

Universidade Federal de São Carlos
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: ENTRE GARANTIAS
LEGAIS E AMEAÇAS POLÍTICAS**

Rafael Porto Santi

São Carlos – SP

2025

RAFAEL PORTO SANTI

**Autonomia universitária: entre garantias legais e ameaças
políticas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política, do Centro de Educação e Ciências Humanas,
da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos
requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência
Política.

Orientação: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

São Carlos

2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências
Humanas Programa de Pós-Graduação em

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Rafael Porto Santi, realizada em 29/07/2025.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy (UFSCar)

Profa. Dra. Gleidylucy Oliveira da Silva

(UFSCar) Prof. Dr. André Serotini (UEMG)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Aos meus pais, por serem exemplo de dedicação, cuidado e por seguirem como inspiração na caminhada até aqui.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço minha orientadora, Professora Maria Teresa Kerbauy, pelas orientações cautelosas e por permanecer paciente e vigilante na condução desse trabalho. Seu apoio e olhar atento foram fundamentais para a conclusão.

Da mesma maneira, agradeço de coração a Professora Lucy Oliveira, hoje coordenadora do PPGPol, pelas contribuições e alertas sobre o trabalho, pelos valiosos ensinamentos nas aulas e, para além da participação nesse processo formativo, trazer clareza diante de algumas aflições ao longo do curso de mestrado.

Minha gratidão também aos membros da banca examinadora pelas contribuições e por aceitarem o encargo de conduzir a defesa de mestrado.

Agradeço também ao Professor Adilson de Oliveira, reitor eleito e não empossado da UFSCar, pelo auxílio e ponderações equilibradas sobre o tema da pesquisa.

À minha companheira de vida e caminhada, Adriana, pelo incentivo e carinho que foram combustíveis para chegar até aqui e aos meus cachorros, Bóris e Donna, que me ajudaram a manter a tranquilidade.

Por fim, minha gratidão aos amigos da UFSCar que também acompanharam essa trajetória com doses de incentivo e cumplicidade.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 206 e 207, assegura às universidades públicas a plena autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira. A universidade autônoma representa um dos pilares do Estado Democrático de Direito, dado que permite a produção e disseminação do conhecimento e do pluralismo de ideias. Nesse contexto, surgem questões importantes: a atuação dos Presidentes da República tem fragilizado a autonomia universitária? As ações do governo federal, especialmente entre os anos de 2019 e 2022, configuram intervenção política nas universidades? Estaria a autonomia universitária consolidada em suas bases? O presente estudo propõe-se a investigar essas questões a partir de três eixos principais: (i) a análise da autonomia universitária como princípio constitucional e sua abrangência; (ii) a compreensão da relação entre autonomia universitária e o desenvolvimento da democracia; e (iii) a avaliação da atuação do Poder Executivo federal frente às universidades públicas, com especial atenção ao orçamento e nomeação de reitores das instituições federais de ensino superior. Com enfoque qualitativo, a pesquisa documental analisa o orçamento das universidades e ainda compara as nomeações de reitores realizadas pelos Presidentes da República no período de 2019 a 2022 e de 2011 a 2014. Analisa-se o orçamento federal e as nomeações de reitores com base na lista tríplice enviada ao Ministério da Educação. A intenção é evidenciar possíveis interferências pelo Executivo nas dimensões da autonomia universitária no Brasil.

Palavras-chave: Autonomia Universitária. Nomeação de Reitores. Políticas Públicas. Democracia.

ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution, in articles 206 and 207, guarantees public universities full academic, scientific, administrative and financial management autonomy. The autonomous university represents one of the pillars of the Democratic State of Law, given that it allows the production and dissemination of knowledge and the pluralism of ideas. In this context, important questions arise: have the actions of the Presidents of the Republic weakened university autonomy? Do the actions of the federal government, especially between 2019 and 2022, constitute political intervention in universities? Is university autonomy consolidated at its foundations? This study aims to investigate these questions based on three main axes: (i) the analysis of university autonomy as a constitutional principle and its scope; (ii) the understanding of the relationship between university autonomy and the development of democracy; and (iii) the evaluation of the performance of the federal Executive Branch in relation to public universities, with special attention to the appointment of rectors of federal higher education institutions. With a qualitative approach, the documentary research establishes a comparison between the appointments made by the President of the Republic between the periods of 2018 to 2022 and 2010 to 2014. It specifically analyzes whether the appointments were made based on the list of three candidates sent by the universities to the Ministry of Education, comparing the presidential acts with the manifestations of the university communities. The intention is to highlight possible tensions between the acts of the Executive and the constitutional principles that guarantee university autonomy in Brazil.

Keywords: University Autonomy. Appointment of Rectors. Public Policies. Democracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa das IFES por estados.....	50
Figura 2 - Nomeações por região e correspondência percentual em relação ao total de IFES	51
Figura 3 - Decreto de nomeação pelo presidente da república.....	56

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Entes e instituições com autonomia previstos na Constituição Federal de 1988.....	32
Quadro 2- Operações envolvendo Universidades Federais (2016-2020)	43
Quadro 3- Ministros da Educação (2019-2022)	46
Quadro 4 - Nomeações ratificadas pelo presidente da república fora das listas tríplices (2019-2022).....	52
Quadro 5 - Universidades federais recentes - criadas entre 2018-2019.....	54
Quadro 6 - Legislação nacional envolvendo a autonomia universitária	57
Quadro 7- Regulação do decreto-lei e medidas provisórias (1967-1988)	60

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Série histórica - Orçamento das universidades federais em investimento.....	39
Gráfico 2 - Série histórica - Orçamento das universidades federais em custeio.....	40
Gráfico 3 - Interferência nas IFES no período 2019-2022	49

LISTA DE SIGLAS

AI-5 – Ato Institucional número 5
CEFET-RJ - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca
CF – Constituição Federal
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
DOU - Diário Oficial da União
ES – Ensino Superior
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
IFRN - Instituto Federal do Rio Grande do Norte
IFSC - Instituto Federal de Santa Catarina
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA - Lei Orçamentária Anual
MEC - Ministério da Educação
MP - Medida Provisória
PR - Presidente da República
ProUni - Programa Universidade para Todos
RU - Reforma Universitária
UFAPe - Universidade Federal do Agreste de Pernambuco
UFCat – Universidade Federal de Catalão
UFDFPar - Universidade Federal do Delta do Parnaíba
UFG - Universidade Federal de Goiás
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados
UFJ – Universidade Federal de Jataí
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
UFERSA - Universidade Federal do Semi-Árido
UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul
UFPEL - Universidade Federal de Pelotas
UFPI - Universidade Federal do Piauí
UFRA - Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFS - Universidade Federal de Sergipe

