XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

JULIA MAURMANN XIMENES

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Rogerio Luiz Nery Da Silva

Julia Maurmann Ximenes

Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-811-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (Conselho Nacional de Pós-Graduação em Direito) ocorreu em Goiânia nos dias 19-21 de junho de 2019 com a participação de vários pesquisadores. A temática do Encontro, "Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo", está totalmente alinhada às discussões do Grupo de Trabalho "Direitos Sociais e Políticas Públicas".

Diante do número de trabalhos encaminhados, o GT Direitos Sociais e Políticas Públicas é dividido em três agrupamentos de pesquisas. A apresentação e o posterior debate sobre os 17 trabalhos submetidos à avaliação por pares do primeiro GT foi coordenada pelos professores doutores Julia Maurmann Ximenes, Saulo de Oliveira Pinto Coelho e Rogério Luiz Nery da Silva. A coordenação optou por não categorizar os trabalhos em temas, o que deixou o debate transversal durante toda a tarde, sempre retomando uma questão crucial na problemática do GT – a definição de políticas públicas e seus impactos na efetivação dos direitos.

Neste sentido, vários pesquisadores apontaram a necessidade da valorização da pesquisa empírica em Direito. Objetos de pesquisa como o papel do Estado na efetivação de direitos sociais, diálogos institucionais, pacto federativo e ciclo das políticas públicas não são abstratos mas conectados à realidade brasileira, demandando levantamento de dados que contribuam para uma análise crítica da problemática.

Esta apresentação tem como objetivo apenas suscitar a curiosidade e o convite ao leitor interessado no contexto de efetivação de direitos sociais no Brasil. O atual cenário da pesquisa jurídica sobre o papel do campo jurídico na efetivação de direitos sociais está presente nesta coletânea. O amplo leque de objetos de pesquisa poderá instigar outros pesquisadores no desafio de reflexão sobre a relação entre Direito e Políticas Públicas.

Boa leitura!

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Prof. Dr. Saulo De Oliveira Pinto Coelho - UFG

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva - UNOESC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR COMO LEGITIMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO

THE UNIVERSITY AUTONOMY OF THE FEDERAL INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION AS LEGITIMATION OF PUBLIC POLICIES OF INCLUSION

Pedro Henrique Moreira Cruvinel [1]
José Querino Tavares Neto [2]

Resumo

O artigo traça a desenvolvimento da autonomia universitária no ordenamento jurídico pátrio, quando, com a promulgação da Constituição de 1988, alcançou o status constitucional. Por outro lado, destaca como as IFES legitimaram a adoção de políticas públicas inclusivas sob o princípio da autonomia. Em uma sociedade marcada pela forte desigualdade social, o pioneirismo de algumas instituições federais de ensino superior foi capaz de corrigir distorções que fomentaram por muitos anos tal desigualdade. A universidade, portanto, deixou de servir somente às classes mais favorecidas e voltou-se àqueles que jamais puderam ingressar no ambiente acadêmico.

Palavras-chave: Autonomia, Universidade, Constituição, Democratização, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The article traces the development of university autonomy in the country's legal order, when, with the promulgation of the 1988 Constitution, it achieved constitutional status. On the other hand, it highlights how the IFES legitimized the adoption of inclusive public policies under the principle of autonomy. In a society marked by strong social inequality, the pioneerism of some federal institutions of higher education has been able to correct distortions that have fostered such inequality for many years. The university, therefore, stopped serving only the most favored classes and turned to those who could never enter the academic environment.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Autonomy, University, Constitution, Democratization, Public policy

---

[1] Servidor estatutário da Universidade Federal de Goiás. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (Universidade Federal de Goiás). Advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil.

[2] Pós-doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra, Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, Professor do Programa de Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207, garante às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Contudo, autonomia é um conceito amplo, "polissêmico localizado no domínio da distribuição territorial e funcional do poder e, portanto, relacionado com as definições específicas sobre a forma jurídica e política do Estado" (MOTTA e MARIN, 2016, p. 64). Assim, faz-se necessário definir autonomia da forma mais precisa, qual seja, como poder de autonormação. Noutras palavras, "a possibilidade de dar-se um ordenamento jurídico, o que consiste em poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém, e limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem o qual, ou fora do qual, não existiria" (RANIERI, 2005, p. 19). Portanto, o conceito de autonomia jamais se confunde com o de soberania, que:

> [...] indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, consequentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado. Este conceito está, pois, intimamente ligado ao de poder político: de fato, a Soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido de transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito (BOBBIO et al, 1998, p. 1179).

