamento jurídico da autonomia universitária.

Após o Golpe de 1964, a política de controle sobre as universidades se acentua, com a edição de novos parâmetros normativos que visavam reformular o ensino superior. O contexto que antecedeu o golpe foi marcado pelas mobilizações da sociedade civil, em especial do movimento estudantil, em torno da pauta da Reforma Universitária. Como resposta, o regime militar, por meio do Decreto nº 4.464/64, extingue a União Nacional dos Estudantes, que passou a atuar na ilegalidade. Por meio do Decreto-Lei nº 228/67, a ditadura limitou a existência de organizações estudantis e, com o Decreto-Lei nº 477/69, estabeleceu punições aos estudantes, professores ou funcionários que realizassem atividades “hostis” ao regime (MARTINS, 2009, pp. 18-19). A política de repressão foi implementada plenamente sob a esteira do Ato Institucional nº 5, em 1968, que provocou o afastamento compulsório de vários professores (FÁVERO, 2006, p. 32), e da Constituição Federal de 1967 (RANIERI, 2005, p. 24). Diante da crescente insatisfação social com a estrutura universitária existente, “o governo militar se sentiu pressionado a formular uma política para a reestruturação do ensino superior brasileiro” (MARTINS, 2009, p. 19). Todavia,

ao contrário do que ocorrera no período populista, durante o qual vigorou uma discussão pública visando à construção de uma universidade crítica de si mesma e da sociedade brasileira, a política educacional do regime autoritário seria confiada a um pequeno grupo designado pelo poder central (MARTINS, 2009, p. 19)

Nesse contexto, o regime militar instituiu a Reforma Universitária de 1968, por meio da Lei nº 5.540/68, cujo objetivo era racionalizar e modernizar o “aparato estatal de ensino superior, consolidando as mudanças na área universitária já iniciadas após 1964” (RANIERI, 2005, p. 24). Nas palavras de Marilena Chauí (2001, pp. 47-48),

a universidade será reformada para erradicar a possibilidade de contestação interna e externa e para atender às demandas de ascensão e prestígio sociais de uma classe média que apoiara o golpe de 64 e reclamava sua recompensa.

A reforma, cujas repercussões se fazem presentes até hoje, teve como base três documentos principais, de acordo com Fávero (2006, pp. 30-32): os acordos MEC/USAID, o Plano Atcon (1966) e o Relatório Meira Mattos (1968). A atuação da agência USAID fazia parte da estratégia dos Estados Unidos para exercer a hegemonia estadunidense na América Latina durante a Guerra Fria e se processava de modo integrado, em várias áreas, sendo que suas sugestões foram efetivamente adotadas pelo governo brasileiro quando da reformulação do ensino superior. O documento elaborado pelo consultor estadunidense Rudolf Atcon em 1966, que ficou conhecido como Plano *Atcon*, preocupava-se com a racionalização dos recursos das universidades e preconizava “a implantação de nova estrutura administrativa universitária baseada num modelo cujos princípios básicos deveriam ser o rendimento e a eficiência” (FÁVERO, 2006, p. 31), inspirado no modelo de gestão das grandes empresas. Por fim, fruto dos trabalhos da Comissão instituída pelo Decreto nº 62.024/67 e presidida pelo General Meira Mattos, o Relatório Meira Mattos tinha como objetivo resolver a suposta falta de disciplina no ambiente acadêmico, e, para tanto, propunha fortalecer o princípio da autoridade, dentre outras medidas. Segundo Carlos Benedito Martins (2009, p. 20),

Os diagnósticos e as recomendações veiculados por esses documentos apresentam um alto grau de convergência. A educação superior deveria ter objetivos práticos e adaptar seus conteúdos às metas do desenvolvimento nacional. O sistema de ensino superior não poderia continuar atendendo a um público restrito, tal como vinha acontecendo. Propunha-se assim sua expansão, assinalando, no entanto, a falta de recursos financeiros, o que levou à introdução do princípio da expansão com contenção, que seria reiterado pela política educacional. O objetivo a ser alcançado era obter o máximo de atendimento da demanda com o menor custo financeiro. A reformulação do ensino superior deveria pautar-se por uma racionalização dos recursos e orientar-se pelo princípio de flexibilidade estrutural, evitando a duplicação de meios para as mesmas finalidades acadêmicas.

A partir dessa perspectiva, recomendava-se a eliminação da cátedra vitalícia, a criação dos departamentos, a introdução do ciclo básico no primeiro ano de formação universitária como um mecanismo para contornar as pressões dos “excedentes”. Sugeria-se também modificações no exame vestibular, que deveria tornar-se “classificatório”, visando à incorporação de um maior número de estudantes.

Grande parte dessas recomendações foram efetivamente adotadas pelo projeto de Reforma Universitária, que culminou na publicação da Lei nº 5.540/68, cujo “modelo adotado, de concepção funcional, voltava-se basicamente ao desenvolvimento da pesquisa e à formação de recursos humanos” (RANIERI, 2005, p.25). Para tanto, o governo criou “uma política nacional de pós-graduação, expressa nos planos nacionais de pós-graduação e conduzida de forma eficiente pelas agências de fomento do governo federal” (MARTINS, 2009, p. 16). Esse apoio da ditadura às universidades, no que se refere à institucionalização da pós-graduação, é explicado por Roberto Leher (2019, p. 217) pelo

fato de que eram parte do projeto de constituição de uma inteligência no âmbito do Estado, abrangendo as áreas estratégicas dos Planos Nacionais de Desenvolvimento que tinham correspondência com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Foi nesse contexto que a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) foi criada. O corolário dessa política foi o esvaziamento das verbas de fomento à pesquisa das próprias universidades. Os recursos de pesquisa foram deslocados para os órgãos de fomento externos à universidade, em geral, no âmbito da Secretaria de Planejamento. A heteronomia acadêmica foi estruturada como se balizada por uma racionalidade técnica. Longe disso. A heteronomia é essencialmente política.

A reforma previa, ainda, a indissociabilidade do ensino e da pesquisa e a determinação de que o ensino superior deve ser ministrado em universidades, ou, excepcionalmente em estabelecimentos isolados de ensino. Impunha ainda a forma de autarquias de regime especial ou fundações de direito público para a organização das universidades públicas, e a forma de fundações ou associações para as instituições privadas (BRASIL, 1968). No que se refere à autonomia, o artigo 3º estabelece que “as universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos”. (BRASIL, 1968). Para Nina Ranieri (2005, p. 25), todavia, o tratamento conferido pela lei é, novamente, limitador, destacando que era restringido também por normas constitucionais, na vigência da Emenda Constitucional nº 1/69, “como as relativas à liberdade de pensamento (art. 154) e à liberdade de comunicação de conhecimentos, no exercício do magistério”, que poderiam configurar “abuso de direito individual ou político se utilizada com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção(art. 176, § 3º, c/c art. 154)”.

Ao analisar a Reforma Universitária de 1968, Marilena Chauí (2001 pp. 50-51) evidencia as principais ideias que nortearam a sua implementação pelo regime militar. São àquelas que vinculam a educação à segurança nacional, explicitando a dimensão política do ensino, e àquelas que vinculam educação ao desenvolvimento econômico nacional e à

integração nacional, estas últimas, por sua vez, revelam o caráter econômico da educação na sociedade de mercado.

Como consequência, de acordo com a filósofa, a reforma provocou a massificação do ensino superior, isto é, o aumento no número de estudantes associado à diminuição da qualidade dos cursos, que “tem como pressuposto uma concepção elitista do saber” (CHAUÍ, 2001, pp. 50-51), segundo a qual vale qualquer saber para as “massas”, mesmo que de baixa qualidade. A modernização da universidade, nesse sentido, significou que ela abandonou sua função original, de produção e transmissão de cultura para a formação das elites intelectuais, e passou a ser o local que “adestra mão-de-obra e fornece força-de-trabalho” (CHAUÍ, 2001, p. 52). Além disso, entende ela que, com a reforma, “a educação passou a ser um negócio do Ministério do Planejamento, muito mais do que um assunto do Ministério de Educação e Cultura” (CHAUÍ, 2001, p. 51), o que significa que a universidade passa a se submeter à administração burocrática, na busca de produtividade e da eficiência mais do que qualquer coisa, tal qual as grandes empresas, o que provoca, “além da exterioridade entre direção e educação/cultura, a presença da tutela e vigilância estatais determinando a natureza do trabalho a ser executado” (CHAUÍ, 2001, p. 58). Tudo isso leva a autora a caracterizar a universidade do período como uma “universidade administrada”, na qual “a afirmação da autonomia ora é uma burla safada ora um ideal impossível” (CHAUÍ, 2001, p. 58).

Para Carlos Benedito Martins (2009, p. 16), “a Reforma de 1968 produziu efeitos paradoxais no ensino superior brasileiro”, uma vez que “modernizou uma parte significativa das universidades federais e determinadas instituições estaduais e confessionais”, ao mesmo tempo em que possibilitou o surgimento de instituições de ensino superior privado, com perfil empresarial, “na medida em que as universidades públicas, sobretudo as federais, modernizadas pela Reforma Universitária de 1968, não conseguiram atender à crescente demanda de acesso” (MARTINS, 2009, p. 28). Houve uma grande expansão das universidades privadas após a implementação da reforma, o que corrobora a dimensão econômica do projeto político efetivado.

De modo geral, pode-se afirmar que a relação da ditadura militar com as universidades foi marcada pelo seu caráter paradoxal: por um lado, a universidade se modernizou, e por outro lado, a comunidade acadêmica foi duramente reprimida. Esse paradoxo é representativo do caráter modernizador-autoritário do Estado durante o período, e é exemplificativo das estratégias utilizadas pela ditadura, que oscilavam entre a repressão e a conciliação, e que foram responsáveis por mantê-la no poder por mais de 20 anos, e por lhe garantir condições favoráveis para negociar a transição do poder (MOTTA, 2014).

Apesar de tutelado, o processo de transição que teve início no país a partir da segunda metade da década de 1970 permitiu o surgimento de novas entidades associativas e lideranças ligadas à universidade, que atuaram para “ampliar o escopo da distensão/abertura e denunciaram as ações da ditadura, causando incômodo ao poder” (MOTTA, 2014, p. 25). Nesse contexto merece destaque “as forças democráticas do país, reunidas na Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), na Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública” (LEHER, 2019, p. 218). Inicia-se o processo histórico que levaria à promulgação da Constituição de 1988, marcado pela “riqueza e complexidade da reação democratizante liderada pela sociedade civil brasileira” (PAIXÃO, 2021, p. 95) como reação ao período autoritário que se buscava superar. Nas palavras do professor Cristiano Paixão (2021, p. 95),

O processo constituinte brasileiro é um exemplo interessante em que se operou a tradução, em termos jurídicos e institucionais, de toda a movimentação provocada por setores da sociedade civil ao longo da luta pela redemocratização. Ainda que o processo tenha sido vagaroso e caracterizado pela tentativa, pelo regime militar, de controlar o tempo e a forma da transferência do poder aos civis, o fato é que a movimentação foi gradativamente se adensando ao longo da década de 1980. Quando a Assembleia Nacional Constituinte foi convocada e eleita – entre 1985 e 1986 –, ocorreram diversos encontros, seminários e conferências que prepararam e organizaram as reivindicações que surgiram logo no início do processo constituinte.

No campo da Educação, cabe destacar a IV Conferência Brasileira de Educação, realizada entre os dias 2 e 5 de setembro de 1986, em Goiânia, organizada por entidades representativas da área. Nessa ocasião, foi aprovada a Carta de Goiânia, documento que reivindicou, com vistas a pautar a atuação futura da Assembleia Nacional Constituinte, o direito de todos os cidadãos à educação, em todos os graus de ensino, e o dever do Estado em promovê-la (PAIXÃO, 2021, pp. 95-96). Dentre as principais reivindicações dos educadores contidas na Carta, destacam-se as seguintes:

1. A educação escolar é um direito de todos os brasileiros e será gratuita e laica nos estabelecimentos públicos, em todos os níveis de ensino.  
[...]
12. As universidades e demais instituições de ensino superior terão funcionamento autônomo e democrático.
13. As universidades públicas devem ser parte integrante do processo de elaboração da política de cultura, ciência e tecnologia do país, e agentes primordiais na execução dessa política que será decidida, por sua vez, no âmbito do Poder Legislativo  
[...]
15. Os recursos públicos destinados à Educação serão aplicados exclusivamente nos sistemas de ensino criados e mantidos pela União, Estados e Municípios. (MARTINS, 2018, p. 840 *apud* PAIXÃO, 2021, p.96)

Como se vê, os educadores privilegiavam, claramente, um sistema educacional público, gratuito e de qualidade. Nessa toada, vale a pena trazer as reflexões da socióloga Maria Francisca Pinheiro Coelho (2021) sobre os conceitos de público e privado no Brasil, marcados pela herança da escravidão, do patrimonialismo e do autoritarismo, que caracterizaram o processo de formação social e cultural da sociedade brasileira, desde a colonização portuguesa até o período republicano. Segundo ela, “no Brasil há dificuldades de compreensão do próprio conceito de público como o que pertence a todos e pelo qual todos se sentem responsáveis” (COELHO, 2021, p. 84). Ao longo da história republicana brasileira, percebe-se que essas tensões entre público e privado atravessaram as discussões sobre o modelo da educação brasileira:

O conflito entre o ensino público e o privado na educação brasileira se manifestou pelo menos três vezes durante o período Republicano: em 1932, com o movimento dos Educadores pela Escola Nova, encabeçado por Anísio Teixeira, que defendia o ensino público laico e gratuito em todos os níveis; em 1961, por ocasião da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em torno das mesmas questões; e em 1987-1988, durante a Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição atual. Em todas essas lutas, as reivindicações dos educadores e professores foram pelo ensino público laico e gratuito em todos os níveis contra a tese da escola particular do ensino religioso no ensino fundamental e verbas públicas para a escola particular, com o argumento de que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família. Em síntese, esses foram os pontos de maior divergência, sem que houvesse expressivas vitórias para os defensores do ensino público. O resultado nas Constituições Brasileiras é um acordo em torno desses princípios, não ficando muito claro que a educação é um direito social e um dever do Estado (COELHO, 2021, pp. 84-85).

A partir dessa reflexão e da análise da Carta de Goiânia, pode-se inferir que a Assembleia Nacional Constituinte foi vista pelos educadores como uma oportunidade de exercer a criatividade política e alterar o quadro da educação brasileira consolidado ao longo das décadas do século XX. Assim, em consonância com os movimentos de educadores da década de 1930, defendia-se o princípio da gratuidade e da laicidade do ensino público, a partir de uma concepção de público que preconiza a atuação do Estado como poder público para cumprir um direito social (COELHO, 2021, p. 85).