UFSCar - Universidade Federal de São Carlos

UFC - Universidade Federal do Ceará

UFNT - Universidade Federal do Norte do Tocantins

UFR – Univerisdade Federal de Rondonópolis

UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

UNIFEI - Universidade Federal de Itajubá

UNILAB - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

UNIVASF - Universidade Federal do Vale do São Francisco

UNIFESSPA - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro

UMG - Universidade de Minas Gerais

Sumário

1. INTRODUÇÃO	13
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1 Autonomia: origem, conceito e aspectos históricos	16
2.1.2 Autonomia Universitária e as primeiras universidades no mundo	18
2.1.3 As universidades e a autonomia universitária no Brasil.....	19
2.2. A autonomia universitária e sua relação com a política nacional	20
2.2.1 Políticas públicas e o ensino superior no Brasil	20
2.2.2 A Reforma Universitária de 1931 e os indícios de autonomia	23
2.2.3 Estado Novo, Ditadura Militar e Autonomia Universitária.....	25
2.2.4 A Reforma Universitária de 1968 e o AI-5	27
3. ATUAÇÃO POLÍTICA NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR	30
3.1 A autonomia universitária e a Constituição de 1988.....	30
3.3.1 Autonomia universitária como princípio constitucional.....	30
3.3.2 O princípio da gestão democrática e a ampliação da democracia	33
3.3.3 Dimensões da autonomia universitária - administrativa, didática e de gestão financeira	34
3.2 O pós impeachment de 2016 e a reordenação da direita	41
3.3 A emenda constitucional 95/2016 e as operações policiais nas universidades	42
4 UNIVERSIDADES FEDERAIS, GOVERNO BOLSONARO E A PASTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	45
4.1 A nomeação de reitores	48
4.2 Nomeações e nova legislação em debate	55
4.3 As Medidas Provisórias 914/19 e 979/20 como mecanismo de interferência.....	58
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

1. INTRODUÇÃO

A motivação relacionada à escolha do tema ocorreu por certo desconforto do pesquisador com fatos presenciados e vividos ao longo dos últimos anos enquanto servidor técnico-administrativo da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Na trajetória de mais de uma década como servidor tive atuação em diversas frentes. O ambiente acadêmico e administrativo com o qual sempre tive contato, passando inclusive pela participação na entidade sindical da categoria a qual estou vinculado e, posteriormente, exercendo cargo de gestão na administração superior da UFSCar intensificaram meu interesse pela Universidade, seu papel enquanto instituição e, principalmente, sua autonomia.

Conferir autonomia às universidades foi uma inovação trazida pela Constituição Federal de 1988. Atribuir à autonomia *status* de norma constitucional demonstrou a relevância do papel das universidades, resguardando-as com um tratamento diverso do que era dado antes da promulgação da Constituição.

Todavia, não parece simples dimensionar de forma inequívoca a percepção e compreensão da autonomia por parte de todas as esferas, inclusive das próprias universidades, fato que traz impacto direto às atividades de gestão e organização administrativa, respingando ainda nas atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão.

Não bastasse a compreensão por vezes equivocada ou precipitada sobre a autonomia universitária em relação aos aspectos garantidos constitucionalmente, existe ainda a atuação do Poder Executivo de grande impacto na autonomia financeira e gestão democrática das universidades federais, por exemplo, na outorga de recursos financeiros e nomeação de reitores e reitoras.

Com base na delicada questão envolvendo a nomeação dos dirigentes máximos das instituições pelo presidente da república a motivação para realização da pesquisa se intensificou, quando em 2021, após o transcurso do processo de consulta a comunidade Universitária, a ordem estabelecida na lista tríplice enviada pela UFSCar ao poder executivo não foi seguida.

A comunidade universitária então experimentava uma nomeação destoante de suas pretensões e preferências. A situação vivenciada pela UFSCar não se mostrou um caso isolado durante o último governo. Inúmeras nomeações se deram de forma semelhante em outras universidades federais, intensificando os debates sobre a autonomia universitária e a interferência política nas instituições federais de ensino.

Embora a legislação, a rigor, permita a escolha de qualquer nome da lista tríplice pelo Presidente da República, a prática de nomear candidatos que não foram os mais votados na consulta interna ganha contorno de interferência, capaz de comprometer a independência e gestão democrática das universidades.

Ainda que o arcabouço legal, com destaque para a Constituição e Lei de Diretrizes e Bases da Educação discipline prerrogativas decorrentes da autonomia universitária, o mesmo não é taxativo e abre margem para interpretações extensivas. Como consequência da autonomia universitária não percebida ou bem compreendida, aliada ao aumento do poder discricionário exercido pelo Poder Executivo após a Constituição Federal de 1988, as liberdades previstas constitucionalmente e a gestão democrática acabam sendo estranguladas.

Disputas e tensionamentos políticos se ligam diretamente à autonomia universitária trazendo instabilidade, insegurança institucional e ofensa direta ao Estado Democrático de Direito.

Exemplos que levam a questionar os limites da atuação do Governo nas universidades são, por exemplo, além das ações contra a liberdade acadêmica (ou de cátedra), o contingenciamento do orçamento e as nomeações de reitores pelo Chefe do Executivo que não tem considerado o primeiro nome da lista tríplice formulada pelo colegiado máximo e enviada ao Ministério da Educação, deixando de lado a manifestação de vontade da comunidade universitária, ferindo princípios básicos democráticos.

Ainda nessa temática, podemos citar a edição de medidas provisórias (914/2020 e 979/2020) que visavam, entre outras medidas, aumentar o controle sobre as universidades e alterar forma para escolha dos reitores das Universidades e Institutos Federais, ainda que esse processo e procedimentos já estivessem disciplinados em legislação específica.

A principal justificativa para a produção deste estudo se apoia no fato de que as instituições federais de ensino têm enfrentado, nos últimos anos, investidas vindas do governo aparentemente conflituosas com o princípio constitucional da autonomia universitária, com desdobramentos e impactos diretos em suas atividades finalísticas e gestão democrática.

Pretende-se, com este estudo, com base nas análises bibliográficas, legislação vigente e dados coletados, contribuir para ampliar a compreensão teórica acerca da atuação governamental em relação a autonomia universitária, com recorte direcionado às universidades federais, seus recursos orçamentários e nomeação de seus reitores.

Para promover essas reflexões, a pesquisa tem como metodologia a análise documental e da legislação que envolve a matéria, com estudos de documentos oficiais publicados

principalmente do Diário Oficial da União e análise de dados de outras plataformas oficiais, como portal da transparência e sistema integrado de planejamento e orçamento do governo federal.