Desse modo, o ente autônomo só possui essa qualidade por disposição de um poder superior, soberano. No caso das universidades, além da citada previsão constitucional, a Lei nº 9.394/96 estabelece as prerrogativas para o exercício da autonomia. Entretanto, no tocante às IFES – Instituições Federais de Ensino Superior – não é tarefa simples o exercício da autonomia, vez que há uma dependência orçamentária da União para custeio, investimentos e contratação de pessoal.

Outrossim, as IFES tornam-se mero instrumento de política de Estado, ou até mesmo de Governo, pois é a União quem planeja, define as políticas de ensino superior e as executa. Desse modo, por depender tanto do governo federal, a autonomia universitária das IFES é extremamente mitigada, haja vista que estão sujeitas à burocracia estatal, contingenciamento de despesas, regime da caixa único, bem como as restrições intrínsecas do regime de direito público.

Logo, percebe-se que a autonomia universitária disposta na Constituição possui um

caráter simbólico, sobretudo no tocante às IFES, conforme ensinamento de Marcelo Neves (2018, p. 82-83):

> [...] O texto constitucional cumpre outras funções sociais, não sua aparente função jurídica. Com o auxílio do conceito, muito discutido nos últimos anos, de legislação simbólica ou 'leis simbólicas', pode-se introduzir aqui o conceito de constitucionalização simbólica ou texto constitucional simbólico. Com isso não se desconhece que a integração sistêmica não depende apenas de 'variáveis instrumentais', mas também de 'variáveis simbólicas (expressivas)'. Nessa perspectiva, o direito positivo também precisa do emprego de elementos simbólicos para cumprir suas funções de garantia de expectativas e controle de comportamento. Mas, no contexto do debate sobre legislação ou lei simbólica ou sobre 'Constituição simbólica', é atribuído à palavra 'simbólico' um sentido bem específico: refere-se a uma hipertrofia, a saber, ao emprego simbólico da legiferação em contradição com a função específica do sistema jurídico de orientar expectativas normativas e controlar comportamentos.

Nesse sentido, em que pese o artigo 207 da Constituição Federal possuir incidência direta e eficácia plena, ainda, trinta anos após a promulgação, possui um caráter simbólico, ou seja, possui uma função meramente programática. No entanto, isso não impediu que houvesse avanços nas políticas públicas de inclusão no âmbito das IFES fundada na autonomia universitária. Inclusive, algumas dessas políticas, como a de cotas, precederam o texto legal. Desta feita, pretende-se responder neste artigo se o princípio da autonomia é legitimador das políticas públicas de inclusão adotada pelas instituições federais de ensino superior.

Ademais, conforme Boaventura de Sousa Santos (2011), há uma crise institucional das universidades mundo afora, visto que existe uma pressão crescente para a formação de mão de obra qualificada que adenta as exigências do mercado. Destarte, as IFES brasileiras são avaliadas por critérios de eficácia e produtividade de natureza meramente contábil, que muitas vezes se contrapõem com o processo científico.

O presente artigo propõe investigar o conceito constitucional de autonomia universitária a partir de uma abordagem teórica, tendo o método bibliográfico e a indução, sobretudo no caso das Instituições Federais de Ensino Superior, além de abordar a forma como essas instituições legitimam a adoção de políticas públicas embasadas neste conceito. A pesquisa tem por objeto, ainda, demonstrar como, mesmo inexistindo autonomia plena, as IFES lograram êxito com as políticas públicas de inclusão social em um país tão marcado pela

desigualdade social.

1 A AUTONOMIA UNIVERSTIÁRIA DAS IFES

1.1 Breve histórico da autonomia universitária no Brasil

A Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, instituída pelo Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, foi a primeira medida a conceder autonomia didático-administrativa aos institutos de ensino superior. Até então o Estado exercia forte controle sobre o ensino superior. A "Reforma Rivadávia", em alusão ao seu autor, Rivadávia Cunha, não teve muitos êxitos e foi suprimida quatro anos depois, quando entraram em vigor as mudanças introduzidas pelo Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915.