Os setores ligados à educação privada, por sua vez, pregavam “o papel subsidiário do Estado no campo da educação por defender que a liberdade de ensino se expressa na compreensão de que a educação é um direito da família e um dever do Estado” (COELHO, 2021, p. 85). Foram justamente esses interesses antagônicos que informaram a maioria das discussões na Assembleia Constituinte de 1987-1988, na qual foi possível identificar, ao menos, cinco posições sobre o conceito de “público” no campo da educação:

1. A educação pública como direito de todos e dever do Estado, defendida pelo Fórum da Educação em Defesa do Ensino Público e Gratuito; 2. O conceito de público como serviço público, defendido pela Federação Nacional dos Estabelecimentos Privados (Fenen); 3. O público não estatal, defendido pela Associação de Educação Católica do Brasil (AEC); 4. O público estatal, defendido pela Federação dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra); 5. Foi defendida também a posição do público como serviço público, assinada pelo professor e educador Dermeval Saviani, mas que não apresentou uma plataforma de lutas. Posteriormente, a posição da Fasubra se associou à do Fórum da Educação. (COELHO, 2021, pp. 85-86).

Nos debates referentes ao ensino superior, o tema da autonomia universitária recebeu maior atenção, centralizando a maior parte das emendas. Todavia, recebeu menor atenção do que a questão do financiamento do ensino. De qualquer forma, as propostas giravam em torno da limitação da autonomia universitária, “tendo o seu exercício sucessivamente condicionado à lei ordinária, ao controle social e à exigência de indissociabilidade entre ensino e pesquisa” (RANIERI, 2018, p. 949).

Os debates na Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte na Assembleia Constituinte ocorreram em torno das plataformas apresentadas pelas entidades, e deram origem ao Capítulo III, Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, Da Educação, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (COELHO, 2021, p. 86). Tanto Coelho, quanto Paixão consideram que o texto aprovado denota uma conciliação entre os diversos interesses e concepções antagônicas, todavia, “é ainda a Constituição que mais consagra direitos e incorpora conquistas sociais no campo da Educação, sendo o maior deles a gratuidade do ensino público em todos os níveis” (COELHO, 2021, pp. 88), além da “ampla autonomia universitária (didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial)” (PAIXÃO, 2021, pp. 95-96), em relação ao ensino superior.

O surgimento tardio da universidade no Brasil, que só ocorreu no século XX, aliado ao intenso controle do Estado sobre essas instituições durante os períodos autoritários que o país viveu, como o Estado Novo de Vargas e a Ditadura Civil-Militar de 1964, consolidaram na tradição jurídica-educacional brasileira o condicionamento da autonomia universitária à tutela estatal. Fruto do despertar democrático que viveu o país durante o final do regime militar, a Constituição de 1988 buscou romper com essa tradição, consagrando, em seu artigo 207, o princípio da autonomia universitária, após intensa mobilização dos mais diversos setores da sociedade, em especial do movimento dos educadores e do movimento estudantil.

### **2.3. Sentidos possíveis do artigo 207 da Constituição e a interpretação do Supremo Tribunal Federal**



A promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova dimensão temporal na história constitucional brasileira. Nas palavras do professor Cristiano Paixão (2021, p. 97), inaugurou-se

o tempo das lutas em torno dos sentidos a serem atribuídos ao texto constitucional, à concretização das políticas públicas que foram delineadas durante o processo constituinte e das diversas tentativas, por setores inconformados com o resultado final dos esforços da Assembleia Nacional Constituinte, de modificar aspectos centrais do texto, como os direitos sociais e o papel do Estado, particularmente nos campos da educação e da saúde.

Dessa forma, a elevação da autonomia universitária ao patamar de norma constitucional mudou o eixo das lutas políticas. Os diversos atores sociais passam a disputar os sentidos que serão atribuídos ao artigo 207 da Constituição, cuja redação dispõe “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988). O conteúdo desse princípio é objeto de bastante controvérsia na doutrina, de forma que é possível identificar concepções muito distintas sobre o dispositivo.

Antes de tudo, importante mencionar que a autonomia sempre foi uma das características da universidade enquanto instituição social, o que pode ser resgatado desde a sua concepção no contexto europeu. A autonomia universitária se apresenta como verdadeira “condição para a legitimidade científica da universidade”, uma vez que, sem ela, “as condições para a produção do conhecimento objetivo podem ser comprometidas em virtude de influências ilegítimas sobre as pesquisas” (LEHER, 2019, p. 208). Nesse sentido, de acordo com Marilena Chauí (2021, p. 56),

Desde seu surgimento (no século XIII europeu), a Universidade sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela<sup>2</sup>. A legitimidade da Universidade moderna fundou-se na conquista da ideia de autonomia do saber em face da religião e do Estado, portanto, na ideia de um conhecimento guiado por sua própria lógica, por necessidades imanentes a ele, tanto do ponto de vista de sua invenção ou descoberta como de sua transmissão. Por isso mesmo, a Universidade europeia tornou-se inseparável das ideias de formação, reflexão, criação e crítica. Com as lutas sociais e políticas dos últimos séculos, com a conquista da educação e da cultura como direitos, a Universidade tornou-se também uma instituição social inseparável da ideia de democracia e de democratização do saber: seja para realizar essa ideia, seja para opor-se a ela, a instituição universitária não pôde furtar-se à referência à democracia como ideia reguladora.

Como se vê, as universidades exercem uma função social extremamente importante na manutenção do regime democrático. Foi justamente por reconhecer esse papel que “as universidades foram dotadas de autonomia pelo constituinte, para funcionarem como verdadeiras instituições de garantia de direitos fundamentais” (SILVA; SILVEIRA, 2021, p. 92). Portanto, é possível afirmar que

a autonomia universitária não é unicamente uma proteção aos professores e professoras universitários, aos estudantes, ou mesmo à sociedade no que diz respeito ao conhecimento. É uma proteção à própria existência do Estado democrático de direito, o que justifica a sua alçada elevada à hierarquia constitucional, como ocorreu na Constituição Federal de 1988. A autonomia universitária não é uma questão de regulamentação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, mas, sim, uma questão de fundamento do próprio Estado democrático e, portanto, uma garantia fundamental cuja coletividade é a titular. (SILVA; SILVEIRA, 2021, p. 95).

Dessa maneira, pode-se compreender o conceito de autonomia “como um poder de autodeterminação no âmbito da ordem jurídica democrática” (SAMPAIO, 1998, p. 87). Trata-se de uma prerrogativa que “confere à universidade o uso e gozo de determinadas competências exclusivas e privativas conferidas pela ordem jurídica do Estado” (SAMPAIO, 1998, p. 88), cuja legitimidade decorre do seu papel social. As principais divergências doutrinárias quanto ao conteúdo da norma inscrita no artigo 207 da Constituição têm como pano de fundo a amplitude e os limites da autonomia universitária, bem como as consequências de sua constitucionalização, em especial se tratando das universidades mantidas pelo Estado. No entanto, convergem as correntes doutrinárias no entendimento de que, sendo uma prerrogativa conferida pela ordem jurídico-constitucional brasileira, “o exercício da autonomia estaria, em qualquer hipótese, estritamente vinculado aos fins e interesses da própria universidade” (SAMPAIO, 1998, p. 92).

Na doutrina, Anita Lapa Borges de Sampaio (1998, pp. 87-100) identifica duas principais correntes sobre o tema. A primeira corrente, composta pelos juristas Pinto Ferreira e Adilson Abreu Dallari, entende que a autonomia universitária deve ser exercida nos limites impostos pela lei, entendida aqui em seu sentido estrito. Dessa forma, seria possível limitar a amplitude da autonomia das universidades por meio de normas infraconstitucionais. Também entendem esses autores que as universidades não detêm amplo poder normativo, mas tão somente regulamentar, podendo exercê-lo somente nas hipóteses autorizadas por lei. Essa corrente põe ênfase no caráter estatal das universidades públicas, equiparando-as com as demais entidades que integram a Administração Indireta, como as autarquias e fundações públicas, o que legitima os mecanismos de controle e fiscalização do Estado sobre essas instituições. Como se vê, de acordo com essa corrente, a constitucionalização do preceito não alterou o conteúdo

da autonomia universitária, que já estava previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde a Reforma Francisco Campos, além da Lei de Diretrizes e Bases vigente à época (Lei nº 5.540/68), mas somente dificultou a sua supressão.

A segunda corrente, em contrapartida, entende que, como consequência da constitucionalização, as atividades próprias das universidades não poderiam mais ser restringidas pela legislação ordinária. Dessa forma, a autonomia universitária só poderia ser restringida nos casos em que a Constituição permitisse, de forma que não estaria sujeita a qualquer restrição legal. Como expoentes dessa corrente, Sampaio (1998, pp. 90-100) cita os autores Nina Ranieri, José Alfredo de Oliveira Baracho e Almino Couto e Silva. Como explicado por Ranieri (2005, p. 25), da previsão do artigo 207 da Constituição de 1988 decorre que

apenas mediante emenda constitucional poderá ser alterada a outorga; a norma do art. 207 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, embora aceite regulamentação de caráter instrumental visando à sua maior funcionalidade, expressa em normas gerais de educação, na lei de diretrizes e bases ou na legislação ordinária; os limites impostos à autonomia das universidades provêm diretamente da Constituição, sendo limites genéricos aqueles que decorrem dos princípios fundamentais do Estado brasileiro, dos direitos e garantias individuais, dos princípios educacionais expressos no art. 206 etc.; e os limites específicos são os indicados no próprio art. 207.

Como se vê, a concepção de autonomia universitária da segunda corrente doutrinária é bem mais ampla do que é defendido pela primeira. Apesar disso, a primeira concepção prevalece na doutrina e foi adotada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (SAMPAIO, 1998, p. 93; CIRNE, 2014).

Mariana Cirne (2014) analisou as ações e recursos julgados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, durante o período compreendido entre 5 de outubro de 1988 a 31 de dezembro de 2010, que tinham como fundamento alegada ofensa ao artigo 207 da Constituição Federal. Ao longo da análise, percebeu que a Reforma Universitária de 1931 é, surpreendentemente, um tema recorrente nos discursos do Supremo Tribunal Federal sobre autonomia universitária, presente desde o primeiro julgamento em que se discutia o artigo 207 da Constituição, a ADI nº 51-9/RJ, julgado em 1989.

Essa Ação Direta de Inconstitucionalidade foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra uma resolução do Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Como explica Mariana Cirne (2014, p. 86), “o intento de tal medida era garantir a eleição e a posse do Reitor e do Vice-Reitor sem a participação do Poder Executivo Federal”, sob o argumento de que “este processo de escolha, nos termos da resolução, caberia apenas à comunidade universitária (docentes, servidores universitários e estudantes) inserindo-se dentro

de sua autonomia”, recém alçada ao *status* de norma constitucional. Trata-se de tema que gera controvérsia até os dias atuais. O argumento central utilizado para declarar a inconstitucionalidade da referida resolução da UFRJ, no entanto, foi que a autonomia universitária já era prevista no ordenamento jurídico brasileiro antes da promulgação da CRFB/88, de forma que o seu significado e alcance permaneciam inalterados. Dos votos dos Ministros e das razões da Consultoria-Geral da União em juízo é possível inferir que “a autonomia universitária permanecia a mesma de 1931 e a sua elevação ao patamar constitucional representava apenas maior dificuldade de supressão” (CIRNE, 2014, p. 88). Nas palavras de Cirne (2014, p. 127),

A história dos discursos do STF parece demonstrar uma insistente equiparação do novo princípio constitucional de 1988 às regulamentações infraconstitucionais sobre a autonomia universitária. Um exemplo já foi dado ao se tratar sobre a reforma universitária de 1931, mas o mesmo raciocínio se aplica à lei 5.540/68. As equiparações do artigo 207 da constituição ao art. 3 da lei 5.540/68 são muitas.

Uma das preocupações mais recorrentes nos discursos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é com a distinção entre os conceitos de autonomia e de soberania. De acordo com Mariana Cirne (2014, pp. 130-146), recorrentemente, os Ministros repetem a máxima “autonomia não é soberania”, fazendo referência ao julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 1599-1/UF<sup>2</sup>, para negar seguimento, monocraticamente e até mesmo nas turmas, aos recursos interpostos com fundamento no artigo 207, da Constituição. Isso parece demonstrar que “o Supremo Tribunal Federal não pretende enfrentar a questão constitucional da autonomia universitária” (CIRNE, 2014, p. 136), vez que, independentemente do tema tratado, faz-se referência ao precedente citado, o que também revela falta de atenção às especificidades dos casos concretos.

É possível afirmar que o Supremo Tribunal Federal se apropria do discurso da soberania para evitar o aprofundamento da discussão quanto a natureza constitucional do princípio da autonomia universitária. Segundo Daniel Pitangueira de Avelino (2013, pp. 357-358), ao tratar da teoria da soberania, assevera que esta

atua a primeira vista como uma antípoda do discurso em favor da autonomia universitária. Se, num regime de democracia eletiva, o soberano é escolhido pela sociedade como Chefe de Governo, as instâncias governamentais, como as universidades públicas, a ele devem a vinculação e a obediência legal. Nessa perspectiva de soberania estatal se sobrepondo à autonomia

---

<sup>2</sup> Essa decisão que tratava de uma simples pretensão remuneratória dos servidores da universidade. Mesmo assim, torna-se um paradigma para negar todas as pretensões relativas à universidade, até mesmo aquelas que guardam mínima conexão com a ADI 1599-1/UF (CIRNE, 2014, p. 133)

universitária, as universidades são vistas como órgãos públicos autônomos em que sua característica de órgãos público prevalece sobre seu caráter autônomo.