Sendo assim, a dissertação está organizada em quatro capítulos. No primeiro são descritas, além da motivação pelo interesse no tema, a justificativa e principais objetivos. O segundo capítulo se encarrega de tratar da autonomia e sua origem, conceito e aspectos históricos, além de tratar propriamente da autonomia universitária e das primeiras universidades no Brasil e no mundo, além de analisar a autonomia universitária em relação ao contexto político nacional que antecedeu a Constituição Federal de 1988, passando pelo Estado Novo, ditadura militar e a Reforma Universitária de 1968, destacando ainda outros contornos da política brasileira relacionados ao tema. O terceiro capítulo trata da atuação política na instituições federais de ensino superior e explora a autonomia universitária no bojo da Constituição Federal de 1988, passando pela gestão democrática, pelas dimensões da autonomia universitária enquanto princípio constitucional e pelos desdobramentos ocorridos a partir de 2016, como o impeachment da presidente da república e a promulgação da Emenda Constitucional 95.

Por fim, o quarto e último capítulo é destinado a analisar a pasta da educação no governo Bolsonaro e o tratamento conferido às universidades federais pelos comandantes do Ministério da Educação. Foram analisados os impactos da atuação do poder executivo na gestão democrática das IFES por meio de diversos instrumentos, com destaque para emendas constitucionais, medidas provisórias direcionadas às instituições, além da análise das fontes documentais que se relacionam ao orçamento destinado às IFES e atos do executivo em relação a nomeação de reitores, bem como as possibilidades de alteração legislativa, seguindo finalmente para as considerações finais, desafios e perspectivas sobre o tema da pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste item, são abordados conceitos teóricos e a evolução do que se entende por autonomia e que envolvem, principalmente, a autonomia universitária, com conceituações, principais autores, contexto histórico e político nacional, chegando ao atual cenário.

2.1 Autonomia: origem, conceito e aspectos históricos

Inicialmente, é importante destacar que o conceito de autonomia é amplo, não se limitando a um único aspecto da vida e da organização universitária (Silva, 2019). Na definição estabelecida por João Mendes de Almeida Junior (1912, p.251), “autonomia é direção própria daquilo que é próprio”.

Trata-se de um conceito de noção filosófica que foi acolhido por outras áreas do conhecimento em razão de sua relevância histórica. Para Ranieri (2013), a ideia de autonomia é essencialmente política e remete a Europa Ocidental dos séculos XI e XII, momento em que a estrutura política se renovava com a delegação do poder concentrado sob domínio político da realeza.

Ultrapassando a ideia de “autonormação”, a autonomia assume várias vertentes. Para Ranieri (2013), a expressão pode qualificar atos administrativos, designar órgãos ou entidades com poder independente, indicar independência financeira ou mesmo apontar para a capacidade de livre convencimento diante de algum fato.

Autonomia não se traduz em independência. Igualmente, não pode ser confundida com soberania. Existem limites bem delineados de atuação pelo ente autônomo, sujeito a controle e fiscalização por ente superior, não configurando, privilégio, imunidade ou isenção. Na visão de João Mendes de Almeida Junior (1912):

Dir-se-á, que a autonomia, mesmo restrita aos interesses próprios, importa uma soberania dos Estados particulares, desde que a este fica o direito de construir o seu organismo e de exercer livremente as respectivas funções. Mas, em primeiro lugar, essa autonomia, ampla na constituição do organismo, é restrita naquilo que as funções deste organismo possam referir-se a interesses comuns da nação; e assim, deixando de ser absoluta, isto é, una e total, deixa ipso facto de ser soberana (JUNIOR, 1912, p.254).

Não há direito sem responsabilidade (GIDDENS, 1997). Portanto, além de não se constituir em soberania, a autonomia demanda responsabilidade por parte de quem a exerce, pois se dá nos contornos definidos por exigências do agente que a delegou e por reivindicações sociais.

Sobre a autonomia não se constituir soberania e se mostrar relativa, Nina Ranieri explica:

“a autonomia é relativa também porque está sujeita a constrangimento de natureza material, cultural e política próprios da sociedade na qual a instituição se insere. Além disso, uma instituição como a Universidade não é criada a partir do nada, mas possui uma longa história da qual depende, em grande parte, a sua organização e o seu reconhecimento social”(RANIERI, 2000, p.277)

No caso das universidades públicas, veremos que a responsabilidade oriunda da autonomia pode ser observada no aspecto de gestão, além do eixo financeiro (orçamentário), ou seja, no direcionamento e aplicação correta de recursos outorgados e na prestação de contas.

A responsabilidade se atrela, portanto, a continuidade dos serviços públicos e das atividades finalísticas ali desenvolvidas. Neave (2002) argumenta que a autonomia deve ser equilibrada com *accountability*, cujo objetivo é evitar abusos e garantir que as instituições educacionais cumpram seu papel com eficiência e dentro da legalidade.

Para Espinosa (2012), a expressão *accountability* se traduz no dever dos governantes e tomadores de decisão de assumirem responsabilidades públicas, justificando sua atuação, ações e gestão dos recursos públicos. Na literatura, a acepção do termo é consolidada e difundida como “prestação de contas”.

Ranieri (2018) destaca que em qualquer dos regimes de autonomia as prerrogativas exercidas caminham sob estrita vigilância e intervenção e do controle estatal na educação superior, concentradas principalmente no governo federal, por ocasião do desenho constitucional da área educacional e suas competências.

Para Motta (2020), na linha do desenho constitucional estabelecido, as universidades públicas se submetem aos normativos constitucionais e princípios da administração pública, aplicáveis a outros entes, tais como empresas públicas, ainda que possuam regimes jurídicos diversos.

E nessa linha, a interpretação dada pelo STF sobre o alcance da autonomia universitária está consolidada: “Nos termos da jurisprudência deste Tribunal, o princípio da autonomia universitária não significa soberania das universidades, devendo estas se submeter às leis e demais atos normativos” (Recurso Extraordinário no. 561.398, Agravo Regimental. Relator Ministro Joaquim Barbosa, j. 23-6-2009, 2ª T, DJE de 7-8-2009)

No presente trabalho, a ideia de autonomia se desdobra, afinando-se com as dimensões da autonomia universitária, momento em que sua abordagem será individualizada, com análise de sua abrangência e outras caracterizações.

2.1.2 Autonomia Universitária e as primeiras universidades no mundo

A autonomia universitária, enquanto princípio, é a capacidade das universidades de se autogovernar e de definirem suas próprias normas acadêmicas, administrativas e de gestão, segundo definição proposta por Meyer (2019).

Historicamente, esse processo foi estabelecido para assegurar a liberdade em ensinar, aprender e disseminar o conhecimento com independência, sem interferências de qualquer natureza, sejam elas políticas ou econômicas.