Destaca-se que a primeira universidade do Brasil – Universidade do Rio de Janeiro, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro – foi instituída sob a égide do Decreto nº 11.530, em 7 de setembro de 1920, visto que o artigo 6º já previa a reunião da Escola Politécnica, da Escola de Medicina e de uma Faculdade Livre de Direito em Universidade. Curiosamente, o motivo maior da criação da Universidade do Rio de Janeiro foi a "a 'necessidade' diplomática de conferir um título universitário de *Doutor Honoris Causa* ao Rei Alberto, da Bélgica, que visitou o Brasil naquele ano" (RANIERI, 2013, p. 92).

Em 13 de janeiro de 1925, o Decreto nº 16.782-A instituiu a Reforma Rocha Vaz – a última reforma do ensino superior na Primeira República – que visou reforçar o controle federal sobre as universidades, uma vez que o país passava por tensões sociais que culminaram na Revolução de 1930. Por esse decreto foi criado o Departamento Nacional de Ensino (art. 1º), cujo diretor-geral era livremente nomeado pelo Presidente da República (art. 3º, §1º) e a ele subordinavam-se os diretores de institutos de ensino e reitores de universidades.

Com o novo regime implantado pela Revolução de 1930, foi criado o Estatuto das Universidades Brasileiras, baixado pelo Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, que garantia autonomia administrativa, didática e disciplinar às universidades (art. 9º). Contudo, essa autonomia na prática era quase inexistente, visto que houve a criação dos Conselhos Técnico-Administrativos (art. 29) em cada instituto universitário,

> [...] numa clara contenção dos poderes das congregações, cuja cooptação de seus

> membros pelo ministro, bem como a escolha de reitores e diretores, denota a penetração do poder do Estado nas estruturas da organização do ensino e da administração interna (RANIERI, 2013, p. 99).

Desse modo, o Estatuto das Universidades Brasileiras, ao mesmo tempo que garantia autonomia, restringia eventuais mudanças na estrutura regimental das universidades, o que na prática impedia o exercício da autonomia universitária.

Após trinta anos de vigência do Decreto nº 19.851, foi sancionada a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixou as diretrizes e bases da educação nacional. Essa lei estabeleceu expressamente, em seu artigo 80, que as Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar. No entanto, a própria Lei nº 4.024/61 restringia a autonomia concedida, vez que os Estatutos das Universidades, além dos regimentos de suas unidades, deveriam ser aprovados pelo Conselho Federal de Educação, conforme disposto no artigo 9º.

Posteriormente, foi baixada a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que limitou a autonomia universitária. Ademais, após o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, houve acentuada restrição à autonomia das universidades, haja vista o início do regime de exceção iniciado pelo Governo Militar. Outrossim, após a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, a autonomia universitária foi praticamente liquidada, quando as IFES tornaram-se repartições públicas centralizadas e dependentes do Ministério da Educação. Como exemplo,

> [...] a liberdade de pensamento foi mantida sob condições (art. 153, parágrafo 8º); e o tradicional enunciado ‘é garantida a liberdade de cátedra’ – em vista da extinção da própria cátedra pelo art. 33, parágrafo 3º, da Lei nº 5.540, ora confirmada – foi eufemisticamente substituído pela expressão ‘liberdade de comunicação de conhecimento do magistério, ressalvado o disposto no art. 154’. [...] o abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importava a suspensão daqueles direitos, de dois a dez anos, por declaração do Supremo Tribunal Federal (RANIERI, 2013, p. 123).

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 elevou a autonomia universitária ao plano constitucional, conforme disposto no artigo 207. Destarte, o ordenamento infraconstitucional não pode “restringir, reduzir, diminuir ou afetar, ainda que de modo indireto, a autonomia universitária, cujos limites, repita-se, estão na Constituição e só dela podem ser extraídos”

(FERRAZ, 1999, p. 126). A autonomia universitária, dessa feita, deixou de ser uma concessão legal para tornar-se uma determinação constitucional expressa (MARTINS, 2008).