Ora, como já exposto, nem mesmo os doutrinadores que compreendem a autonomia universitária a partir de uma perspectiva ampla defendem que as atividades da universidade não estariam sujeitas a nenhum tipo de limitação (SAMPAIO, 1998, p. 92). Muito pelo contrário. Para Nina Ranieri (2018, p. 951), por exemplo, “o sentido da autonomia universitária exprime o conceito geral de autonomia no direito público: poder derivado funcional, limitado pelo ordenamento que lhe deu causa”. Limites estes que devem ser extraídos diretamente do próprio texto constitucional e não de normas infraconstitucionais. Assim, “ainda que a lei elenque as prerrogativas da autonomia — como ocorre em relação à autonomia universitária na LDB —, o faz a título exemplificativo, não exaustivo” (RANIERI, 2018, p. 952). Igualmente, para Eunice Ribeiro Durham (1989, p. 1), “a autonomia não confere uma liberdade absoluta”, mas sim uma autonomia “restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício, mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade”. As universidades exerceriam sua autonomia didático-científica, administrativa e financeira, na medida em que executassem as atividades de ensino, pesquisa e extensão, conforme leciona o artigo 207, da CRFB/88. Isso, todavia, “não significa a ausência de controles públicos sobre a universidade, mas estabelece formas de controle diversas, pelo Estado ou por outras instituições da sociedade civil” (DURHAM, 1989, p. 18).

Quando a autonomia universitária era prevista por normas de *status* infraconstitucional, fazia sentido que o seu alcance fosse limitado por normas de igual hierarquia. Com a elevação do princípio ao patamar constitucional, não faz mais sentido definir seu conteúdo a partir de normas de caráter infraconstitucional, ainda mais quando essas normas foram editadas durante períodos ditatoriais para controlar as atividades das universidades. O STF, por sua vez, parece ignorar todo o nuance da discussão ao se apropriar do discurso de que “autonomia não é soberania”.

Por fim, Mariana Cirne (2014, p. 143-161) percebe que os ministros do Supremo Tribunal Federal, muitas vezes, decidem as questões postas a partir de parâmetros ideológicos, baseados numa percepção negativa das universidades. As universidades são usualmente retratadas como um problema, uma instituição anacrônica e improdutiva. Segundo Cirne (2014, p. 190),

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, pude reconhecer pré-compreensões sobre as universidades no sentido de: sua deformação e desrespeito ao judiciário (ADI nº 51-9/RJ); delimitar a relação entre as universidades, seus alunos e o Estado como de natureza econômica (MC na

ADI nº 1.511-7/DF); asseverar a queda de qualidade em todo o ensino superior (o que parece ser aferido pelo desempenho dos alunos em concursos públicos – MC na ADI nº 1.511-7/DF); A administração universitária como arbítrio (RE 500.171-7/GO) e até mesmo um medo da decisão favorável às universidades como fato gerador de novas demandas judiciais endereçadas ao STF (RE 500.171-7/GO).

Dos discursos do Supremo Tribunal Federal sobre a autonomia universitária, é possível verificar “uma manutenção do discurso autoritário que permanece com ecos até os dias de hoje” (CIRNE, 2014, p. 108). É que, apesar de ser fruto de um movimento histórico de enorme potencialidade transformadora, a Assembleia Constituinte de 1987-1988, a jurisprudência do STF sobre o art. 207 se desenvolveu no sentido de que a constitucionalização do preceito não teve o condão de ampliar seu conteúdo.

Parece que pouco mudou no discurso jurídico, passados mais de 90 anos desde a introdução da autonomia universitária no ordenamento jurídico. Isso explica as constantes referências às legislações editadas durante regimes de exceção, como o Estatuto das Universidades Brasileiras e a Lei nº 5.540/68. É possível também identificar a permanência de ideias presentes nos documentos que deram origem à Reforma Universitária de 1968, como aquelas que identificam a universidade como um problema, de natureza política e econômica, o que justifica a sua sujeição aos meios de controle estatais.

É por isso que Mariana Cirne (2014, p. 175) conclui que, para o Supremo Tribunal Federal, o princípio da autonomia universitária não é constitucional. Todavia, isso não significa que o sujeito constitucional deve se furtar ao desafio de “levar a sério o papel do princípio da autonomia universitária” (CIRNE, 2014, p. 182). Pelo contrário, é justamente a partir da identificação dos problemas que atingem a universidade nos dias atuais que se pode imaginar autônomoas outras em dias futuros.

## CAPÍTULO 2. Crise das Universidades no Brasil

No capítulo anterior, foi apresentado a história da instituição universitária no Brasil, bem como dos seus principais regramentos históricos, que informam o conteúdo do princípio da autonomia universitária no ordenamento jurídico brasileiro. Neste capítulo, será tratado os principais obstáculos à concretização do princípio constitucional da autonomia universitária, na prática social e jurídica.

Para tanto, o capítulo será dividido em três partes: no primeiro tópico, será contextualizado a crise das universidades na atualidade, cujo pano de fundo é o processo de mercantilização da educação superior, para entender os ataques à universidade pública perpetrados pelo atual governo federal; no segundo tópico, procura-se analisar se a mudança na escala dos ataques ao princípio constitucional da autonomia universitária sensibilizou o Supremo Tribunal Federal, instituição destinada à salvaguarda da Constituição, a ponto de revisar sua jurisprudência histórica sobre o art. 207. Por fim, no último tópico, procura-se soluções, a partir do Direito Achado na Rua, para a ressignificação da autonomia universitária.

### 2.1. Crise das universidades e a ofensiva à educação como um bem público

Para além do discurso jurídico sobre a definição e os limites da autonomia universitária, a reflexão sobre a universidade enquanto instituição social impõe o reconhecimento de que a autonomia também “está sujeita a constrangimentos de natureza material, cultural e política próprios da sociedade na qual a instituição se insere” (DURHAM, 1989, p. 2). Um dos principais autores que se dedicou a investigar as crises e os desafios que se impuseram às universidades a partir das últimas décadas do século XX foi o professor Boaventura de Sousa Santos. Segundo ele, são três as crises enfrentadas pelas universidades públicas, a crise de hegemonia, a crise de legitimidade e a crise institucional:

A **crise de hegemonia** resultava das contradições entre as funções tradicionais da universidade e as que ao longo do século XX lhe tinham vindo a ser atribuídas. De um lado, a produção de alta cultura, pensamento crítico e conhecimentos exemplares, científicos e humanísticos, necessários à formação das elites de que a universidade se tinha vindo a ocupar desde a Idade Média europeia. Do outro, a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos instrumentais, úteis na formação de mão de obra qualificada exigida pelo desenvolvimento capitalista. A incapacidade da universidade para desempenhar cabalmente funções contraditórias levava o Estado e os agentes económicos a procurar fora da universidade meios alternativos de atingir esses objetivos. Ao deixar de ser a única instituição no domínio do ensino superior e na produção de pesquisa, a universidade entrara numa crise

de hegemonia. A segunda crise era a **crise de legitimidade** provocada pelo facto de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual em face da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições do acesso e da credenciação das competências, por um lado, e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade e da reivindicação da igualdade de oportunidades para os filhos das classes populares, por outro. Finalmente, a **crise institucional** resultava da contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objectivos da universidade e a pressão crescente para submeter esta última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social (SANTOS, 2008, pp. 13-14, grifo nosso).

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 15), ao invés de resolver as crises, a universidade pública optou por tentar geri-las, de forma reativa, dependente e imediatista. De uma forma geral, os esforços reformistas se concentraram na dimensão institucional da crise principalmente “porque a autonomia científica e pedagógica da universidade assenta na dependência financeira do Estado” (SANTOS, 2008, p. 16). Isso porque se observou, nas últimas décadas, a “perda de prioridade do bem público universitário nas políticas públicas” (SANTOS, 2008, p. 16), o que ocasionou a diminuição dos recursos financeiros às universidades públicas. Trata-se de um fenómeno de amplitude internacional, embora o grau e as causas variem nos diferentes contextos nacionais, conforme descreve o professor Boaventura (2008, p. 17):

Em países que ao longo das últimas três décadas viveram em ditadura, a indução da crise institucional teve duas razões: a de reduzir a autonomia da universidade até ao patamar necessário à eliminação da produção e divulgação livre de conhecimento crítico; e a de pôr a universidade ao serviço de projectos modernizadores, autoritários, abrindo ao sector privado a produção do bem público da universidade e obrigando a universidade pública a competir em condições de concorrência desleal no emergente mercado de serviços universitários. Nos países democráticos, a indução da crise esteve relacionada com esta última razão, sobretudo a partir da década de 1980, quando o neoliberalismo se impôs como modelo global do capitalismo. Nos países que neste período passaram da ditadura à democracia, a eliminação da primeira razão (controle político de autonomia) foi frequentemente invocada para justificar a bondade da segunda (criação de um mercado de serviços universitários). Nestes países, a afirmação da autonomia das universidades foi de par com a privatização do ensino superior e o aprofundamento da crise financeira das universidades públicas. Tratou-se de uma autonomia precária e até falsa: porque obrigou as universidades a procurar novas dependências bem mais onerosas que a dependência do Estado e porque a concessão de autonomia ficou sujeita a controles remotos estritamente calibrados pelos Ministérios das Finanças e da Educação. Assim, da passagem da ditadura para a democracia correram, por debaixo das manifestas rupturas, insuspeitadas continuidades.

O caso brasileiro parece se amoldar bem ao quadro descrito pelo autor. De acordo com Carlos Benedito Martins (2009), observou-se, a partir da década de 1980, ao longo do processo



de abertura política, uma expansão do ensino superior privado no Brasil, principalmente pela proliferação de instituições de caráter empresarial, o que só foi possível graças à modernização conservadora promovida pela Reforma Universitária de 1968. Além disso, a promulgação da Constituição de 1988 e a atuação dos governos que a sucederam impulsionaram ainda mais esse processo, com a adoção das agendas neoliberais recomendadas pelos organismos internacionais (MARTINS, 2009, pp. 23-26). Igualmente, para Nina Ranieri (2018, pp. 953-956), os efeitos causados pela constitucionalização da autonomia universitária foram contraditórios, vez que a autonomia prevista, com exceção da autonomia didático-científica, não se efetivou nas universidades públicas, devido aos frequentes problemas de financiamento e gestão do ensino, ao mesmo tempo em que favoreceu a expansão do ensino superior privado, de caráter empresarial e baixa qualidade. A partir desse enquadramento, é possível identificar as “insuspeitadas continuidades” a que se refere o professor Boaventura.

A crise da universidade pode ser explicada principalmente pela emergência do “modelo de desenvolvimento económico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente” (SANTOS, 2008, p. 18). Subjaz na ideologia neoliberal, no campo do ensino superior, “a ideia de que a universidade pública é irreformável (tal como o Estado) e que a verdadeira alternativa está na criação do mercado universitário” (SANTOS, 2008, p. 19). Por conseguinte, justifica-se não só a expansão do mercado universitário nacional, mas também a emergência de um mercado transnacional de educação superior, conforme preconizado por organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. Assim, conclui o professor Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 20) que

Os dois processos marcantes da década – o desinvestimento do Estado na universidade pública e a globalização mercantil da universidade – são as duas faces da mesma moeda. São os dois pilares de um vasto projecto global de política universitária destinado a mudar profundamente o modo como o bem público da universidade tem sido produzido, transformando-o num vasto campo de valorização do capitalismo educacional.

Sobre a atuação dos organismos internacionais na transformação das universidades, Marilena Chauí (2001, pp. 197-205) analisa um documento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que propõe medidas para reestruturar as universidades da região, sob o ponto de vista da eficácia administrativa, intitulado “Ensino superior na América Latina e no Caribe: um documento estratégico” e que data do ano de 1996. O BID avalia a situação do ensino superior de cada país a partir dos critérios de custo/benefício, eficácia/inoperância e produtividade. A partir disso, oferece um diagnóstico negativo sobre as “universidades

públicas, cujo grau de politização, julga o BID, é excessivo e prejudicial”, e toma as universidades privadas como “um exemplo de modernidade e eficácia” (CHAUÍ, 2001, p. 200). A autora reconhece a afinidade ideológica entre o BID e os governos brasileiros da década de 1990 e afirma que, no bojo das reformas propostas, opera-se uma transformação no próprio conceito de autonomia universitária, que ocorre por meio do seu esvaziamento. Isso porque a autonomia abandona o seu sentido sociopolítico original, no que se refere à “marca própria de uma instituição social que possuía na sociedade seu princípio de ação e regulação”, e passa a se referir ao mero “gerenciamento empresarial da instituição para que cumpra metas, objetivos e indicadores definidos pelo Estado e tenha independência para fazer outros contratos com empresas privadas” (CHAUÍ, 2001, p. 204).

De fato, é possível identificar, já nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, conflitos em que se contestava o significado do artigo 207, que prevê a autonomia universitária. Como afirma Leher (2019, p. 209), “os primeiros sinais de que a autonomia das universidades públicas estava sendo desrespeitada (e, em vários casos, não efetivada) foram difusos, mas nem por isso inexpressivos, pois operacionalizados pela lógica administrativa”, por meio da qual foram ocultados os reais objetivos políticos e acadêmicos dos atores envolvidos.

No governo de Fernando Collor, por exemplo, foi apresentado o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 56-B/1991, que objetivava desregulamentar a autonomia universitária constitucional, bem como alterar o caráter jurídico das universidades federais. Todavia, o projeto foi “barrado pela greve nacional dos docentes e técnicos e administrativos em 1991 e, depois, pela consolidação do processo do *impeachment*” (LEHER, 2019, p. 218). Durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, o governo tentou aprovar a PEC nº 370/1996, que condicionava o exercício da autonomia universitária à sua regulamentação por meio de lei ordinária. De forma geral, a política do governo FHC no campo da educação superior foi caracterizada pela contração do ensino público e expansão das entidades particulares. No entanto, as principais reformas propostas pelo governo, como a “transformação do regime de trabalho dos professores de Universidades Federais, que passariam a ser regidos pela CLT” (PAIXÃO, 2021, p. 97), foram rechaçadas pela categoria, que realizou expressivas greves em 1998 e 2001, e também acabaram malogradas. De acordo com o professor Cristiano Paixão (2021, p. 98), esse período foi marcado por

uma situação de crise na relação entre o Estado e as universidades, com sucessivas greves e implantação de uma política de expansão do ensino privado. O que estava em disputa, nesse caso, era o alcance do sentido do Capítulo da Educação inscrito na Constituição. Em que medida a

universalidade do acesso ao ensino público, opção claramente adotada pelo Constituinte, era observada nos anos FHC? Seria possível afirmar que a autonomia universitária, prevista de modo expresso no art. 207 da Constituição, seria violada pelas constantes políticas de austeridade praticadas em relação aos professores e ao financiamento da pesquisa?