Silva (2019) pontua que a autonomia universitária está estreitamente vinculada com a origem das universidades. Sua compreensão, todavia, deve se relacionar ao contexto e momento histórico, demandando uma análise dinâmica.

O surgimento das universidades no ocidente datam do século XIII. Segundo Jacques Le Goff, o “século XIII é o século das universidades porque é o século das corporações”(1985-1989:60). As primeiras universidades surgiram na Europa durante o século XIII e desempenharam importante papel no desenvolvimento intelectual e cultural da Idade Média, com seu surgimento muito ligado às primeiras corporações.

Com o passar do tempo se estabeleceu uma diferenciação das universidades em relação a outros estabelecimentos educacionais (CHARLE, VERGER, 1996). Como a ligação com os Reinos e com a Igreja era forte, certas universidades se desenvolveram e avançaram, enquanto outras deixaram de existir. Nesse sentido, a universidade medieval buscou a autonomia e proteção em face do Papado e dos senhores feudais e centrou a sua atividade na formação de juristas e médicos (Cachapuz, 2019).

As universidades medievais eram organizadas na forma de corporações autônomas compostas por mestres (professores) e alunos. Blindavam-se de interferências externas e garantiam seus processos para escolha de representantes, além de preservar a competência estatutária para criar ou alterar seus normativos internos. Como exemplo, podemos destacar instituições de maior relevância, tais como as universidades de Bolonha, na Itália, Paris, na França, e as inglesas Oxford e Cambridge.

A estreita vinculação das universidades com a Igreja Católica garantiu certa independência e autonomia. Em razão da constante proteção pelo papado, os cidadãos caracterizavam as universidades como privilegiadas em relação a outras camadas sociais da Idade Média, se contrapondo a defesa da comunidade universitária da forma que era exercida pela igreja. Nesse sentido, Rossato (1998) pontua que “foi no seio da Igreja que a universidade buscou uma das noções que lhe são mais caras até os dias de hoje: a noção de território livre”.

Ranieri (2013) destaca a Universidade de Paris, nascida em razão da união corporativa de mestres, como exemplo de independência e autonomia conferida pela Igreja e reconhecida pelo Estado em 1231, recebendo outros privilégios até 1250.

A noção de autonomia, embora relativizada pelos reinos enquanto conceito político feudal, sobreviveu como instrumento administrativo e passava a ideia de prerrogativa. Nesse contexto de moldes corporativos, surgiram as primeiras universidades do ocidente.(RANIERI, 2013).

2.1.3 As universidades e a autonomia universitária no Brasil

O surgimento das universidades no Brasil está ligado ao processo de desenvolvimento e consolidação do sistema educacional do país. Ao contrário das já mencionadas nações europeias, que contavam com suas universidades desde a Idade Média, o Brasil observou a criação de suas primeiras instituições de ensino superior apenas no início do século XX, em um contexto de modernização e necessidade de formação de quadros técnicos e profissionais.

Oliveira e Kerbauy(2023) destacam que o desenvolvimento das universidades brasileiras seguiu o caminho de diversas nações da América Latina. As autoras ponderam ainda que essas universidades passaram por um processo de ressignificação, com revisão de funções, buscando consolidar a legitimidade social e institucional que estava ameaçada.

Para uma melhor compreensão da autonomia universitária no Brasil, é preciso analisar a construção e evolução do conceito que antecederam sua inclusão como um dispositivo no texto constitucional de 1988.

Dessa forma, além de contextualizar a autonomia com as origens da educação superior no país, a abordagem da autonomia universitária será cronologicamente relacionada ao cenário político brasileiro, passando pelo período do Estado Novo, ditadura militar, reformas universitárias, projetos, decretos e outros normativos que envolvem o tema até se alcançar a inserção do princípio na Constituição Federal de 1988. Ranieri (2013) destaca os anos de 1911,1931,1961 e 1968 como marcos de maior relevância que impactaram a construção da autonomia universitária no Brasil.

Para Chauí (2003), a reivindicação das universidades pela autonomia se deu durante o regime militar, que buscavam independência na tomada e implementação de decisões. Esse movimento foi especialmente latente nas universidades federais por força da direta subordinação aos mandos do Presidente da República. A autora considera ainda a universidade como instituição social, onde a autonomia não pode ser momentânea ou enquadrada como vantagem,

pois desajustes perpetrados por recesso ou instabilidade democrática podem modificá-la.

Portanto, a visão vinculada de autonomia e universidade sustenta a distinção entre essa e outras instituições sociais, segundo Chauí:

[...] 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.(Chauí, 2003, p.4)

Em sua pesquisa sobre a autonomia universitária, RANIERI (2018) destaca que em um sistema universitário caracterizado pela diversidade de instituições e pela heterogeneidade quanto à qualidade acadêmica, a forte presença do Estado não tem sido eficaz para garantir o controle das atividades ou a efetiva autonomia das instituições. Pontua ainda que as relações entre Estado e universidades seguem sem maiores avanços em temáticas fundamentais como diversificação de modelos de financiamento, desenvolvimento de novos modelos de governança e gestão profissionalizada.

A fim de facilitar a compreensão do regime jurídico concedido às universidades públicas, oportuno trazer dispositivo legal previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação como integrantes da chamada Administração Pública Indireta, prevista no art.54:

As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal (Brasil, 1996).

2.2. A autonomia universitária e sua relação com a política nacional

No tópico a seguir, a abordagem se volta ao ensino superior enquanto política pública, sua evolução e construção de acordo com a política nacional e sua relação com a autonomia universitária.

2.2.1 Políticas públicas e o ensino superior no Brasil

A literatura aponta que não há um conceito fechado ou definição restrita de políticas públicas. A definição de Mead (1995) a caracteriza como campo que integra a política, analisando o governo diante de questões públicas. Lynn (1980) a define como conjunto de ações que visam produzir efeitos específicos por parte do governo, semelhante ao conceito de Peters(1986), que aponta a política pública como atividades do governo com potencial para impactar a vida dos

cidadãos.

Souza (2006) sintetiza políticas públicas como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26)

Sobre a educação enquanto política pública, Hofling (2001) a entende “como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos”.

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, as políticas educacionais no Brasil eram caracterizadas por uma forte influência do governo central, com pouca participação da sociedade civil. Durante este período, as políticas públicas eram predominantemente elitistas, voltadas para a formação de uma pequena elite intelectual.

A criação do Conselho Federal de Educação em 1961 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961 (posteriormente revogada pela LDB de 1996) foram tentativas de organizar e regulamentar o ensino superior, mas enfrentaram desafios em sua implementação.