1.2 O conceito de autonomia universitária no ordenamento constitucional vigente

A autonomia, em direito público, é conceituada como poder funcional derivado, ou seja, advém de um poder maior, soberano, e por isso está submetida ao interesse do ente que lhe concede. Assim, a autonomia universitária hoje está circunscrita à Constituição Federal de 1988, bem como sujeita às leis e demais atos normativos. Noutras palavras:

> Fica claro, pois, que é em razão do serviço específico que deve prestar – ensino, pesquisa e extensão – que a universidade tem autonomia; e, que em função do mesmo, o uso da autonomia deve ser eficiente e adequado às referências socioculturais, econômicas e políticas próprias da sociedade na qual a instituição se insere. Por essas razões a autonomia universitária é relativa. Qualquer tentativa de definição da autonomia universitária em um contexto determinado deve, por conseguinte, passar pelas referências que a informam e pelas restrições que a limitam, de sorte que tal definição não se mostre irreal, descolada do processo social global (RANIERI, 2013, p. 38)

O artigo 207 da Constituição Federal – único dispositivo constitucional a cuidar da questão universitária sob o ângulo da autonomia – é norma de mera aplicação (ou *self-executing*, conforme a doutrina norte-americana). Ou seja, possui incidência imediata, sendo desnecessário comandos legislativos complementares.

> Assim, pois, a própria norma constitucional regula inteiramente o assunto, em normatividade acabada e completa. Se criada uma universidade pública, qualquer que seja a esfera política que o faça, terá esta assegurada a autonomia, com os contornos definidos na Constituição Federal. Destarte, a autonomia universitária será exercida nos termos da Constituição e não nos termos da lei (FERRAZ, 1999, p. 123).

Portanto, as universidades públicas, sobretudo as federais, após a promulgação da Constituição de 1988, saíram de uma dependência burocrática do ente central para uma autonomia imediata. Esse processo, contudo, não foi simples e ainda hoje gera alguns debates sobre o limite da autonomia universitária. Destaca-se que a autonomia outorgada pela Carta de 1988 só aceita limites impostos pelo próprio ordenamento constitucional. Logo, a autonomia universitária não pode ser exercida em desconformidade com o artigo 206, por exemplo, bem

como ultrapassar os limites dos direitos individuais e coletivos previstos no artigo 5º.

> A verificação da existência de autonomias consagradas pela Constituição tem importante razão de ser: os atos editados pelos órgãos ou entidades autônomos, no estrito limite de suas atribuições, serão considerados primários, ligados por grau de dependência somente à mesma Constituição, possuindo a natureza de lei material e, consequentemente, o mesmo grau hierárquico conferido à lei formal. Em outras palavras: constituirão exceções ao princípio da primazia da lei. A ingerência do Executivo ou do Legislativo no campo específico destinado à normatização pelas entidades ou órgãos autônomos consistirá, por isso, violação à ordem constitucional (MOTTA e MARIN, 2016, p. 84).

Hodiernamente, a universidade pública não pode ser tratada como um órgão público como os demais. Ao contrário dos demais órgãos da administração descentralizada, as IFES detêm capacidade normativa em matéria didática, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. "A este ente, portanto, não é adequado o desenho autárquico (ainda que qualificado de 'especial') ou fundacional" (RANIERI, 2013, p. 201). O conceito de autarquia no artigo 5º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/67, que a define como "serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei" (DI PIETRO, 2010, p. 428). Todavia, o vocábulo autônomo é inadequado, pois nem toda autarquia possui capacidade autonormativa, mas apenas autoadministrativa. De todo modo,

> Independentemente das vestes jurídicas ou do *nomem iuris*, as autarquias e fundações universitárias, por receberem fundamentalmente, recursos financeiros com dotação consignada no orçamento da União, estão sujeitas à supervisão ou tutela exercida pelo Ministério da Educação (MEC) – controle finalístico ou supervisão ministerial (art. 4º, parágrafo único, do Decreto-lei nº 200/67) (ZIELINSKI e CASTALDELLO, 2014, p. 9).