Ao analisar os efeitos decorrentes da previsão do art. 207, da Constituição Federal, Nina Ranieri (2018, pp. 954) entende que as universidades públicas, com exceção das universidades estaduais paulistas, sofrem com a falta de efetividade da autonomia universitária, principalmente nas suas dimensões administrativa e financeira, “posto que a legislação ordinária não controlou as principais variáveis que interferem na eficácia de sua atuação autônoma: condições de financiamento e especialidade do seu regime jurídico”. Nesse ponto, Davi Monteiro Diniz (2015) destaca os principais problemas que decorrem do regime jurídico administrativo imposto às universidades federais após a promulgação da Constituição de 1988. Segundo ele, às universidades federais coube a tarefa de conciliar a previsão constitucional do artigo 207 com as normas que estabelecem o regime jurídico-administrativo geral, o que significa “tentar desenvolver a autonomia universitária em uma ordem jurídica federal que se pauta pela concentração e verticalização das ações administrativas, ocasionando uma tensão que não raro deságua em conflitos judiciais” (DINIZ, 2015, p. 65). Devido ao seu caráter de instituição estatal, o regime jurídico das universidades federais se assemelha, de forma geral, ao regime jurídico das autarquias federais, que se relacionam por subordinação em relação à União. Desse fato decorre que

a autarquia federal poderá ter o seu orçamento contingenciado unilateralmente pela União; não poderá negociar patrimonialmente além dos limites e dos modos estabelecidos por lei geral de licitações; bem como sua autonomia para contratar, remunerar e demitir pessoas será marginal, ligada a serviços temporários. (DINIZ, 2015, p. 63)

Devido à heterogeneidade das atividades universitárias, que devem se dedicar a investigação científica de todos os campos do conhecimento humano, é possível afirmar que essas instituições demandam “atividades administrativas de suporte que se mostram diametralmente opostas à homogeneidade de procedimentos hoje exigida, pelo regime administrativo comum, à administração direta e indireta” (DINIZ, 2015, p. 67). A resposta da União a este desafio se deu no sentido de criar exceções ao modelo autárquico geral para as universidades, com a criação de “diversos instrumentos de ordem administrativa [...] para viabilizar as ações estatais de financiamento e regulação da atividade universitária” (DINIZ, 2015, p. 69). Como consequência dessa estratégia, todavia, a universidade corre o risco de desenvolver suas atividades precípuas de ensino, pesquisa e extensão de forma cada vez mais

fragmentadas, em desconformidade com a previsão do art. 207, da Constituição, que determina que a indissociabilidade na execução dessas atividades. Nessa toada, Diniz (2015, p. 84) conclui que

há um significativo descompasso entre o regime constitucional previsto à universidade federal e a legislação infraconstitucional disponibilizada para concretizá-lo. A atual condição de autarquia federal comum vem limitando drasticamente a capacidade de ação do ente universitário federal e justifica perseguir alterações legislativas e regulamentares significativas, sem as quais as universidades federais continuarão num movimento inercial de subordinação e fragmentação de suas atividades, como parcialmente induzido pelo atual quadro normativo. Por outro lado, com ensino, pesquisa e extensão submetidos a instrumentos regulatórios independentes entre si, e por vezes produzidos por entes com objetivos político-administrativos próprios, a desagregação do ordenado pelo regime jurídico-constitucional estabelecido às universidades federais tende a crescer de modo substancial.

Apesar do contexto desfavorável à universidade pública que se desenhava no início do século XXI, “a mudança de governo, em 2003, acarretou a reorientação da política educacional, no sentido de fortalecer o ensino público, sobretudo nas universidades federais” (MARTINS, 2009, p. 26). Durante os governos do Partido dos Trabalhadores, houve a recuperação do orçamento das universidades, “implantação de novas unidades, contratação de novos docentes e funcionários mediante concurso público, cujos salários foram atualizados” (MARTINS, 2009, p. 26), além de programas que visavam a democratização do acesso do ensino superior, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Programa Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (MARTINS, 2009, p. 27). Todavia, durante todo o período, “permaneceu acesa a tensão entre financiamento público e expansão do ensino privado” (PAIXÃO, 2021, p. 98), além de que

não houve avanços na institucionalização dos fundamentos que asseguram a autonomia universitária, compreendendo as condições de autogoverno, autonormação e os procedimentos relacionados com a gestão financeira, patrimonial e administrativa (LEHER, 2019, p. 219).

Apesar de ser identificada como necessária pelos estudiosos que se dedicavam ao tema, não houve avanços estruturais no que se refere ao aprofundamento da autonomia universitária, vez que esse problema não se mostrava como uma questão política imediata quando o país vivia um contexto de relativa normalidade democrática (LEHER, 2019, p. 219). Contudo, a partir de 2016, a tendência de fortalecimento das universidades públicas começa a se reverter, e o papel das universidades públicas passa a ser diretamente questionados por “agentes públicos, grupos e partidos políticos que questionam a gestão democrática das universidades, a liberdade de cátedra e o direito ao livre exercício do pensamento e da investigação científica” (TREVISOL; GARMUS, 2021, p. 316). Segundo Joviles Trevisol e Ricardo Garmus (2021, p. 317),

a crise política de 2016 introduziu significativas mudanças no país, inclusive no posicionamento dos governos e de setores da sociedade em relação ao princípio da autonomia. O *impeachment* da presidente Dilma Rousseff trouxe consigo o esfacelamento das alianças políticas que garantiram apoio às políticas de expansão e financiamento da educação superior pública e privada no país, por meio do FIES, Reuni, Prouni e tantos outros programas. As universidades públicas, em especial, passaram a ser objetos de recorrentes críticas no parlamento, na imprensa, nas mídias sociais, assim como alvos de denúncia e investigação pelos órgãos de controle e no âmbito da justiça.

O princípio da autonomia universitária passa a ser diretamente questionado por setores políticos ligados à direita, acusado de ser um subterfúgio “estrategicamente utilizado para esconder a corrupção e as práticas de desvio de recursos públicos” (GARMUS; TREVISOL, 2021, p. 317), sendo que esse discurso foi adotado por setores da Polícia Federal, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Entre 2016 e 2017, foram deflagradas ao menos cinco operações da Polícia Federal em universidades públicas federais, nas quais se destacaram “a forte exposição midiática e o caráter coercitivo” (GARMUS; TREVISOL, 2021, p. 318). O ponto mais dramático dessa conjuntura foi o suicídio do ex-reitor da Universidade Federal de Santa Catarina, Luis Cancellier de Olivo, poucas semanas após ter sido preso preventivamente em sua residência e submetido à revista íntima vexatória, durante a Operação Ouvidos Moucos, em 2017. Apesar da ampla cobertura midiática, a investigação foi encerrada em 2020, sem evidências de seu envolvimento em ato ilícito (SILVA, 2021, p. 41).

Além disso, durante a campanha do segundo turno das eleições presidenciais de 2018, ocorreram várias operações policiais, em ações chanceladas pela Justiça Eleitoral, em diferentes cidades do Brasil, nas quais se requeria “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). Contra essas decisões, a Procuradoria-Geral da República propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 548, cuja medida cautelar foi julgada na sessão de 31 de outubro de 2018. Nessa ocasião, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou, por unanimidade, a decisão monocrática da Ministra Relatora Carmen Lúcia, que entendeu pela inconstitucionalidade das decisões que autorizavam as referidas intervenções policiais nas universidades. Ao tratar da ADPF nº 548, Roberto Leher (2019, p. 212) entende que “a manifestação contundente do STF, após um longo e sentido silêncio sobre o tema, confirma que, realmente, ocorreu uma mudança de escala na afronta à autonomia universitária”. Essa ação será objeto de análise mais detalhada no próximo tópico.

No que se refere à autonomia financeira das universidades, merece destaque a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que provocou o congelamento das

verbas públicas destinadas, especialmente, aos setores sociais, como educação e saúde, por 20 anos. Com a EC 95/2016, houve não apenas uma queda no orçamento das universidades federais, ano após ano, como também houve também “uma redução significativa nas Fontes de Recursos Próprios, [...] que financiam parte das atividades finalísticas de pesquisa e extensão” (BERROGAIN, 2021, p. 159).

Após a posse de Jair Bolsonaro como Presidente da República, que “levou ao poder um grupo político conservador e resistente ao cumprimento das normas que regem o Estado Democrático de Direito” (TREVISOL; GARMUS, 2021, p. 319), os ataques à universidade pública se intensificaram. Ainda em 2019, foi anunciado o contingenciamento das verbas destinadas às universidades, pelo então Ministro da Educação, a partir de justificativas ideológicas e difamatórias, como o argumento de que as universidades federais promoveriam “balbúrdia” (SILVA, 2021, p. 42). Ano após ano, os recursos destinados às universidades federais se tornam cada vez mais escassos, ao passo que o orçamento dessas instituições fica progressivamente comprometido com gastos com pessoal, encargos e previdência, o que afeta não só a autonomia financeira das universidades, mas também a autonomia administrativa e didático-científica, como explica Fábio Ferreira Berrogain (2021, pp. 161-162):

As dificuldades no orçamento obrigam as Universidades a reverem seus contratos e convênios, precarizando os serviços de manutenção das instituições, afetando a produção científica, a distribuição de bolsas e auxílios aos estudantes também levando a rever os contratos terceirizados na busca pela diminuição de custos. Afeta, também, os recursos de capital, podendo paralisar melhorias e obras na infraestrutura importantes para o bom funcionamento das Universidades, especialmente com a adesão, no último decênio, a programas de inclusão como o REUNI.

É justamente nesse contexto de crise institucional, causada pela descapitalização da universidade, associada à ideologia neoliberal de desmonte da educação como um bem público que se deve analisar as propostas do governo Bolsonaro para a educação superior, como por exemplo, o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se. O Projeto de Lei nº 3.076, de 2020, foi apresentado ao Congresso Nacional em 2 de julho de 2020, após intensas críticas de educadores e de entidades de classe vinculadas ao setor educacional. Trata-se da terceira versão do projeto originalmente apresentada pelo Ministério da Educação em 19 de julho de 2019. Segundo Nelson Cardoso Amaral (2021, pp. 648- ), o que mais chama atenção na proposta original do Future-se, mas que também está presente no PL apresentado ao

Congresso, é a violação aos artigos 207 e 211<sup>3</sup>, ambos da Constituição Federal e ao artigo 55<sup>4</sup> da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). Isso porque o projeto supostamente pretende fortalecer a autonomia administrativa e financeira das universidades públicas, ao introduzir “um organismo completamente alheio ao ambiente universitário, vinculado ao MEC”, que “se imiscuiria em todos os assuntos institucionais” (AMARAL, 2021, p. 649). Além disso, a proposta viola as normas que determinam o dever da União de financiar as instituições de ensino superior federais, ao propor que as universidades busquem novas formas de financiamento a partir de realização de contratos de gestão com organizações sociais, que seriam responsáveis pela gestão dos recursos destinados à execução do Programa, e pela gestão patrimonial dos bens imóveis da instituição.

A proposta apresentada ao Congresso Nacional tentou minimizar parte das críticas, abandonando alguns pontos-chaves do projeto original, no entanto, de acordo com Nelson Cardoso Amaral (2021, p. 650), permaneceram as tentativas de “desmantelamento” da autonomia universitária constitucional no PL 3.076/2020. É que, “ao estabelecer as diretrizes dos três eixos do programa, há a incorporação de vertentes que não são associadas diretamente aos temas de cada um dos eixos” (AMARAL, 2021, p. 651), de tal sorte que “o Future-se significa uma intervenção nas atividades institucionais além dos três eixos estabelecidos, interferindo também em atividades de ensino, pesquisa e extensão das instituições” (AMARAL, p. 652), o que representaria também violação à própria autonomia didático-científica das universidades. Segundo o professor Boaventura de Sousa Santos (2019, pp. 31-32), o objetivo do Future-se seria justamente avançar, de maneira brutal, com os objetivos do capitalismo universitário, isto é, na tentativa de transformar a universidade em um investimento lucrativo. Igualmente, o professor José Geraldo (2019, p. 45), afirma que o projeto Future-se

traz formulações que se baseiam em uma série de dispositivos do mercado financeiro, formando uma “carteira de ações” que inclui fundos patrimoniais imobiliários, microcrédito para startups e um fundo soberano do conhecimento, tudo isso com abertura para proporcionar oportunidades de negócios com participação da iniciativa privada. Uma situação sem precedentes e sem paralelo com modelagens que valorizem o privado na estruturação de sistemas universitários e que jamais chegam ao despudor de

---

<sup>3</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A **União** organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, **financiará as instituições de ensino públicas federais** e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) (BRASIL, 1998, grifo nosso)

<sup>4</sup> 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**. (BRASIL, 1996, grifo nosso)

acessar para o ethos acadêmico, como fez o secretário de Ensino Superior do Ministério da Educação - MEC ao afirmar, na audiência de apresentação da proposta, que “o professor universitário poderá ser muito rico. Vai ser a melhor profissão do Brasil”.

Para além das violações à autonomia financeira das universidades federais, houve também, ao longo do governo Bolsonaro, violação à autonomia administrativa, consistente na nomeação de reitores não aprovados pela comunidade acadêmica. Rompendo com a tradição estabelecida desde a promulgação da Carta de 1988, o governo utilizou “prerrogativa da discricionariedade assegurada pelo Inciso I do Art. 16 da Lei 5.540/68 para nomear reitores de acordo com as suas preferências” (TREVISOL; GARMUS, 2021, p. 319). Até fevereiro de 2021, o governo federal havia nomeado reitores que não constavam em primeiro lugar da lista tríplice em ao menos 21 Instituições Federais de Ensino Superior, em diversos Estados, de acordo com levantamento feito por Joviles Trevisol e Ricardo Garmus (2021, p. 320). Nesse contexto, foram propostas algumas ações perante o Supremo Tribunal Federal para evitar que nomeações de reitores não aprovados pela comunidade acadêmica ocorressem, como a ADI nº 6.565, proposta pelo Partido Verde e a ADPF nº 759, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Além disso, os autores também destacam que a investida contra o princípio também se deu no plano legal e infralegal, observando “várias tentativas com o propósito de alterar o regramento referente à eleição e nomeação de reitores, vice-reitores e diretores de unidades” (TREVISOL; GARMUS, 2021, p. 320). Dentre essas medidas, destaca-se a Medida Provisória nº 979, de 09 de junho de 2020, que foi devolvida pelo presidente do Senado Federal, prática considerada excepcional, por entender que a MP violaria os “princípios constitucionais da autonomia e da gestão democrática das universidades” (ALCOLUMBRE, 2020, apud TREVISOL; GARMUS, 2021, p. 321).