O período compreendido entre 1930-1945 marcou uma significativa intervenção do Estado na educação brasileira. Vargas implementou reformas que visavam modernizar o sistema educacional e ampliar o acesso à educação superior. Essas políticas refletiam um esforço de centralização e controle estatal sobre a educação, buscando alinhar o ensino superior às necessidades do desenvolvimento nacional (ARRETCHE, 2015).

Promulgada a Constituição Federal de 1988, houve uma mudança paradigmática nas políticas públicas de educação no Brasil. A educação foi consagrada como um direito fundamental, direito de todos e dever do Estado (BRASIL, 1988).

No momento pós constituição é possível observar as políticas públicas como processos dinâmicos compostos por atores diversos, etapas e ênfases distintas, que se relacionam e são influenciadas por fatores políticos, econômicos e sociais (SARAIVA, 2018). Apenas a título explicativo, porém sem aprofundar conceitos, vale ponderar ainda que a literatura reconhece e considera três estágios principais no ciclo de uma política pública: formulação, implementação e avaliação (DYE, 2003; CAPELLA 2007)

Balbatchevsky (2013) destaca que a nova constituição promoveu uma democratização do acesso ao ensino superior, incentivando a criação de novas universidades públicas e a expansão

das vagas disponíveis. Políticas como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) foram implementadas como ferramentas de ampliação de acesso ao ensino superior, por meio de bolsas de estudo e financiamento destinado a estudantes de baixa renda.

Para Oliveira e Kerbauy(2023), as ações mais evidentes em termos de expansão do ensino superior tomaram corpo por meio de políticas como FIES, Prouni, Lei de Cotas e REUNI, este último por viabilizar o avanço da rede federal de educação, levando desenvolvimento local a diferentes regiões do país.

Sob o regime militar, o ensino superior passou por uma expansão em massa associada a um controle mais rígido. A reforma universitária de 1968, entre outras medidas que serão expostas em tópico próprio, introduziu a departamentalização e a criação dos cursos de pós-graduação, além de uma maior autonomia financeira para as universidades. No entanto, houve também uma repressão política significativa nas universidades (Balbachevsky, 2017)

Desde a centralização estatal da Era Vargas até a democratização promovida pela Constituição de 1988, as políticas públicas têm desempenhado importante papel na moldagem do sistema de ensino superior brasileiro.

Observa-se que as mesmo com as mudanças ocorridas no ensino superior pela atuação do governo, não se consolidou uma teoria específica da administração universitária, o que faz com que a gestão das universidades se apropriem de modelos e paradigmas criados para outros contextos organizacionais (MEYER, 2014). Em razão do ambiente dinâmico e constantemente mutável e considerando a forma de estruturação, “o governo da universidade é, forçosamente, um exercício de governança” (BALBACHEVSKY;KERBAUY; FABIANO, 2016, p.128).

Dessa forma, no eixo de avaliação de políticas públicas voltadas à educação superior surge a necessidade de tratar de governança universitária, tema central para as políticas recentes. Balbachevsky e Kerbauy (2016) apontam como as universidades públicas brasileiras estão se transformando para atender às novas demandas de gestão e *accountability*.

A governança universitária se consolida a partir de dois principais aspectos, traduzidos como mecanismos de ajustamento internos das instituições e estruturas de coordenação com atores externos, além de depender da coordenação entre diferentes micro-ambientes institucionais, combinando lógicas hierárquicas, de mercado e acordos mútuos. (BALBACHEVSKY;KERBAUY; FABIANO, 2016).

2.2.2 A Reforma Universitária de 1931 e os indícios de autonomia

Poucas iniciativas significativas foram adotadas para estabelecer um sistema consolidado de ensino superior nacional. Documentos que definiam políticas públicas no Brasil ao longo da década de 1930 já sinalizaram para a complexidade do conceito de autonomia, muito em razão das transformações que permeavam a sociedade e as universidades.

As disputas políticas ocorridas na década de 1930 e o golpe militar que pôs fim a República Velha (1889-1930) deram início a Era Vargas (1930-1945), período de controle, restrições e centralização do poder, transferindo o foco de poder dos governos estaduais para o âmbito nacional. O federalismo desenvolvido por Vargas se deu com uma série de reformas estruturais que reduziram significativamente a autonomia dos estados, visando modernizar e uniformizar as políticas públicas, incluindo a área da educação (BALBACHEVSKY, 2013).

Assim, tanto a educação como outros setores da sociedade, foram afetadas pela política de centralização e autoritarismo. A criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930) por Vargas e a reforma educacional de 1931, que centralizou a administração dos cursos superiores e o ensino secundário, se apresentavam como medidas que refletiam a intenção de Vargas em reduzir a influência regional e fortalecer o controle central (ROMANELLI, 1978).

O ministério então instituído teve como primeiro Ministro da Educação Francisco Campos, responsável por colocar em marcha projetos ligados ao esporte e meio ambiente e por implementar políticas na área da educação. Entre as medidas implementadas por Campos destaca-se o Decreto 19.547/30, que tratava, entre outros temas, da autonomia universitária. A pretexto de uma reforma educacional de grande monta, o decreto revogou a autonomia didática da Universidade de Minas Gerais (UMG), submetendo-a ao controle federal, refletindo a tendência de centralização do poder:

DECRETO Nº 19.547, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1930
 Cassa a autonomia didática à Universidade de Minas Gerais.
 O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil:
 Atendendo a que será proximamente reorganizado o ensino superior,
 DECRETA:
 Art. 1º Fica, a partir da data do presente decreto, cassada a autonomia didática à
 Universidade de Minas Gerais.

O Decreto nº 19.547/30 foi precursor e influenciou a história da educação superior no Brasil, simbolizando a transição para um modelo de governança centralizado e controlado pelo Estado. As reformas subsequentes, tratadas a seguir, espelhavam os traços autoritários de Vargas

e impuseram um regime de controle e padronização ao sistema universitário, responsáveis por reestruturar e centralizar o ensino superior no Brasil.

Especificamente, o Decreto nº 19.850/31 criou o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Decreto nº 19.851/31 estabeleceu o primeiro Estatuto das Universidades Brasileiras e o Decreto nº 19.852/31 previu a reorganização da Universidade do Rio de Janeiro. Essas medidas foram projetadas para alinhar o sistema educacional brasileiro às necessidades do Estado, promovendo um controle mais rígido sobre as instituições de ensino, limitando a autonomia universitária (FAVERO, 2006).