Por conseguinte, as IFES ainda sofrem com a não efetividade do disposto no artigo 207 do texto constitucional, vez que,

> [...] submetem-se às normas de direito administrativo e financeiro que ordenam a Administração Pública, se exceções (como as normas orçamentárias e financeiras, por exemplo) e estão sujeitas a controle contábil, financeiro e orçamentário dos Tribunais de Contas, além de restrições relativas ao uso dos recursos vinculado à educação previstas na LDB (art. 70). Também se submetem a mecanismos formais de controle interno e externo, inclusive no que diz respeito aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000. Como as universidades

> públicas integram a administração indireta e atuam mediante repasse de verbas de responsabilidade de gestão expressos no art. 1º da LRF devem ser observados (RANIERI, 2018, p. 953-954).

1.3 A Lei de Diretrizes e Bases na Educação (LDB) e autonomia universitária

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, chamada de Lei de Diretrizes e Bases na Educação ou também de Lei Darcy Ribeiro, é o atual eixo jurídico de organização do ensino no Brasil. No que tange à autonomia universitária, a LDB apenas exemplifica, nos seus artigos 53 e 54, processos autônomos já deduzidos do ordenamento constitucional (art. 207).

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

Todavia, sem autonomia financeira, os dirigentes das IFES não podem ser cobrados pela sociedade por má gestão, haja vista que a burocracia e a centralização administrativa favorecem a irresponsabilidade institucional, “independentemente dos controles a que seja submetida, porque não respondem inteiramente pelos resultados alcançados; é dizer, não há *accountability*” (RANIERI, 2013, p. 193).

Noutras palavras, as IFES ainda dependem de sobremaneira do Ministério da Educação, sobretudo para a alocação de recursos, que em muitos casos vêm dotação específica. Tal fato, obviamente, reduz a autonomia administrativa, pois impede o gestor a administrar a

instituição da forma como lhe convir.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO E SUA LEGITIMAÇÃO A PARTIR DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

O Projeto de Lei nº 180/2008 da Câmara dos Deputados foi aprovado pelo plenário do Senado Federal em 7 de agosto de 2012, convertendo-se na Lei nº 12.711 após sanção da então Presidente Dilma Rousseff. Contudo, mesmo antes de tornar-se lei, muitas universidades públicas já adotavam a política de cotas. A Universidade de Brasília (UnB), por exemplo, foi pioneira ao implementar essa política ainda no ano de 2004. A implementação dessas políticas foi consubstanciada pelo princípio da autonomia universitária.

Pode-se conceituar política de inclusão como:

> [...] o conjunto de estratégias, iniciativas ou políticas que visam favorecer grupos ou segmentos sociais que se encontram em piores condições de competição em qualquer sociedade em razão, na maior parte das vezes, da prática de discriminações negativas, sejam elas presentes ou passadas. Em outras palavras, trata-se de medidas que visam eliminar desequilíbrios existentes entre determinadas categorias sociais até que eles sejam neutralizados (MAGALHÃES et al, 2009, p. 257).

Evidentemente, houve diversos questionamentos perante o Judiciário acerca de eventual inconstitucionalidade destas medidas inclusivas, sobretudo no tocante ao princípio da isonomia, insculpido no texto constitucional. Ocorre que:

> O princípio da universalidade formal deve ser oposto, primeiro, a uma preocupação com os resultados, algo que as políticas universalistas materiais abarcam. Segundo deve ser oposto a uma preocupação com os resultados obtidos hoje, enquanto não há recursos suficientes ou vontade política para a implementação de mudanças estruturais que requerem a consideração do contexto, e enquanto há indivíduos que não mais podem ser alcançados por políticas universalistas de base, mas que sofreram os efeitos, no que toca à educação, da insuficiência dessas políticas. São necessárias, por conseguinte, também políticas afirmativas.
>
> [...]
>
> As políticas universalistas materiais e as políticas afirmativas têm [...] o mesmo fundamento: o princípio constitucional da igualdade material. São, contudo, distintas

> no seguinte sentido. Embora ambas levem em consideração os resultados, as políticas universalistas materiais, diferentemente das ações afirmativas, não tomam em conta a posição relativa dos grupos sociais entre si (IKAWA, 2008, p. 150-152).