A literatura narra também violações à autonomia didático-científica durante o período recente. Carolina Cyrillo da Silva e Luiz Fernando Silveira (2021, p. 85) citam a punição imposta a dois professores da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), que chegaram a assinar Termo de Ajustamento de Conduta com a Controladoria Geral da União (CGU), por proferir críticas ao Presidente da República durante transmissão veiculada nos canais oficiais da universidade. Além disso, também faz parte dessa ofensiva à autonomia didático-científica e à liberdade acadêmica o movimento Escola Sem Partido, que propõe, em síntese, proibir que professores promovam “propaganda político-partidária” nas salas de aula. Na verdade, o movimento, de caráter conservador, pretende censurar os professores que ensinem



conhecimentos que eventualmente se contraponham a visão de mundo dos país, muitas vezes baseada no senso comum (CARDOSO, 2017).

De modo geral, identifica-se um quadro de crise nas universidades brasileiras, que opera por meio do desrespeito às garantias institucionais dessas instituições. Nesse sentido, Cristiano Paixão (2021, pp. 93) defende que a atual crise na Educação brasileira deve ser compreendida a partir de um contexto de “ataque às bases da Constituição de 1988”, que opera por meio da

adoção de medidas destinadas à desativação interna das estruturas institucionais previstas na Constituição. Em outras palavras, trata-se do exercício de práticas desconstituintes que desvirtuam o sentido dos dispositivos constitucionais, por meio de seu esvaziamento.

O termo “práticas desconstituintes” foi cunhado para descrever uma série de medidas legislativas aprovadas pelo Congresso Nacional sem a devida discussão qualificada, com o objetivo de precarizar as relações de trabalho. Essas práticas foram adotadas logo após o “desencadeamento e desfecho de um processo de *impeachment* que não encontrava amparo no ordenamento constitucional vigente” (PAIXÃO, 2021, p. 93), inaugurando um período de crise constitucional, que perdurou de 2016 a 2018. A crise constitucional se aprofundou com as irregularidades praticadas pela operação Lava-Jato, que contribuíram para aumentar a instabilidade institucional, e alcançou “um grau ainda mais disruptivo quando começou a se concretizar a intervenção do poder militar nas atividades do Poder Judiciário” (PAIXÃO, 2021, p. 93).

Com a posse de Jair Bolsonaro como presidente da República, em 2019, a crise constitucional se transformou em crise da democracia, o que, segundo Paixão (2021, p. 94), “significou o aprofundamento das práticas desconstituintes. O arcabouço institucional previsto na Constituição passou a ser explicitamente desvirtuado e desativado”. O autor alerta que a atual crise desconstituente se manifesta também como uma crise do futuro, uma vez que as práticas desconstituintes verificadas no Brasil atingem, principalmente, os campos da experiência social e política que pressupõem um projeto constitucional voltado ao futuro (PAIXÃO, 2021, pp. 98-99). Segundo ele,

Isso é evidente em relação à Educação. O capítulo da Constituição destinado ao sistema educacional é dotado de alto grau de futuridade. Os artigos 205 a 214 estão permeados por uma preocupação com a ampliação e universalização do acesso à educação, desde o estabelecimento de um plano nacional até a indicação de fontes de financiamento, compreendendo também o compromisso com a erradicação do analfabetismo.

É fundamental analisar a crise desconstituente atual em sua dimensão temporal. Ao inviabilizar o normal funcionamento de instituições dedicadas à concretização de políticas públicas na área da Educação – aí incluído o ensino superior – os atuais ocupantes do Executivo bloqueiam a própria subsistência do projeto constitucional inaugurado em 1988. Esse projeto não pode

prescindir da dimensão do futuro, que é inerente ao constitucionalismo moderno. (PAIXÃO, 2021, p. 99)

Essa crise do futuro se relaciona com outra transformação social provocada pela globalização neoliberal, conforme aponta Boaventura de Sousa Santos (2008, pp. 44-48), que é o fim do projeto de país. Isso porque a ideologia neoliberal compreende a ideia de projeto nacional “como grande obstáculo à expansão do capitalismo global” (SANTOS, 2008, p. 46), que rejeita a heterogeneidade dos espaços nacionais. Como já exposto, a criação da universidade no Brasil, como em outros países do Sul global, ocorreu sob a justificativa de que estas instituições seriam protagonistas no processo de desenvolvimento nacional, seja pela formação de quadros necessários ao desenvolvimento socioeconômico do país, seja pela produção de conhecimentos relevantes para garantir legitimidade ao projeto nacional. Com o fim do projeto de país causado pela emergência do neoliberalismo, instalou-se no espaço universitário uma crise de identidade no que se refere às funções sociais da universidade.

Como se vê, a crise das universidades se apresenta como um fenômeno heterogêneo, sendo que suas causas são as mais diversas. No entanto, a influência do modelo de desenvolvimento econômico neoliberal tem peso central nesse processo. A emergência de um mercado de ensino superior a nível transnacional revela que, atualmente, existe um processo de transformação no tratamento de determinados bens, antes vistos como direitos e que agora passam a ser vistos como mercadoria. No Brasil, esse processo de expansão do ensino privado teve início durante a Ditadura Militar e prosseguiu, com ainda mais vigor, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, promovido por governos alinhados às propostas dos organismos internacionais. Apesar dos governos de esquerda, que efetivamente fortaleceram o ensino superior público, não foram efetuadas mudanças estruturais no modelo de financiamento e gestão administrativa do ensino universitário. Assim, quando tem início a crise constitucional provocada pelo *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, a ofensiva contra as universidades públicas toma outra dimensão. Diferentemente dos governos militares, os grupos ultraconservadores que assumiram o poder em 2019 parecem não enxergar mais qualquer utilidade da universidade pública para os seus interesses, justamente por não terem qualquer projeto para o futuro. Por este motivo, atacam a autonomia que foi conferida pela Constituição a essas instituições, com o objetivo final de desmontar o sistema de ensino público desenhado nesse documento. Dessa maneira, resta saber como respondem as instituições a quem cabe a defesa da Constituição frente a este contexto de intensificação das ofensivas contra a autonomia universitária prevista no artigo 207 da CRFB/88.

## **2.2. ADPF nº 548: resposta conjuntural ou aprofundamento do princípio constitucional da autonomia universitária?**

Como exposto anteriormente, o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548 pelo Supremo Tribunal Federal, em meio ao segundo turno das eleições de 2018, representou uma manifestação contundente em favor dos princípios da liberdade de expressão e da autonomia universitária, o que demonstra que, nos últimos anos, “ocorreu uma mudança de escala na afronta à autonomia universitária” (LEHER, 2019, p. 212). De uma forma geral, entende-se que a ADPF nº 548 pode representar uma ruptura com o entendimento histórico da Suprema Corte sobre o artigo 207, da Constituição Federal, que, em sintonia com a doutrina tradicional do direito administrativo, “parece incorporar de forma forte a ideia de que, em razão do regime de direito público das universidades federais, elas devem se sujeitar a um maior controle público, ou sujeição a lei” (SILVA; SILVEIRA, 2021, p. 89), tendo como paradigma principal a ADI nº 51, de 1989.

Dessa forma, o objetivo desse tópico será discutir em que medida a ADPF nº 548 rompe com esse entendimento tradicional do STF. Além disso, procura-se investigar se o contexto atual de intensificação das ofensivas contra a autonomia universitária ocasionou o adensamento do sentido constitucional do art. 207, da CRFB/88, na jurisprudência da Corte. Para tanto, serão analisados, em conjunto, dois acórdãos prolatados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, cujas ações foram interpostas após a data do julgamento da medida cautelar da ADPF nº 548 e foram julgadas até dezembro de 2021, e que tiveram como fundamento ofensa ao artigo 207, com recorte nas universidades públicas<sup>5</sup>. Esses acórdãos são o referendo na medida cautelar na ADPF nº 759, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, e a medida cautelar na ADI nº 6.565, proposta pelo Partido Verde.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548 foi ajuizada pela então Procuradora-Geral da República Raquel Dodge, tendo como objeto

decisões proferidas por juízes eleitorais, pelas quais determinam a busca e apreensão do que seriam “panfletos” e materiais de campanha eleitoral em universidades e nas dependências das sedes de associações de docentes, proíbem aulas com temática eleitoral e reuniões e assembleias de natureza política, impondo-se a interrupção de manifestações públicas de apreço ou reprovação a candidatos nas eleições gerais de 2018, em ambiente virtual ou físico de universidades federais e estaduais. (BRASIL, 2018, p. 2)

---

<sup>5</sup> Em razão desse foco nas demandas que envolvem as universidades públicas, será excluído da análise a ADPF nº 706, que trata da concessão de descontos lineares em mensalidades de cursos prestados por instituições de ensino superior privadas em razão da pandemia de Covid-19.

As decisões da Justiça Eleitoral utilizaram como fundamento o artigo 37 da Lei n. 9.504/1997, que proíbe a veiculação de propaganda eleitoral “nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum” (BRASIL, 1997). Assim, foram registradas diversas ações policiais de busca e apreensão em universidades públicas com o objetivo de recolher os “materiais de campanha”, incluindo faixas que se posicionavam genericamente contra o fascismo, sem fazer referência a qualquer candidato, como no caso da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Como se vê, essas decisões parecem não levar em consideração as normas constitucionais que tratam das universidades, tratando essas instituições como as demais entidades da administração pública indireta, sem levar em conta as suas especificidades.

A Ministra Relatora, por sua vez, entendeu que essas decisões “desatendem os princípios constitucionais assecuratórios da liberdade de manifestação do pensamento e desobedecem as garantias inerentes à autonomia universitária” (BRASIL, 2018, p. 9), além de ferirem a finalidade das normas que regulam o processo eleitoral. A decisão levou em consideração ainda o disposto nos incisos II e III do art. 206<sup>6</sup>, que tratam dos princípios que regem o ensino brasileiro.

Sobre o princípio da autonomia universitária, previsto no artigo 207, da Constituição, percebe-se que a decisão não necessariamente contraria a jurisprudência histórica do STF sobre o alcance do artigo 207, da Constituição. Isso porque continua a definir a autonomia como um “espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade” (BRASIL, 2018, pp. 27-28). O que se destaca na decisão é o reconhecimento do papel constitucional das universidades na manutenção do regime democrático e do pluralismo de ideias, uma vez que “são espaços de liberdade e de libertação pessoal e política” (BRASIL, 2018, p. 28). Por estes motivos, a medida cautelar foi deferida pela Ministra Relatora Cármen Lúcia, no dia 27 de outubro de 2018, 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

---

<sup>6</sup> 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; (BRASIL, 1988).

equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos. (BRASIL, 2018, p. 29).

A liminar da Ministra Cármen Lúcia foi referendada, integralmente, pelo Plenário na sessão de 31 de outubro de 2018, por unanimidade. Em maio de 2020, o Plenário retomou o julgamento da ação, ocasião em que confirmou a medida cautelar e julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar nulas as decisões impugnadas e declarar inconstitucional a interpretação dos artigos 24 e 37 da Lei nº 9.504/1997, que conduza a práticas de censura nos ambientes acadêmicos. Em seus votos, os Ministros ressaltaram, de modo geral, a importância do princípio da liberdade de expressão e do pluralismo de ideias para o Estado Democrático de Direito, e o papel das universidades, no exercício de sua autonomia didático-científica na sua concretização (BRASIL, 2020). Também não há qualquer referência ao argumento de que “autonomia não é soberania” no acórdão, como frequentemente invocado pelos Ministros para negar não se aprofundar no significado constitucional do princípio da autonomia universitária (CIRNE, 2014).

Chama atenção a referência à ADI nº 51-9 de 1989, pelo Ministro Ricardo Lewandowski em seu voto, já que nesse julgado, o princípio da autonomia universitária foi invocado justamente para limitar a autonomia da universidade na escolha de seu próprio dirigente. De todo modo, a referência se deu no sentido de enfatizar a autonomia didático-científica como elemento principal da autonomia universitária, enquanto as autonomias administrativa e financeira teriam apenas caráter acessório ou instrumental (BRASIL, 2020, pp. 80-81), o que, de todo modo, mostra-se coerente com os temas tratados na ADPF nº 548 – limitações à liberdade de expressão, liberdade de cátedra, etc. – por demonstrar que o cerceamento à autonomia didático-científica é incompatível com o regime de liberdades democráticas.

Apesar da defesa enérgica do princípio da autonomia universitária por parte dos Ministros do STF, ao menos em sua dimensão didático-científica, a escala dos ataques às universidades públicas se intensificou após o ano de 2018. Durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, foram executadas, sistematicamente, práticas desconstituintes com o objetivo de enfraquecer essas instituições (PAIXÃO, 2021). Muitas dessas medidas foram questionadas perante o Supremo Tribunal Federal, alegando ofensa ao artigo 207 da Constituição. Contra os decretos que determinavam o contingenciamento de verbas das universidades federais, anunciado pelo Ministro da Educação em 2019, foram ajuizadas a ADI nº 6.127 e as ADPFs nº 582, 583 e 595 (SUPREMO, 2019), que não chegaram a ser julgadas por perda superveniente do objeto. Em relação ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado pelos dois professores da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) com a CGU, foi ajuizada a ADPF nº 800 pelo Partido

Socialista Brasileiro (PSB), “requerendo que seja dada interpretação conforme ao art. 117, V, da Lei n. 8.112/1990, para assegurar a liberdade acadêmica e de expressão” (SIILVA; SILVEIRA, 2021, p. 99), o qual aguarda julgamento. Em relação ao processo de nomeação de reitores e vice-reitores, foram ajuizadas duas ações: a ADI nº 6.565 e a ADPF nº 759. Por fim, a possibilidade de exigência de comprovante de vacinação contra a Covid-19 pelas instituições federais de ensino, como condição para o retorno das atividades presenciais, foi discutida no âmbito da ADPF nº 756. A análise se deterá, portanto, a duas ações que foram objeto de pronunciamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal neste ínterim, nomeadamente a ADI nº 6.565, a ADPF nº 759, pois se entende que são representativas de uma das principais controvérsias sobre o princípio da autonomia universitária: a possibilidade de nomeação dos dirigentes universitários pelo Presidente da República.