Em alinhamento ao autoritarismo, o Decreto 19.850/31, em sua exposição de motivos, tratou a autonomia universitária como imatura, inoportuna e até inconveniente, razão pela foi prevista de forma relativa:

Com a experiência poderá o quadro da autonomia ir se alargando de maneira gradual e progressiva até que, finalmente, com o desenvolvimento da capacidade e da envergadura do espírito universitário este venha a reunir sob a sua autoridade todos os poderes de governo do grande agrupamento administrativo, técnico e didático, que consiste a universidade. A autonomia integral será, assim, obra de conquista do espírito universitário, amadurecido, experiente e dotado de seguro e firme sentido de direção e de responsabilidade, ao invés de constituir uma concessão graciosa e extemporânea, destinada antes e deseducar do que a formar, no centro universitário, o senso de organização, de comando e de governos (Brasil, 1931, redação original).

Particularmente no Estatuto das Universidades Brasileiras, objeto do Decreto 19.851/31, sob as justificativas acima mencionadas, a autonomia era prevista, porém restrita, limitada e sempre condicionada. Alterar em qualquer aspecto as dimensões didáticas ou administrativas da autonomia dependeria sempre da sanção do governo, mediante parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE):

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

Parágrafo único. Nas universidades oficiais, federais ou estaduais, quaisquer modificações que interessem fundamentalmente à organização administrativa ou didática dos institutos universitários, só poderão ser efetivadas mediante sanção dos respectivos governos, ouvido o Conselho Nacional de Educação (Brasil, 1931, redação original).

2.2.3 Estado Novo, Ditadura Militar e Autonomia Universitária

O “Estado Novo”, implantado por Vargas em 1937 perdurou até 1945, constituindo-se em um regime burocrático, sem canais de representação e sem qualquer tipo de partido político ou representação partidária (SOUZA, 1976).

A extensa rede de órgãos burocráticos serviram como ferramenta de restrição à autonomia e intervenção nos estados, buscando centralização do poder no âmbito federal. O controle burocrático ligado as interventorias e ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), tinham “função na montagem da estrutura de poder burocrático: a de um cinto de transmissão entre o executivo federal e a política dos estados.”(SOUZA, 1976, p.86).

Em 1934, Gustavo Capanema assumiu o Ministério da Educação e Saúde Pública de Vargas, ocupando o cargo até 1945. Com vistas à centralização e controle sobre as instituições educacionais, o então ministro da educação promoveu a criação de uma estrutura administrativa unificada para a educação no País.

Nesse sentido, a padronização do currículo e um controle mais rígido sobre o ensino buscavam a formação de uma identidade nacional coesa, embora a centralização excessiva e a intervenção estatal nas universidades sejam discutidas como pontos controversos que limitaram a autonomia acadêmica e a liberdade de expressão (SCHWARTZMAN, 2004).

A Lei 452/37, sancionada por Vargas e de autoria do ministro Capanema, teve impacto no eixo educacional ao extinguir a Universidade do Rio de Janeiro. A lei fazia renascer a Universidade do Rio de Janeiro agora como Universidade do Brasil. Não houve justificativa técnica ou consulta a academia, justificando o autoritarismo do período.

A reestruturação contida na Lei 452/37 alterou a estrutura organizacional, acadêmica e administrativa da universidade, com supressão de unidades e alteração no plano de cargos e funções, além de proibir expressamente o exercício de atividades políticas por parte de professores e alunos.

No texto constitucional de 1937 não havia distinção entre competências federais e estaduais. A centralização do poder se intensificou nas políticas educacionais em relação ao funcionamento das universidades estaduais, adotando-se a Universidade do Brasil como o modelo padrão de ensino superior a ser observado, com aparelho ideológico próprio (RANIERI, 2013).

Dessa forma, o controle sobre os estabelecimentos educacionais subnacionais se evidenciou com o Decreto-lei 305/38, que disciplinava o funcionamento das universidades em alinhamento à Universidade do Brasil e apontava com rigor aos governos locais os requisitos

impostos pela União, de organização e funcionamento dos estabelecimentos:

DECRETO-LEI Nº 305, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1938

Art. 1º A União, para o fim de demonstrar o nível a que deve atingir o ensino superior, manterá a Universidade do Brasil, abrangendo todas as modalidades de curso superiores previstos em lei, e fixará os requisitos que os estabelecimentos de ensino superior estaduais, municipais e particulares devam satisfazer para que possam existir e funcionar, com ou sem o reconhecimento federal. (Brasil, 1938, redação original).

Ao adotar o modelo administrativo da Universidade do Brasil, parametrizando o funcionamento de outros estabelecimentos de ensino superior, a autonomia universitária não foi observada. As diretrizes ideológicas que norteavam a educação no Estado Novo evidenciaram o caráter centralizador excessivo, tornando as universidades organizações rígidas do Estado, desprovidas de qualquer autonomia (FÁVERO, 1987).

Com a deposição de Vargas em 1945 e o início do processo de redemocratização houve sinais de resgate da autonomia universitária, notadamente em relação à Universidade do Brasil, que previu a nomeação do reitor pelo presidente da república, mediante lista tríplice. (MEYER; BUSTAMANTE; JÚNIOR, 2019).

Em 1964, a Ato Institucional nº 1 (AI-1) foi apresentado como um mecanismo de legitimação do golpe militar, sob a alegação de garantir a integridade das instituições democráticas. Serviu de base para imposição de medidas de suspensão de direitos, justificando a intervenção como necessária ao restabelecimento da ordem.

Portanto, no bojo da ditadura militar, foram promovidas ações repressivas e autoritárias direcionadas ao movimento estudantil e intervenções nas reitorias, com a substituição de dirigentes desalinhados com o governo, cerceando liberdades e perseguição a opositores.

Essa investida foi o primeiro passo dado pelo novo regime para afastar os que eram considerados inimigos. O período também apontou paradoxos que fluuavam entre um governo de práticas ditatoriais e respeito às instituições, equilibrando ações repressivas e modernizadoras.

Para Motta (2014), as ações do governo a partir de 1965 indicavam uma direção para a Reforma Universitária, ocorrida anos depois. Ao mesmo tempo que buscava conter a capacidade de contestação e mobilização do movimento estudantil, atuava em frentes para cooptar os estudantes.

Em 1967, por meio do Decreto 62.024/67, publicado com a finalidade de conter a mobilização do movimento estudantil, foi instaurada comissão de caráter deliberativo sobre planejamento, coordenação, supervisão e proposição de diretrizes do governo voltadas ao setor estudantil. (BRASIL, 1967). A comissão, então presidida pelo Coronel Carlos de Meira Mattos apontou no relatório alguns aspectos que deram corpo à Reforma Universitária, além de sinalizar

sobre a crise educacional e o risco de instabilidade e subversão por parte do movimento estudantil. Sobre os estudantes e a crise no sistema, as palavras do General Meira Mattos apontavam:

A crise recente era aguda. Mas a crise era antiga. A crise recente era aguda, pois foi num período que houve muita agitação ideológica. Os estudantes estavam muito rebeldes. Havia um problema muito sério na educação da época, que era o problema do excedente (OL MACHADO, Revista eletrônica Cadernos de História, vol. 1, núm. 2, 2006, p.4).