Alternativamente, havia o questionamento sobre a constitucionalidade dessas medidas serem adotadas de forma autônoma pelas universidades, vez que, supostamente, usurpariam a competência legislativa da União. Todavia, mais do que isso, o princípio da autonomia universitária serviu como substrato jurídico para adoção das ações afirmativas. Nesse sentido, o exercício da autonomia é "matéria do arbítrio exclusivo da própria universidade, ou seja, está justamente aí a prerrogativa principal da sua autonomia" (MARTINS, 2008, p. 216). Assim, não cabe ao legislador infraconstitucional, ou até mesmo ao julgador, limitar a autonomia que a Constituição garante às universidades, pois aí sim haveria uma inconstitucionalidade.

A autonomia universitária, portanto, foi o princípio legitimador para a adoção de políticas inclusivas no âmbito das Instituições de Ensino Superior (IES), sobretudo das Federais (IFES). Contudo, tendo em vista que, conforme já expresso no presente artigo, os atos editados por qualquer instituição universitária, no exercício de sua autonomia, possuem o mesmo grau hierárquico conferido à lei formal, bastaria a publicação de resoluções dos seus conselhos superiores para legitimar a adoção de qualquer política universitária? Não, absolutamente. As políticas de inclusão, bem como qualquer medida administrativa, didática e/ou científica, devem limitar-se por todo arcabouço legal vigente. Nesse sentido, ao mesmo tempo que a autonomia universitária legitima, deve estar legitimada pelo ordenamento jurídico. Por conseguinte, mesmo que os atos autônomos tenham o mesmo grau hierárquico das leis formais, não constituem ordenamentos independentes, ou seja, estão sujeitos ao balizamento legal.

Outrossim, considerando que as políticas públicas cuidam tanto dos conteúdos concretos e simbólicos de decisões políticas, do seu processo de construção e de atuação (SECCHI, 2013), devem estar voltadas a um propósito maior, qual seja, a justiça social. Entretanto, na prática, o que se nota é o inverso. O Estado atua, seja consciente ou inconscientemente, para manter privilégios históricos. Posto isso, é essencial cotejar a forma como as políticas públicas interferem para cumprir seu objetivo de inclusão social.

> Ademais, em países de modernidade tardia, como o Brasil, na inércia/omissão dos Poderes Legislativo e Executivo no cumprimento do catálogo de direitos constitucionais [...], não se pode abrir mão da intervenção da justiça constitucional na busca da concretização dos direitos constitucionais de várias dimensões. Daí crescer

> em importância a necessidade de uma teoria da decisão judicial preocupada com a democracia. E democracia quer dizer controle das decisões judiciais, uma necessária prestação de contas (acconuntability) (STRECK, 2017, p. 41).

Do mesmo modo, a autonomia normativa universitária deve pautar-se nos critérios justiça constitucional. As universidades públicas brasileiras – sobretudo as federais – por muitos anos serviram como instituições mantenedoras do *status quo* social, ou seja, mesmo sendo instituições públicas, serviam somente a parcela mais abastada da sociedade. A democratização da universidade e a reivindicação de igualdade de oportunidades são fenômenos recentes. Nesse diapasão, não é exagero dizer que as IFES constituíram instrumento de manutenção da desigualdade social no Brasil. Por corolário, as políticas universitárias que buscam a inclusão de parcela populacional que sempre esteve à margem do ensino superior constituem medida eficaz para reduzir as desigualdades sociais.

Importante ressaltar que, conforme disposto na própria Constituição Federal (artigo 208, inciso V), o dever do Estado em oferecer ensino superior não é universal, haja vista que seu acesso é meritocrático, pois está sujeito à *capacidade de cada um*. Logo, o sistema educacional público brasileiro apresenta uma perversidade; pois o ensino básico – que é universal, ou ao menos deveria ser – apresenta péssimos níveis[1], enquanto o ensino superior – que depende da *capacidade de cada um* – apresenta os melhores indicadores. Essa disparidade está relacionada ao investimento público.

> Em 2013, o governo do Brasil (nos seus diversos níveis) destinou à educação superior 20% de todo o dispêndio público com educação feito no país. Dispendeu-se, por estudante do ensino superior, o equivalente a 86% do valor médio dispendido pelos governos dos países-membros da OCDE. Isso representou um dispêndio 3,5 vezes maior do que o valor por estudante dos níveis básicos de ensino – nos países-membros da OCDE, essa mesma relação gira em torno de 1,7 vezes (NASCIMENTO; VERHINE, 2017, p. 7).