A ADI nº 6.565 foi ajuizada pelo Partido Verde (PV) em 6 de setembro de 2020, no contexto das nomeações de dirigentes que não ocupavam o primeiro lugar da lista tríplice formada pela comunidade acadêmica, após o processo de consulta prévia. O requerente pediu, em síntese, que fosse declarada a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.192, de 1995, que alterou a redação do art. 16, I, da Lei nº 5.540, de 1968, e do art. 1º do Decreto nº 1.916, de 1996, em face do disposto nos arts. 206 e 207, ambos da Constituição de 1988 (BRASIL, 2021a). As normas apontadas como inconstitucionais garantem ao Presidente da República a prerrogativa de nomear o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal, “cujos nomes figurem em listas tríplexes organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim” (BRASIL, 1968), obedecidos os demais requisitos previstos.

O julgamento da medida cautelar na ADI nº 6.565 foi iniciado no dia 9 de outubro do mesmo ano no Plenário Virtual, ocasião em que o Relator, o Ministro Edson Fachin, proferiu seu voto pela concessão da cautelar, para suspender a vigência dos dispositivos questionados, de forma que a nomeação dos dirigentes se atenha aos nomes constantes na lista tríplice, respeite o procedimento de organização da lista pela universidade e recaia sobre o docente indicado em primeiro lugar na lista. (BRASIL, 2021a, pp. 38-39). Todavia, antes que o julgamento fosse finalizado, o Ministro Gilmar Mendes formulou pedido de destaque. O julgamento somente fora retomado no dia 11 de outubro de 2021. Neste intervalo, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a ADPF nº 759, que foi distribuída por prevenção ao Ministro Fachin, em razão da similitude do objeto, já que também questionava a constitucionalidade dos mesmos dispositivos, ainda que os fundamentos e pedidos fossem mais amplos do que aqueles

constantes da ADI. Dessa maneira, levando em consideração a relevância e a urgência da matéria, o relator deferiu parcialmente, *ad referendum* do Plenário, a cautela requerida para que

a nomeação em pauta, em respeito à autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, atenda concomitantemente aos seguintes requisitos : (I) respeitar o procedimento de consulta realizado pelas Universidades Federais e demais Instituições Federais de Ensino Superior, e bem assim as condicionantes de título e cargo para a composição das listas tríplexes; (II) se ater aos nomes que figurem nas listas tríplexes e que, necessariamente, receberam votos dos respectivos colegiados máximos, ou assemelhados, das instituições universitárias e demais Instituições Federais de Ensino Superior. (2021b, p. 27).

Já que as ações questionam os mesmos dispositivos e foram ajuizadas no mesmo contexto, a sua análise será realizada em conjunto. Como se vê, ambas as ações apontam a inconstitucionalidade do art. 16, I, da Lei nº 5.540/68, bem como do decreto que a regulamenta. Nesse sentido, vale a pena resgatar as observações de Daniel Pitangueira de Avelino (2013) sobre o histórico regramento da escolha dos dirigentes das instituições de ensino superior oficiais até a legislação vigente. Segundo ele, “houve pouca variação da forma de escolha dos dirigentes universitários, nesses quase duzentos anos da legislação sobre o tema”, sendo que “os procedimentos oscilaram entre indicação direta pelo poder público e nomeação pelo poder público intermediada por lista, geralmente tríplex, elaborada pela instituição” (AVELINO, 2013, p. 355). Além disso, afirma que o procedimento atualmente previsto na legislação vigente “é quase o mesmo da época da Ditadura Militar, em seu conteúdo, e tem origem no Período Imperial” e “não é a experiência mais próxima ao sentido pleno de autonomia universitária que já existiu na história brasileira” (AVELINO, 2013, p. 355), uma vez que a lei que instituiu a Fundação Universidade de Brasília, por exemplo, já previa a eleição direta para o cargo de reitor. Essa experiência inovadora, no entanto, foi logo interrompida pelo Regime Militar, que descaracterizou o projeto original da UnB. Por fim, conclui que

O fato de o procedimento de escolha baseado em lista ter sido utilizado desde a década de 1930, passando com poucas modificações pela Ditadura Militar, até os nossos dias indica sua baixa sensibilidade às profundas mudanças do contexto sociopolítico por quais passou a educação brasileira ao longo desse período. Em outras palavras, é possível afirmar que, no âmbito das regras de escolha dos dirigentes universitários, a transição de um regime ditatorial a um contexto democrático foi um fato histórico que não exerceu praticamente nenhuma influência. (AVELINO, 2013, pp. 355-356).

Para Avelino (2013, p. 358), “a escolha do dirigente por uma instância externa é uma das práticas simbólicas [...] que tem como efeito concreto o reforço da sujeição ao poder público”. Nessa mesma linha segue o voto do Ministro Edson Fachin na ADI 6.565, que reconstrói a história da autonomia universitária no ordenamento jurídico brasileiro, desde a

Reforma Francisco Campos, até os dias atuais, passando pela Reforma Universitária de 1968, que culminou justamente na Lei 5.540/68, ora questionada. Segundo o relator, da análise das normas anteriores à CRFB/88, percebe-se “a ideia de que a autonomia significava, em verdade, uma forma específica de tutela” (BRASIL, 2021a, p. 20), de forma que as “as violações perpetradas contra a Universidade e contra a comunidade universitária” representavam, na verdade, “manifestações da própria compreensão dominante da noção de autonomia, que ainda refletia uma visão de mundo autoritária e centralizadora” (BRASIL, 2021a, p. 21).

Dessa forma, o Ministro afirma que “a autonomia universitária albergada pela Constituição de 1988 é sensivelmente distinta daquela encampada pelo ordenamento jurídico brasileiro até então” (BRASIL, 2021a, p. 21), já que procurou romper com o regime autoritário que a precedeu. Resgatando as discussões no âmbito da Assembleia Constituinte, reafirmou a dimensão constitucional da autonomia universitária e do princípio da gestão democrática do ensino público, vinculando-se à corrente doutrinária que entende o art. 207 como uma norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata (BRASIL, 2021a, pp. 22-23). Assente nessa fundamentação, o relator afirma categoricamente:

Com as devidas vênias àqueles de entendimento contrário, entendo que a autonomia universitária da Lei nº 5.540/1968 era condicionada por lei ordinária, verdadeira concessão do poder executivo que restringia o espaço de liberdade à fórmula “na forma da lei”. A seu turno, o art. 207, interpretado em sua legítima concorrência com os demais princípios constitucionais, deve significar, em abstrato, o estabelecimento de três balizas: a) a autonomia universitária representa garantia institucional das universidades, sendo, portanto, oponível a eventuais violações por parte do poder público; b) a autonomia universitária é princípio constitucional, logo, desempenha papel hermenêutico na integridade do direito pátrio; c) a autonomia universitária não é delimitada por lei, mas pela própria Constituição da República brasileira que fundou alicerces no Estado de Direito democrático com os moldes dos objetivos e fundamentos explicitados em 1988, e assim qualquer intervenção do poder público que afaste sua aplicação deve estar amparada por princípio de idêntica estatura, e se mostrar adequada, necessária e proporcional. (BRASIL, 2021a, p. 25).

Percebe-se que o entendimento do Ministro Relator é muito mais amplo do que o posicionamento histórico do STF sobre a autonomia universitária, especialmente em relação ao tema tratado – nomeação dos dirigentes de universidades federais – que já fora discutido anteriormente pelo Plenário quando do julgamento da ADI nº 51/RJ, no ano de 1989. Por este motivo, o Ministro Fachin defende a superação desse precedente, já que, naquele ano, ainda havia “pouco distanciamento histórico e parca acumulação de experiência institucional para se apreciar o tipo de ruptura que se inaugurava, na Constituição de 1988, em relação à autonomia universitária” (BRASIL, 2021a, p. 29). Isso porque, segundo o relator, parece ter ocorrido



mutação constitucional na jurisprudência da Suprema Corte no passado recente, citando como exemplos a ADI 1.511/DF, a ADI 3792/RS, o RE 613.818/PR, e claro a ADPF 548/DF, relatada pela Ministra Cármen Lúcia, logo, propõe que a autonomia universitária seja “entendida como garantia a *ingerência de poderes estranhos à lógica universitária*” (BRASIL, 2021b, p. 30).

Com base nessas considerações, o relator passa a demonstrar a incompatibilidade dos dispositivos questionados – o art. 16, I, da Lei nº 5.540/68, o art. 1º do Decreto Federal nº 1.916/96 – com a Constituição da República, na parte que trata da autonomia universitária e da gestão democrática do ensino. Para tanto, reconhece que nos últimos anos houve “modificação do costume de nomear os candidatos que encabeçavam as listas tríplices votadas e elaboradas pelas Universidade, por muitos anos praticada na vigência da Constituição de 1988, e não mais verificada contemporaneamente”, o que “revela que, no plano eficaz, a norma gera incongruências com o sistema constitucional” (BRASIL, 2021b, pp. 31-30). Com efeito, conclui que

O conflito entre os poderes do Presidente da República e o princípio da autonomia é ainda mais grave porque a não nomeação dos indicados que encabeçam as listas tríplices excepciona consulta feita em conformidade com procedimento regulado em legislação específica, e impulsionado pelo princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI da CRFB/1988). Porquanto o poder de nomear Reitores e Vice-Reitores não é atribuído expressamente pelo texto constitucional, e decorre de concretização legal de poderes gerais do Presidente da República, há um forte ônus argumentativo para que se afaste, simplesmente com base em certa concepção da discricionariedade administrativa, a autonomia universitária exercida em consulta eleitoral democrática. (BRASIL, 2021a, pp. 37-38).

Assim, o Ministro relator votou, em ambos os julgamentos, pela concessão da medida liminar, para determinar, dentre outras medidas, que o Presidente da República se atenha a nomear somente o nome mais votado na consulta realizada nas Instituições Federais de Ensino Superior. Apesar disso, restou vencido pela maioria do tribunal.

O primeiro julgamento a ser finalizado foi o referendo na medida cautelar da ADPF 759, em 8 de fevereiro de 2021. Vencidos os Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio e Cármen Lúcia, a medida liminar foi indeferida, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, redator para o acórdão. Em 8 de outubro do mesmo ano, foi indeferida a medida cautelar na ADI 6.565, vencidos os Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski.

De modo geral, os votos contrários a concessão das medidas cautelares se dedicam a afirmar a compatibilidade do atual processo de nomeação dos reitores com o artigo 207 da CRFB/88. É possível reconhecer, na posição adotada pela maioria, a permanência de algumas

ideias identificadas por Mariana Cirne (2014) nos discursos dos ministros do STF sobre o princípio da autonomia universitária.

A visão de que a constitucionalização do preceito não teve o condão de ampliar seu conteúdo, continua presente na medida em que se entende que o artigo 207 da CRFB/88 não possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, estando o seu exercício condicionado à observância da lei. Como exemplo, tem-se o voto do Ministro Gilmar Mendes que afirma que “a autonomia universitária não exonera essa instituição da observância das leis e demais normativas do Estado” (BRASIL, 2021b, p. 69).

Percebe-se novamente a equiparação do princípio constitucional de 1988 às regulamentações infraconstitucionais sobre a autonomia universitária (CIRNE 2014, p. 127). Há referências à julgamentos históricos do STF, anteriores à atual Constituição, que reconheceram violações às liberdades acadêmicas pelos governos autoritários ao longo da história do país. Assim, de modo sutil, vincula-se o significado da autonomia universitária prevista na Constituição, com àquela prevista em legislação ordinária, editada durante períodos de exceção. O Ministro Gilmar Mendes chega a criticar diretamente a “fragilidade empírico-histórica” das correntes doutrinárias que ressaltam a intenção do Constituinte em romper com a compreensão limitadora da autonomia universitária pré-1988, ao afirmar que se tratam de “pretensões teóricas que compreendem tudo que anterior à vigente Constituição Federal como ‘pré-história’” (BRASIL, 2021b, pp. 67-68). Essa linha de raciocínio acaba por legitimar os institutos previstos pelas legislações editadas durante regimes de exceção, como a própria Lei nº 5.540/68, com a redação dada pela Lei nº 9.192/95, objeto da ação em análise.

É possível identificar, também concepções negativas da universidade, que a identificam como um problema, de natureza política, o que justifica a intervenção do Poder Executivo sobre essas instituições. O voto do Ministro Gilmar Mendes é emblemático nesse sentido, uma vez que justifica o art. 16, I, da Lei 5.540/68, como um instrumento necessário “para mitigar os eventuais perigos do sistema de cooptação para escolha dos dirigentes de órgãos com relevância constitucional” (BRASIL, 2021b, p. 70). Afirma, portanto, que a universidade é uma instituição passível de cooptação, ao mesmo tempo em que a Presidência da República, não, já que “ao realizar sua escolha vertida em nomeação de reitor, não se busca vigiar ou punir a universidade, muito menos gerenciá-la”. (BRASIL, 2021b, pp. 84-85).

Dessa forma, é possível afirmar que os discursos são permeados pela lógica administrativa, que opera por meio do ocultamento dos reais objetivos políticos e acadêmicos dos atores envolvidos (LEHER, 2019, p. 209). No voto do Ministro Alexandre de Moraes, redator do acórdão referente à ADPF 759, o ato de nomeação de reitor preteridos pela

comunidade universitária é entendido como mero exercício da discricionariedade mitigada atribuída ao Presidente, o que não significa “um instrumento de implantação de políticas específicas determinadas pelo Chefe do Poder Executivo” ou “mecanismo de controle externo à autonomia universitária” (BRASIL, 2021b, p. 40). Ora, o voto parece não levar em consideração a realidade fática das universidades, já que muitas vezes as consultas realizadas são disputadas por poucos nomes, reduzindo a legitimidade do processo a mera observância formal da lei. Na Universidade Federal da Paraíba, por exemplo, o Presidente escolheu, dentre os três candidatos que participaram na consulta, aquele que ficou em último lugar, com menos de um décimo dos votos, sendo que não recebeu nenhum voto no Conselho Universitário, e só integrou a lista tríplice devido uma liminar da Justiça (ALVES, 2020). Ora, a quem interessa o exercício da “discricionariedade mitigada” nesse caso? O que explicaria esse tipo de nomeação se não tentativa de controle ou fiscalização das atividades universitárias?

No voto da Ministra Cármen Lúcia, quando do julgamento da medida cautelar na ADI 6.565, novamente aparece o argumento de que o princípio da autonomia universitária “não se confunde com conceitos de independência ou soberania” (BRASIL, 2021a, p. 118). O processo de escolha dos reitores é comparado com a nomeação dos dirigentes de outros órgãos e instituições também autônomas pelo chefe do Poder Executivo, a exemplo do Ministério Público Federal para justificar a legitimidade democrática do instituto da lista tríplice, no voto do Ministro Alexandre de Moraes (BRASIL, 2021b, pp. 43-44), e no voto do Ministro Nunes Marques (BRASIL, 2021b, pp. 58-59). Além disso, ficou registrado que “descabe confundir a qualificação de democrática da gestão do ensino público com modalidade de investidura em cargos públicos, mesmo que se trate de reitores e vice-reitores de universidades federais” (BRASIL, 2021b, p. 73). Isto posto, é possível afirmar que o Supremo Tribunal Federal não enxerga as universidades como instituições social, mas sim como “órgãos públicos autônomos em que sua característica de órgãos público prevalece sobre seu caráter autônomo” (AVELINO, 2013, p. 358).