2.2.4 A Reforma Universitária de 1968 e o AI-5

Os apontamentos do relatório Meira Mattos foram conclusivos pela necessidade de controle do movimento estudantil e da liberdade de cátedra, com limitações e restrições da autonomia universitária.

As constatações do relatório foram amplas, com destaque para inexistência de política de vagas e falta de fiscalização, ausência de liderança estudantil democrática, passando pela crise de autoridade do sistema educacional e liberdade de cátedra com privilégios (ROTHEN, 2008).

E foram as ponderações do relatório Meira Mattos associado ao trabalho do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, constituído junto ao Ministério da Educação e responsável por análise e recomendações visando uma reforma educacional superior, que a Reforma Universitária de 1968 foi implementada, acompanhando a expansão do ensino superior mundial já em andamento desde a década de 1950 (OLIVEIRA;KERBAUY, 2023).

Após a tramitação, a Lei 5.540/68 foi sancionada por Costa e Silva no final de 1968, colocando em vigor a reforma universitária, que posicionava o Estado em condição de guardião superior em relação às universidades. Era uma abertura controlada do espaço universitário, com autonomia relativa e sob a vigilância autoritária do governo, que poderia intervir diante de qualquer intercorrência.

A intenção do trabalho não será a de tratar de cada dispositivo da reforma, mas especialmente sobre os que se relacionam de alguma forma a autonomia universitária e a nomeação dos reitores, temas centrais da presente pesquisa e disciplinados na Lei 5.540/68 artigos 3º e 16º.

A autonomia universitária foi contemplada na reforma, porém foi tratada de forma superficial, sem maiores considerações sobre suas dimensões e alcance. Nesse sentido, o artigo 3º prevê a autonomia universitária: “As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos”

(BRASIL, 1968).

Estavam previstos no projeto, sistematicamente, o alcance de cada eixo da autonomia universitária e no que consistiria. Entretanto, o presidente, valendo-se do poder de veto, suprimiu todos os dispositivos sob a alegação de inconstitucionalidade e afronta ao interesse público.

No que se refere a nomeação de reitores, a Reforma Universitária tratou do assunto no artigo 16:

Os Reitores, Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores das instituições de ensino superior, mantidas pela União, salvo o disposto no § 3o deste artigo, serão indicados em lista de 6 nomes pelos respectivos colegiados e nomeados pelo Presidente da República (Brasil, 1968).

Outros dispositivos da Lei 5.540/68 que merecem destaque por algum afinamento ao tema são os artigos 2º e 5º, que estabelecem respectivamente: a indissociabilidade entre ensino e pesquisa e a organização e funcionamento das universidades com base em estatutos e regimentos.

A Reforma promoveu alterações relevantes sobre autonomia e nomeação de dirigentes, mas o controle e rigor excessivos percebido pelas comunidades universitárias ainda desencadeavam manifestações e reivindicações por parte do movimento estudantil e professores, coibidas de imediato pelo governo por meio do AI-5 e, posteriormente pelo Decreto 477/69.

Os atos institucionais editados por presidentes militares funcionaram como instrumentos legais de repressão, sendo os dois primeiros introduzidos entre 1964 e 1965. No âmbito das questões envolvendo educação e o movimento estudantil, o Ato Institucional nº 5 (AI-5), editado em 1968, foi o que se traduziu em maior cerceamento.

Para Carvalho (2002), o AI-5 foi o mais radical, atingindo profundamente direitos civis e políticos, com prisões arbitrárias, suspensão do *habeas corpus*, violação de domicílio e correspondência, com atuação dos órgãos de segurança sem qualquer controle ou fiscalização. O autor evidencia o esvaziamento dos canais de participação política e institucional e os reflexos na erosão dos direitos civis e consolidação de um sistema político excludente.

Comparato (2003), analisa o AI-5 como a ruptura do Estado de Direito, com total submissão das instituições civis ao comando militar, consolidando um regime de terror estatal, com o governo podendo prender e eliminar quem quisesse sem justificativa.

Ainda no contexto do AI-5 foi publicado outro mecanismo de repressão institucional, o Decreto 477/69, que entre outras medidas, previa infrações disciplinares à estudantes e professores, funcionando como ferramenta para o regime militar exercer controle sobre a produção e disseminação do conhecimento, evitando que as universidades se tornassem espaços

de contestação e debate.

Para Fico (2008), o Decreto 477/69 foi uma forma de militarizar universidades, tornando-as espaços de intensa vigilância e controle ideológico, de maneira que manifestações contrárias ao regime poderiam resultar em demissão, expulsão ou prisão.

Na visão de Ranieri (2013), a Lei 5.540/68 tratou da autonomia enquanto possibilidade de autodeterminação de forma limitada. A autora ainda atribui a acentuação da limitação aos atos de exceção propagados pelo governo militar, quais sejam, o AI-5 e o Decreto 477/69 e destaca ainda a alteração no processo de escolha de dirigentes como uma das principais medidas que consolidava o poder autoritário.

Schwarcz (2019) interpreta o AI-5 como símbolo duradouro do autoritarismo brasileiro, com efeitos que transcendem o período ditatorial. A autora aponta para a persistência de práticas autoritárias nas estruturas estatais e culturais do país, indicando que o legado do AI-5 ainda se manifesta nas instituições e na relação entre o Estado e os cidadãos.

Para Fávero(2006), o poder autoritário nas universidades foi fortalecido pela Reforma Universitária com a instituição de novos mecanismo de poder por grupos que temiam a radicalização contra o regime.

O Decreto 477/69 esteve vigente até 1979, quando foi revogado. No período de vigência, serviu de base para demissões sumárias de professores e expulsão de estudantes que estivessem envolvidos em atos de interrupção de aulas, manifestações ou organização de eventos contrários ao interesse público, além da produção de material considerado subversivo.

Conclui-se que, tanto o AI-5 quanto o Decreto 477/69 denotavam um aprofundamento da ditadura ao fornecerem irrestritamente mecanismos de punição ao Estado, destinados a enquadrar lideranças e camadas consideradas rebeldes do seu próprio campo, como professores, políticos, magistrados e integrantes da imprensa.

3. ATUAÇÃO POLÍTICA NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

3.1 A autonomia universitária e a Constituição de 1988

Nesta seção, será explanado o conceito de autonomia universitária como princípio constitucional, passando pela gestão democrática e sua relação com a democracia, bem como suas dimensões didática, administrativa e financeira.