À vista disso, torna-se evidente que o Estado investe mais para educar a parcela mais privilegiada da população, o que explica a afirmação de que as IFES constituem estruturas mantenedoras da grande desigualdade social. Nesse sentido, a adoção de políticas públicas inclusivas é método eficaz para incorporar a parcela social das classes mais baixas, tornando o

[1] Conforme o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), nenhum Estado atingiu a meta do projetada do ensino médio, que era de 4,7 pontos.

perfil dos acadêmicos das IFES mais próximo ao perfil da população brasileira. Desse modo, conforme Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 69):

> Nas sociedades multinacionais e pluriculturais, onde o racismo, assumido ou não, é um fato, as discriminações raciais ou étnicas devem ser confrontadas enquanto tal com programas de ação afirmativa (cotas e outras medidas) que devem visar, não só o acesso, como também o acompanhamento, sobretudo durante os primeiros anos onde são por vezes altas as taxas de abandono. Sem dúvida que a discriminação racial ou étnica ocorre em conjunção com a discriminação de classes, mas não pode ser reduzida a esta e deve ser objeto de medidas específicas.

A política de inclusão não pode limitar-se somente ao ingresso nas universidades. Logo, é necessário estabelecer mecanismos para que os discentes beneficiados consigam concluir a graduação e/ou a pós-graduação. A instituição de programa de bolsas de manutenção, portanto, é uma política que cumpre tal função. No entanto, cabe ressaltar que a Constituição Federal impede a instituição de programas ou projetos, bem como de fundos de qualquer natureza, sem a prévia inclusão na lei orçamentária anual (artigo 167, incisos I e IX). Logo, trata-se de uma limitação constitucional da própria autonomia universitária. De outro modo, tal limitação obstaculiza a maior efetividade das políticas inclusivas das IFES que preveem o pagamento de bolsa permanência, pois sobrepõe o seu poder autônomo, discricionário e de conveniência (SIMÕES, 2013). Ademais, em um contexto mundial de descapitalização das universidades públicas (SANTOS, 2011), as IFES não são exceções, sofrendo também com cortes de verbas, que, inevitavelmente, põem em risco a política de assistência estudantil.

Portanto, mesmo possuindo a autonomia garantida constitucionalmente, as IFES sofrem limitações de ordem prática, como os cortes de verba no orçamento público e retenção de repasses pelo Executivo Federal. Assim, a elaboração de políticas inclusivas no mais das vezes está submetida às limitações de ordem financeira e não apenas ao interesse da instituição. A disposição da autonomia universitária no texto constitucional por si só não significou a sua plena aplicabilidade. No entanto, nos últimos anos, as IFES tornaram-se instituições mais democráticas, visto que recebem alunos de todo espectro da sociedade. Essa transformação só foi possível pela adoção de políticas inclusivas. Ainda existem desigualdades no sistema universitário federal em diversos aspectos de sua estrutura e funcionamento, o que comprova o grande desafio da democratização do ensino superior gratuito e de qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se neste artigo, em um primeiro momento, traçar a evolução normativa da autonomia universitária no Direito brasileiro, para posteriormente estabelecer seu conceito constitucional, bem como o modo como foi recepcionada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. No segundo momento, procurou-se demonstrar como o princípio da autonomia universitária legitima a adoção de políticas públicas de inclusão por parte das instituições federais de ensino superior (IFES).

As políticas públicas inclusivas têm como fundamento a correção de desigualdades históricas, além de ser um método bastante eficaz de democratização do ensino superior. O Brasil é um país onde a desigualdade socioeconômica é manifesta e as IFES por muito tempo serviam somente à parcela mais privilegiada da população. Isso, de certa forma, explica a resistência que essas políticas causaram no início. De todo modo, após inúmeros questionamentos judiciais, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a constitucionalidade das políticas inclusivas está fundamentada na própria autonomia universitária.