Portanto, da análise conjunta dos argumentos mobilizados nos julgamentos das medidas cautelares na ADPF nº 759 e na ADI 6.565, conclui-se que o Supremo Tribunal Federal não se mostra sensível às mudanças sociais e políticas ocorridas nos últimos anos, em que se observou um aumento na escala dos ataques às universidades públicas. Apesar da defesa enfática da autonomia universitária no bojo da ADPF 548, a ação se apresenta muito mais como uma resposta conjuntural a um problema específico do que, verdadeiramente, um aprofundamento do entendimento da Suprema Corte sobre o artigo 207 da Constituição. Isso pode ser explicado,

ao levar em consideração o fato de que a autonomia didático-científica sempre foi a dimensão privilegiada no que se refere à tutela jurisdicional da autonomia universitária.

Considerando que a crise das universidades se manifesta principalmente em relação às suas dimensões administrativa e financeira, o atual cenário é desanimador para quem esperava que a resposta à crise desconstituente se desse pela via institucional. Apesar disso, nem tudo está perdido. Com o aprofundamento das práticas desconstituintes, a expectativa é de que a judicialização do tema se intensifique, possibilitando mais oportunidades para que o STF revise sua posição. Como exemplo, pode-se citar o julgamento em que o tribunal julgou inconstitucional parecer do Ministério da Saúde por “subtrair da autonomia gerencial, administrativa e patrimonial das instituições educacionais a atribuição de exigir o atestado de imunização contra o novo coronavírus, como condição para o retorno às atividades presenciais” (BRASIL, 2022, p. 2). Além disso, a literatura ainda aponta outras possibilidades de luta em defesa da universidade pública, gratuita, democrática e autônoma, que serão tratadas no tópico a seguir.

### **2.3. A Universidade Emancipatória como horizonte de possibilidade**

O quadro atual sobre o princípio da autonomia universitária, considerando a sua conformação histórica e o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, parece apontar que “a universidade, como sujeito, está sendo constituída em termos de hierarquia (como qualquer órgão público) muito mais do que de autonomia” (AVELINO, 2013, p. 358). No entanto, considerando que a prática social é um campo aberto à experimentação e à inovação, é possível imaginar autonomias outras que guardem maior conexão com o projeto constitucional inaugurado em outubro de 1988.

Apesar dos problemas identificados em relação ao atual entendimento do artigo 207 da Constituição, é possível afirmar, como faz Mariana Cirne (2014, p. 183), “que os desafios de sua interpretação continuam em aberto”. Espera-se que o presente trabalho contribua para retirar da situação de ocultamento o poder disciplinar ao qual as universidades estão submetidas, uma vez que

discutir a universidade e sua autonomia (inclusive, mas não exclusivamente dentro da própria universidade) faz com que as práticas de controle do corpo universitário também sejam postas em questão e confrontadas não com a ausência de controle, mas com outras possibilidades não disciplinares de seu exercício. (AVELINO, 2013, p. 359).

A teoria da soberania, muitas vezes utilizada como fundamento para restringir a autonomia das universidades, também pode ser revisada. Para Daniel Pitanguira de Avelino (2013, p. 359), deve-se deslocar o fundamento da legitimidade da universidade para a coletividade:

Isso quer dizer que a autonomia universitária não precisa ser entendida necessariamente ante um poder público soberano, mas a uma comunidade soberana. Esse desvio do foco da legitimidade do poder, da autoridade à coletividade, modifica também a relação de obediência legal que se espera da universidade. Reconhecendo a soberania da coletividade, é a ela que a produção universitária deve ser voltada e é a ela que deve ser prestada obediência, ainda que contrariando a orientação do poder público, o qual está obrigado a fornecer todas as suas condições de funcionamento autônomo, não porque seja a autoridade soberana titular dessa decisão, mas exatamente por ser também delegatária vinculado daquela instância coletiva de soberania.

Essa reformulação do conceito de autonomia universitária vai ao encontro da proposta de Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 50) de “uma reforma criativa, democrática e emancipatória da universidade pública”. Segundo o autor, como o principal elemento que conforma a crise da universidade na atualidade é a globalização neoliberal, a melhor forma de enfrenta-la não é propondo um retorno a um suposto passado idílico, mas sim enfrentando o novo com o novo (SANTOS, 2008, p. 56). A este projeto que pretende se contrapor à globalização neoliberal, dá o nome de “globalização contra-hegemónica da universidade enquanto bem público” (SANTOS, 2008, pp. 50-51), e seu objetivo é “resituar o papel da universidade pública na definição e resolução colectiva dos problemas sociais que agora, sejam locais ou nacionais, não são resolúveis sem considerar a sua contextualização global” (SANTOS, 2008, p. 52). Nas palavras do professor Boaventura (2008, p. 51):

As reformas nacionais da universidade pública devem reflectir um projecto de país centrado em escolhas políticas que qualifiquem a inserção do país em contextos de produção e de distribuição de conhecimentos cada vez mais transnacionalizados e cada vez mais polarizados entre processos contraditórios de transnacionalização, a globalização neoliberal e a globalização contra-hegemónica. Este projecto de país tem de resultar de um amplo contrato político e social desdobrado em vários contratos sectoriais, sendo um deles o contrato educacional e, dentro dele, o contrato da universidade como bem público. A reforma tem por objetivo central responder positivamente às demandas sociais pela democratização radical da universidade, pondo fim a uma história de exclusão de grupos sociais e seus saberes de que a universidade tem sido protagonista ao longo do tempo e, portanto, desde muito antes da actual fase de globalização capitalista. Se a resposta a esta última tem de ser hoje privilegiada é apenas porque ela inviabiliza qualquer possibilidade de democratização e muito menos de democratização radical. É por esta razão que as escalas nacional e transnacional da reforma se interpenetram. Não é, pois, possível uma solução nacional sem articulação global.

Nas palavras Cristiano Paixão (2021, p. 101), “compreender o desafio da crise atual significa reconquistar a capacidade de pensar o futuro, de se projetar no tempo, de reativar a articulação entre passado, presente e futuro”, o que perpassa também pela retomada de um projeto de país, que deve se pautar necessariamente pelos ideais da democratização e da emancipação. Como leciona o professor José Geraldo de Sousa Junior (2021) um projeto como esse, que promova a libertação e a emancipação coletiva dos povos latinoamericanos, pode ser construído por meio da reivindicação da condição humana pelos oprimidos, em contraponto à desumanização promovida pelo colonialismo, cujas mazelas ainda marcam a realidade da América Latina, e ao atual modelo socioeconômico “ultraneoliberal”, que promove a concentração de renda e a exclusão social (JUNIOR, 2021, pp. 10-13). As Universidades cumprem um papel fundamental nesse projeto de sociedade. Elas podem se tornar “territórios de intersubjetividade” e de cultura, por meio da articulação de diversos saberes e epistemologias, para construir um conhecimento socialmente referenciado e engajado, que seja capaz de refletir sobre os problemas sociais que afetam a região e de propor soluções por meio do exercício da imaginação crítica e da educação em Direitos Humanos. No entanto, alerta

Um modelo assim já se apresenta como proposição interpelante da Universidade convencional, desde que ela se abra a, pelo menos, duas condições. A primeira é o dar-se conta da natureza social do processo que lhe cabe desenvolver. Não é condição trivial, porque ela implica opor-se à tentação de mercadorização do ensino e da pesquisa e consequente redução do sentido de indisponibilidade do bem Educação, constitucionalmente definido como um bem público, processo dramático e cruento em curso autoritário em muitos de nossos países, num projeto claramente hostil à ideia de Universidade como valor social e ao conhecimento crítico como elemento nutriente de práticas e de pensamentos democrático e emancipatório. A outra condição é a de interpelar a Universidade para que ela se abra a novos modos de ingresso e de inclusão de segmentos dela excluídos, a exemplo das políticas de ações afirmativas. Possibilita, assim, alargar o âmbito das pautas pedagógicas que desenvolve e fazer circular no ambiente do ensino e da pesquisa novos temas, cosmologias plurais, epistemologias mais complexas e um diálogo mais amplo entre os saberes. (JUNIOR, 2021, pp. 17-18).

Conjugando todos esses conceitos, a construção de uma universidade verdadeiramente emancipatória e democrática deve partir do reconhecimento da perda de hegemonia da universidade, principal elemento da crise. Só assim, os atores empenhados na sua defesa poderão se concentrar na luta pela reconquista de sua legitimidade, que deve passar, necessariamente, pela democratização do acesso com garantia de qualidade, levando em consideração medidas que questionem o caráter colonial da universidade moderna e busquem a inclusão de grupos sociais historicamente excluídos e de seus saberes no meio universitário (SANTOS, 2008, pp. 60-66).

Nesse processo de abertura da universidade à comunidade, a extensão universitária pode desempenhar papel relevante, desde que seja realizada, segundo Daniel Avelino (2013, p. 359), “de forma não hierarquizada e completa, reconhecendo – e valorizando – os aparatos de saber e as condições de verdade que lhe são alheios”. Assim, as atividades de extensão ao possibilitar que as universidades participem ativamente “na construção da coesão social, no aprofundamento da democracia, na luta contra a exclusão social e a degradação ambiental, na defesa da diversidade cultural” (SANTOS, 2008, pp. 66-67).

Como se vê, a construção de um projeto de universidade como este demanda o envolvimento de diversas “forças sociais disponíveis e interessadas em protagonizá-lo” (ULHÔA, 2021, p. 73) e pode representar “uma ressignificação da ideia de autonomia, em limites mais amplos, mas também cobra da universidade um elevado grau de responsabilidade democrática” (AVELINO, 2013, p. 360). Para Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 81), somente por meio de “um vasto programa de responsabilização social da universidade” será possível reconquistar a legitimidade da universidade. No entanto, alerta que “para que isso ocorra, a universidade tem de ser dotada das condições adequadas tanto financeiras como institucionais”, uma vez que “as deficiências no desempenho da responsabilidade social da universidade não decorrem no desempenho do excesso de autonomia, mas, pelo contrário, da falta dela e dos meios financeiros adequados” (SANTOS, 2008, p. 81), diferentemente do que prega a ideologia neoliberal. Assim, descreve a relação entre autonomia e responsabilidade social nessa nova conformação da seguinte maneira:

Uma vez criadas as condições, a universidade deve ser incentivada a assumir formas mais densas de responsabilidade social, mas não deve ser funcionalizada nesse sentido. A responsabilidade social da universidade tem de ser assumida pela universidade, aceitando ser permeável às demandas sociais, sobretudo àquelas oriundas de grupos sociais que não têm poder para as impor. A autonomia universitária e a liberdade acadêmica – que, no passado, foram esgrimidas para desresponsabilizar socialmente a universidade – assumem agora uma nova premência, uma vez que só elas podem garantir uma resposta empenhada e criativa aos desafios da responsabilidade social. Porque a sociedade não é uma abstracção, esses desafios são contextuais em função da região, ou do local e, portanto, não podem ser enfrentados com medidas gerais e rígidas.

Nesse ano em que a Universidade de Brasília completa 60 anos de existência, é oportuno ressaltar que muitas das ideias até aqui apresentadas – no sentido de democratizar a universidade e ampliar o seu papel na construção de uma sociedade mais justa e solidária – também estão presentes no seu projeto original de *Universidade necessária e emancipatória*, conforma idealizado por Darcy Ribeiro. De acordo com Inês Ulhôa (2021, p. 67), “o projeto para a UnB era um compromisso de intervenção política, como tudo que Darcy fazia na vida,

movido por paixões e disposto a transformar a realidade” e tinha como principal preocupação “dar sentido a uma Educação pública, adequada e necessária ao país”. Desde o momento de sua criação, buscava-se “promover uma educação orientada à construção de uma sociedade democrática, plural, humana, que reconheça a igualdade na diferença em uma perspectiva crítica e emancipatória que respeite e promova os direitos humanos” (ULHÔA, 2021, p. 72). O seu projeto original, de tão inovador, tornou-se paradigma da experiência universitária brasileira, e inspirou a criação de várias outras universidades no território nacional.

Apesar de o projeto de Darcy Ribeiro ter sido interrompido pelo governo ditatorial que se instalou no país em 1964, o professor José Geraldo de Sousa Júnior (2012, p. 16) lembra que “a compreensão do projeto originário da UnB não se faz sem o resgate da memória histórica de sua construção e de seus princípios e também de seus abalos”. Após a redemocratização, a UnB pode, munida dessa consciência histórica sobre seu passado, retomar o “compromisso ético com a escola e com a liberdade do pensamento que a UnB inaugurou, ao conjugar educação e democracia com direitos humanos” (ULHÔA, 2021, p. 71). É justamente nesse sentido que se deve entender as iniciativas como a adoção de ações afirmativas, o fortalecimento da pesquisa e da extensão, dentre outras, que foram capazes de alterar de forma significativa o perfil dos estudantes da universidade e de fortalecer os laços entre a universidade e a comunidade da qual faz parte. Apesar do cenário atual de desmonte do direito à educação como bem público e da autonomia universitária, que às vezes parece inescapável, o resgate do paradigma da UnB demonstra que

mudar qualquer cenário de opressão passa pela criatividade da política, expressa na ação cotidiana entre os homens no espaço público, na exigência do pensar e do agir, do potencial do novo, que pode ser notado nos movimentos que despontam nos povos periféricos se oferecendo ao desafio da ruptura com tudo que lhes oprime, na desobediência civil, legítima, na resistência à opressão e que gera poder na ação conjunta a quem a pratica na defesa de seus direitos subtraídos. (ULHÔA, 2021, pp. 74-75).



## CONCLUSÃO

O estudo da história das universidades no Brasil demonstra uma realidade complexa e heterogênea, atravessado por diversos interesses dos mais distintos grupos sociais, cada qual defendendo uma concepção diferente do que é a universidade e qual deve ser o seu papel na sociedade. O processo de consolidação tardio da universidade brasileira, levado a cabo pela Reforma Francisco Campos de 1931, de caráter centralizador, cimentou no imaginário político o papel da universidade no processo de modernização do país, que deveria ser, invariavelmente, conduzido pelo Estado, sendo a universidade mero coadjuvante nesse processo.

As experiências paradigmáticas da USP, da UDF e da UnB foram fundamentais para introduzir no país o verdadeiro espírito universitário, o que contrasta com a realidade da maioria das universidades do país na época: uma agremiação de várias faculdades profissionais independentes, que não dialogavam entre si. Nesse sentido, o projeto original da Universidade de Brasília, inspirado em parte pelas lutas estudantis latinoamericanas que motivaram a Reforma de Córdoba, destaca-se pelo vanguardismo e pela enorme criatividade política de Darcy Ribeiro. Imaginou-se uma universidade necessária e emancipatória, que se propunha a ser verdadeira protagonista do processo de transformação social, ao pensar o Brasil e a América Latina como problemas.

Considerando seu enorme potencial transformador, não espanta que a Ditadura Militar tenha elegido as universidades como um dos principais inimigos para a consolidação do seu projeto de modernização conservadora. A UnB foi invadida quatro vezes e seu projeto original totalmente descaracterizado pelas legislações editadas no período e pelo afastamento dos professores comprometidos com a visão de Darcy Ribeiro. A Reforma Universitária de 1968, assim, pautou-se a partir de dois eixos principais – repressão e cooptação – e produziu aquilo que Marilena Chauí (2001, p. 58) chama de “universidade administrada”, sendo que seus reflexos estão presentes até hoje, como a expansão acelerada do ensino superior privado de caráter empresarial.

Durante todo esse período, a autonomia universitária era proclamada pelo discurso oficial, conforme previsto nas legislações editadas, no entanto, a realidade consistia em uma universidade tutelada em praticamente todos os seus aspectos. Dessa forma, a Assembleia Constituinte de 1987-1988 foi percebida como uma singular oportunidade de transformação social pelos setores comprometidos com a educação pública, gratuita e de qualidade. Ao longo de sua existência, a Constituição Federal de 1988 demonstrou ser uma verdadeira carta de direitos, uma vez que incorporou muitas das demandas desses grupos no seu capítulo destinado

à Educação, incluindo, pela primeira vez na história, o princípio da autonomia universitária em seu artigo 207.

Tão logo promulgada a Constituição Cidadã, porém, os setores inconformados com o texto final depreenderam esforços na tentativa de desfazer as principais conquistas do texto. No que se refere ao campo da Educação, esse cenário se associou a emergência do modelo de desenvolvimento econômico conhecido como neoliberalismo, hostil à ideia da educação como um direito e à própria universidade pública. Privilegiou-se as instituições que enxergam a educação superior como uma mercadoria, ao mesmo tempo em que a crise das universidades públicas se intensificou. Por um período, os governos de esquerda fortaleceram as universidades públicas, mas não realizaram mudanças estruturais nas suas formas de administração e de financiamento, principais obstáculos à concretização da autonomia constitucional.

O Supremo Tribunal Federal aparece, neste trabalho, como um dos principais atores nesse processo de resistência aos direitos conquistados na Assembleia Constituinte, ao associar recorrentemente a autonomia constitucional àquela prevista pela legislação ordinária durante os períodos autoritários da história política brasileira. Percebe-se a permanência de diversos discursos que identificam a universidade como um problema, de natureza política e econômica, o que justifica sua sujeição aos desígnios do Estado, camuflada por uma lógica administrativa.

Com a eclosão de movimentos ultraconservadores, inimigos declarados da universidade pública e crítica, que lograram assumir o poder em 2019, esperava-se que o STF não poderia mais se furtar do desafio constitucional de pensar a autonomia universitária constitucional, como vinha fazendo até então. O paradigma dessa mudança seria a ADPF nº 548, que proibiu a invasão dos *campi* por policiais para apreender material de campanha e censurar alunos e professores, no pleno exercício regular de seus direitos fundamentais, durante a campanha eleitoral de 2018.

Contudo, após esse julgamento, agravaram-se as práticas desconstituintes contra a universidade pública, gratuita, de qualidade e autônoma, e o tribunal não deu uma resposta contundente como em 2018. Muito pelo contrário, o que se observou nas ações referentes às nomeações de reitores foi uma recusa explícita da proposta de alargamento do sentido do artigo 207 da Constituição, presente no voto do Ministro relator Edson Fachin. Pode se afirmar que o entendimento do Supremo Tribunal Federal não consegue transmitir a dimensão total do projeto educacional inscrito na Constituição de 1988, uma vez que não leva em consideração qual a realidade que se pretendia alterar ao declarar no texto constitucional a autonomia didático-científica, administrativa e financeira das universidades. Uma realidade marcada pelo

autoritarismo, por perseguições, tortura e até mesmo assassinato daqueles que lutavam por democracia dentro das universidades.

Apesar do atual quadro desanimador, o entendimento do Supremo Tribunal Federal não pode ser enxergado como um ponto final na discussão sobre a autonomia universitária. O Direito Achado na Rua nos mostra que a gramática dos direitos está em constante transformação e que a mobilização popular tem enorme potencial transformador da realidade. Nesse sentido, é preciso resgatar o projeto original da Universidade de Brasília como horizonte utópico, que nos aponta caminhos para a construção de uma universidade pública mais democrática, verdadeiramente autônoma e comprometida com a emancipação social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Cida. **Bolsonaro nomeia para reitor da UFPB candidato com menos de um décimo dos votos**. Brasil de Fato, João Pessoa, 05 nov 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/11/05/bolsonaro-nomeia-para-reitor-da-ufpb-candidato-com-menos-de-um-decimo-dos-votos>>. Acesso em 13 set 2022.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Future-se: uma obsessão governamental contra a autonomia universitária?** Retratos da Escola, Brasília, v. 14, n. 30, p. 640–654, 2021. Disponível em: <<https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1239>>. Acesso em: 2 set. 2022.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. **Autonomia, soberania e disciplina: pesquisas e considerações democráticas sobre o discurso legal acerca da escolha de dirigentes universitários**. In: COSTA, Alexandre Bernardino (Org.). Direito vivo: leituras sobre constitucionalismo, construção social e educação a partir do Direito Achado na Rua. vol. 1. Brasília: Editora UnB, 2013.

BARRETO, Arnaldo L.; FILGUEIRAS, Carlos A. L. **Origens da Universidade Brasileira**. Química Nova [online], São Paulo, v. 30, n. 7, pp. 1780-1790, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-40422007000700050>>. Acesso em 22 jul. 2022.

BERROGAIN, Fábio Ferreira. **Estado, autonomia e governança das universidades sob a perspectiva analítica do financiamento da Educação Superior**. 2021. 180 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/43404>>. Acesso em 30 ago 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 9 ago 2022.

BRASIL. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931**. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Rio de Janeiro, 1931.

Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 30 jul 2022.

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. Brasília, 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15540.htm)>. Acesso em 4 ago 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em 2 set 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 1997. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em 8 set 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548 Distrito Federal**. Inteiro teor do acórdão. Brasília, Relatora: Min. Cármen Lúcia, 15 de maio de 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343350100&ext=.pdf>>. Acesso em 8 set 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.565 Distrito Federal**. Inteiro teor do acórdão. Brasília, Relator Min. Edson Fachin, 11 de outubro de 2021a. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349815076&ext=.pdf>>. Acesso em 8 set 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Referendo décima segunda em tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 756 Distrito Federal**. Inteiro teor do acórdão. Brasília, Relator Min. Ricardo Lewandowski, 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350311332&ext=.pdf>>. Acesso em 8 set 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548 Distrito Federal**. Inteiro teor do acórdão.

Brasília, Relatora: Min. Cármen Lúcia, 27 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344606689&ext=.pdf>>. Acesso em 8 set 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Referendo na medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 759 Distrito Federal**. Inteiro teor do acórdão. Brasília, Relator Min. Edson Fachin, 8 de fevereiro de 2021b. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346159054&ext=.pdf>>. Acesso em 8 set 2022.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CHAUÍ, Marilena. **O exercício e a dignidade do pensamento: o lugar da Universidade Brasileira**. Revista Humanidades, Brasília, n. 65, pp. 77-90. 2021. Disponível em <[https://www.editora.unb.br/downloads/Revista%20Humanidades%2065\\_vDigital.pdf](https://www.editora.unb.br/downloads/Revista%20Humanidades%2065_vDigital.pdf)>. Acesso em 5 ago 2022.

CIRNE, Mariana Barbosa. **Autonomia Universitária Constitucional**. 1ª ed. Curitiba: Editora Prismas, 2014.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro. **As categorias público e privado no Brasil: o conflito na Educação desde a Assembleia Constituinte**. Revista Humanidades, Brasília, n. 65, pp. 77-90. 2021. Disponível em <[https://www.editora.unb.br/downloads/Revista%20Humanidades%2065\\_vDigital.pdf](https://www.editora.unb.br/downloads/Revista%20Humanidades%2065_vDigital.pdf)>. Acesso em 5 ago 2022.

DINIZ, Davi Monteiro. **A Estranha Autarquia: Da Desagregação do Regime Jurídico Constitucional Universitário por Leis Administrativas e seus Efeitos nas Universidades Federais Brasileiras**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, Minas Gerais, v. 1, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://indeorg/index.php/rdagp/article/view/173xlaw>>. Acesso em 5 ago 2022.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária: o princípio constitucional e as suas implicações**. 1989. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt8909.pdf>>. Acesso em 5 jun. 2022.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968**. Educar em Revista [online], Curitiba, n. 28, pp. 17-36, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-40602006000200003>>. Acesso em 25 jul 2022.

FUNDAÇÃO 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](https://www.comissaoverdade.unb.br/images/docs/Relatorio_Comissao_da_Verdade.pdf)>. Acesso em 5 jun 2022.

JUNIOR, José Geraldo de Sousa. **Da Universidade Necessária à Universidade Emancipatória: balanço da gestão de um sonho**. In: \_\_\_\_\_.(org.) *Da Universidade Necessária à Universidade Emancipatória*. Brasília: Editora UnB, 2012.

JUNIOR, José Geraldo de Sousa. **Future-se valoriza o privado e não acena para o *ethos* acadêmico**. [13 de maio de 2019]. São Leopoldo: IHU On-Line Revista do Instituto Humanitas Unisinos, nº 539, ano XIX. Entrevista concedida a Patricia Fachin. Disponível em: <<https://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao539.pdf>>. Acesso em 2 set 2022.

JUNIOR, José Geraldo de Sousa. **Territórios de conhecimentos e de Intersubjetividades: um lugar social para a Universidade**. Revista Humanidades, Brasília, n. 65, pp. 10-22, 2021. Disponível em: <[https://www.editora.unb.br/downloads/Revista%20Humanidades%2065\\_vDigital.pdf](https://www.editora.unb.br/downloads/Revista%20Humanidades%2065_vDigital.pdf)>. Acesso em 15 set 2022.

LEHER, Roberto. **Autonomia universitária e liberdade acadêmica**. Revista Contemporânea de Educação, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, pp. 208-226. 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/23167>>. Acesso em 30 ago 2022.

MARTINS, Carlos Benedito. **A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil**. Revista Educação & Sociedade, Campinas, v. 30, n. 106, pp. 15-35, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100002>>. Acesso em 4 ago 2022.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **A ditadura nas universidades: repressão, modernização e acomodação**. Cienc. Cult., São Paulo, v. 66, n. 4, p. 21-26, Dec. 2014. Disponível em:

<[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252014000400010&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252014000400010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 05 ago 2022.

PAIXÃO, Cristiano. **Educação, Universidades e a Constituição: disputas sobre o futuro.** Revista Humanidades, Brasília, n. 65, pp. 77-90. 2021. Disponível em <[https://www.editora.unb.br/downloads/Revista%20Humanidades%2065\\_vDigital.pdf](https://www.editora.unb.br/downloads/Revista%20Humanidades%2065_vDigital.pdf)>. Acesso em 5 ago 2022.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil.** Revista CEJ, Brasília, v. 9, n. 31, p. 19-30, 27 dez. 2005. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/685>>. Acesso em 05 ago 2022.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 39, n. 145, pp. 946-961. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018205173>>. Acesso em 17 ago 2022.

RIBEIRO, Darcy. **Universidade de Brasília.** In: \_\_\_\_\_ (org.). *Universidade de Brasília: Projeto de Organização, Pronunciamento de Educadores e Cientistas.* Brasília, Editora UnB, 2011.

SAMPAIO, Anita Lapa Borges de. **Autonomia universitária: um modelo de interpretação e aplicação do artigo 207 da Constituição Federal.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no Século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade.** In: SANTOS, B. S.; FILHO, N. A. (Org.). *A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova.* Coimbra, 2008. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/A%20Universidade%20no%20Seculo%20XI.pdf>>. Acesso em 23 ago 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O lucrativo mercado da educação e da ciência que extermina a universidade pública e democrática.** São Leopoldo: IHU On-Line Revista do Instituto Humanitas Unisinos, nº 539, ano XIX. Entrevista concedida a João Vitor Santos e Wagner Fernandes de Azevedo. Disponível em: <<https://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao539.pdf>>. Acesso em 2 set 2022.



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

SILVA, Flávia Calé da. **Autonomia Universitária: o retrovisor que persiste em nortear o século XXI.** Revista Angelus Novus, [S. l.], v. 16, n. 16, p. 37-45, 2021. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ran/article/view/180319>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

**SUPREMO recebe ação da OAB contra contingenciamento de verbas de universidades federais.** Portal Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=415865>>. Acesso em 12 set 2022.

TREVISOL, Joviles Vitório; GARMUS, Ricardo. **O Princípio da Autonomia na Universidade Brasileira: Sentidos em Disputa.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 307–326, 2021. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/105947>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

TRINDADE, Hégio. **Por um novo projeto universitário: da “Universidade em Ruínas” à “Universidade Emancipatória”.** In: JUNIOR, José Geraldo de Sousa (Org.). *Da Universidade Necessária à Universidade Emancipatória*. Brasília: Editora UnB, 2012.

ULHÔA, Inês. **Da responsabilidade social e do papel histórico da Universidade necessária e emancipatória.** Revista Humanidades, Brasília, n. 65, pp. 65-76. 2021. Disponível em <[https://www.editora.unb.br/downloads/Revista%20Humanidades%2065\\_vDigital.pdf](https://www.editora.unb.br/downloads/Revista%20Humanidades%2065_vDigital.pdf)>. Acesso em 15 set 2022.