O princípio da autonomia foi incluído na Carta de 1988 por um fundado receio do legislador infraconstitucional suprimir a autonomia universitária, como ocorreu em épocas pretéritas. Assim, tal como posto, a autonomia estabelece a possibilidade de direção própria, isto é, a capacidade de definir normas internas e autogestão de seus recursos financeiros e patrimoniais. Desse modo, o ente autônomo é capaz de definir os critérios que julgar necessários para atingir a sua função institucional. As universidades, portanto, detêm a prerrogativa constitucional de definir suas políticas de ensino, pesquisa e extensão. Logo, qualquer interferência externa configura violação da autonomia universitária.

A adoção da política de cotas por algumas IFES, por exemplo, mesmo antes do advento da Lei nº 12.711/2012, foi julgada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal com base na autonomia universitária. Destarte, esse princípio serve como uma via de mão dupla, ou seja, o legislador infraconstitucional não pode obrigar que as IFES reservem vagas para determinado grupo social. Tal decisão cabe somente ao conselho superior universitário. Por conseguinte, os artigos 1º e 3º da citada lei fere a autonomia universitária, pois trata-se de norma de caráter imperativo e cogente. Noutras palavras, não cabe ao legislador definir as políticas públicas inclusivas a serem adotadas pelas universidades.

Por certo, a democratização do ensino superior é um processo longo e surtirá seus efeitos somente a médio e longo prazo. Contudo, em um país marcado pela enorme desigualdade social, qualquer medida que tenha como escopo sua redução merece ser valorada. Por conseguinte, as IFES bem ou mau tiveram êxito na inclusão de alunos proveniente das classes menos favorecidas. Hodiernamente a comunidade universitária apresenta maior semelhança com a sociedade na qual a IFES está inserida do que há dez anos.

Por fim, tendo em vista a capacidade de transformação que o conhecimento proporciona, o indivíduo de classe baixa que adentra na universidade é capaz de alterar positivamente a situação econômica de seus familiares e pessoas próximas. De outro modo, insta ressaltar que as instituições federais de ensino superior são bens públicos intimamente relacionados ao projeto de país. Portanto, a formação de um país mais igualitário passa por uma universidade mais democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. trad. Carmen C, Varriale *et ai*.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed., São Paulo: Atlas, 2010.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária – extensão e limites.** Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior Da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, 2005.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **A autonomia universitária na Constituição de 05.10.1988.** Revista de Direito Administrativo, v. 215, p. 137, jan./mar. 1999.

IKAWA, Daniela. **Ações Afirmativas em Universidades**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008. pp. 150-152.

MAGALHÃES, Camila; MENEZES, Fernanda Montenegro; RIGHETTI, Sabine. **Ações Afirmativas e Cotas no Ensino Superior: uma Reflexão sobre o Debate Recente**. *In*: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord.). Direito à educação aspectos constitucionais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

MARTINS, Geraldo Moisés. **Universidade federativa autônoma e comunitária**. Brasília: Athalaia Editora, 2008.

MOTTA, Fabrício; MARIN, Eriberto Francisco Bevilaqua. **Autonomia das universidades: estudo comparativo entre o direito brasileiro e direito italiano.** Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 95, p. 63-90, jan./fev. 2016.

NASCIMENTO, Paulo Augusto Mayer Mattos; VERHINE, Robert Evan. **Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil**. *In:* Radar: Tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 49, p.7-12, fev. 2017. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/170324_radar_49.pdf> Acesso em 02 abr. 2019.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

RANIERI, Nina. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. 2ª Ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

_____. **Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil.** Revista CEJ, Brasília, v. 31, p. 19-30, 2005.

_____. **Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios**. *In*: Educ. Soc., Campinas , v. 39, n. 145, p. 946-961, dez. 2018 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302018000400946&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 01 abr. 2019. Epub 14-Nov-2018. http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018205173.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SIMÕES, Carlos. **Teoria & crítica dos direitos sociais: o Estado social e Estado democrático de direito**. São Paulo: Cortez, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do Direito**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

ZIELINSKI, Dioleno Zella; COSTALDELLO, Angela Cassia. **Nautreza e autonomia das instituições federais de ensino superior (IFES) brasileiras e os reflexos na gestão universitária**. *In*: XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, Florianópolis, 2014.