3.3.1 Autonomia universitária como princípio constitucional

Feitos alguns contornos sobre sistema universitário brasileiro e autonomia universitária, com análise dos principais desdobramentos ligados ao tema nos períodos de 1930 até 1968, quando ocorreu a Reforma Universitária, a pesquisa se propõe a analisar a autonomia universitária e sua consolidação como princípio constitucional, passando pela dinâmica de políticas públicas após a promulgação da CF e o comportamento dos governos em relação ao princípio da autonomia universitária.

Para Souza (2006), o texto constitucional de 1988 foi um marco de grandes avanços e inovações para a agenda de políticas públicas ao reconhecer direitos sociais e ampliar a competência entre os níveis de governo. A autora pondera ainda que a formulação de políticas públicas pós redemocratização e CF de 1988 foi possível graças a fatores conjunturais, destacando a normalidade democrática.

Ranieri (2013), destaca a insuficiência legislativa editada até 1988 em relação a autonomia universitária, o que tornou as instituições de ensino superior centralizadas e dependentes. Nesse aspecto, a autora aponta o Estado Novo e o período pós 1964 como os momentos de maior restrição:

A sistematização da autonomia universitária levada a efeito pela legislação editada até 1988 não valorizou os traços característicos dos entes autônomos. Ao contrário, salvo raras exceções de curta duração, lei detalhista controlaram e restringiram a ação das universidades, sobretudo durante o Estado Novo e no período compreendido entre 1964 e 1985, aproximadamente (RANIERI, 2013, p.133).

A Constituição Federal de 1988 consagrou a autonomia universitária em seu artigo 207, distinguindo as universidades das demais instituições. Trata-se do único dispositivo que disciplina a autonomia, com enunciado nos seguintes termos:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988).

Além de ponderar o quanto a constitucionalização do princípio foi fundamental para garantir que as universidades pudessem operar com maior independência e liberdade em suas atividades, favorecendo a criação de um ambiente mais inovador, crítico e livre de interferências, é oportuno tratar das universidades sob seu papel de instituições de garantia, como mecanismo garantidor de direitos individuais.

Para Saviani (2010, p.10),

A Constituição de 1988 incorporou várias das reivindicações relativas ao ensino superior. Consagrou a autonomia universitária, estabeleceu a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, garantiu a gratuidade nos estabelecimentos oficiais, assegurou o ingresso por concurso público e o regime jurídico único.

As universidades são objetos de disputa e sempre estiveram no centro do debate político. Constitucionalizar o princípio da autonomia universitária nem de longe encerrou as disputas e imbróglis nos campos político e jurídico.

Promulgada a constituição e com ela o princípio da autonomia, ocorreu em 1991 a primeira tentativa de mudança do artigo 207, quando Fernando Collor de Mello apresentou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 56-B/1991, que não avançou em razão de um movimento de greve nas federais e em razão do processo de *impeachment* no ano seguinte.

Para Leher (2019), o projeto de Collor para emendar a constituição em relação à autonomia universitária tinha por finalidade, além da clara desconstrução do princípio, a alteração do enquadramento jurídico das universidades no ordenamento nacional.

Ultrapassada a legislação específica sobre a educação e universidades, não se pode esquecer que o texto da Constituição Federal de 1988 confere autonomia a outros entes, não sendo a autonomia uma exclusividade das universidades. Essa característica estendida a outras entidades e órgãos garante instrumentos institucionais para que possam desempenhar suas atividades com independência.

O quadro 1 apresenta os entes e órgãos que têm alguma autonomia expressa no texto constitucional e indica sua base constitucional e os tipos de autonomia conferido a cada um.

Quadro 1- Entes e instituições com autonomia previstos na Constituição Federal de 1988

Ente, órgão ou Instituição	Fundamento Constitucional	Autonomia
União	Art. 18; Art. 21 e seguintes	Política, administrativa e financeira
Estados	Art. 18; Art. 25 e seguintes	Política, administrativa e financeira
Distrito Federal	Art. 18; Art. 32	Política, administrativa e financeira
Municípios	Art. 18; Art. 29 e seguintes	Política, administrativa e financeira
Universidades Públicas	Art. 207	Didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial
Ministério Público	Art. 127, §2º	Funcional e administrativa
Defensoria Pública	Art. 134, §2º	Funcional e administrativa
Poder Judiciário	Art. 99	Administrativa e financeira
Tribunais de Contas	Art. 73; Art. 75	Administrativa e financeira
Entidades Autárquicas e Fundações Públicas	Art. 37, XIX	Administrativa e patrimonial
Partidos Políticos*	Art. 17, §1º	Organizativa, funcional e programática (autonomia político-partidária)

Fonte: Elaboração própria com base na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

Partidos políticos integram o quadro, mas não são entes ou órgãos. São pessoas jurídicas de direito privado com natureza especial e possuem autonomia de ordem político partidária. Na perspectiva de atividade eleitoral, partido político é qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresenta candidatos a eleições e é capaz de colocar, através das eleições, candidatos para cargos públicos (SARTORI, 1982).

Para Souza (2006), essa concepção mais ampla de autonomia a diversos entes ou organizações revela uma arquitetura institucional descentralizada e equilibra os princípios da unidade nacional com o pluralismo democrático e a descentralização administrativa. A autora observa ainda que a federação brasileira, ao assegurar autonomia aos entes subnacionais e a certos órgãos e instituições, busca criar mecanismos de contrapesos e salvaguardas contra a concentração de poder, além de garantir a efetividade de direitos e a participação democrática.

3.3.2 O princípio da gestão democrática e a ampliação da democracia

Ainda que a previsão constitucional da autonomia universitária pareça clara e de fácil compreensão pela leitura do art. 207, é no artigo 206, que trata dos princípios educacionais, onde se estabelece um panorama de limites para o exercício da autonomia (DURHAM, 2005). O mencionado artigo 206 da Constituição prevê:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II – liberdade de condições 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;
IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
VII – garantia de padrão de qualidade.”
(CF, Brasil, 1988)

Durham (2005) ressalta ainda que ao mesmo tempo que as liberdades ligadas ao ensino são enfatizadas (inciso II), existem ressalvas em relação a autonomia administrativa e gestão democrática (incisos V e VI).

A previsão constitucional de gestão democrática se afeiçoa ao contexto da redemocratização do país e está associada à concepção de que a democracia deve permear as instituições e não restrita apenas ao voto. A gestão democrática, portanto, representa uma condição para que a educação contribua de fato para a emancipação dos sujeitos e para a transformação da sociedade (SAVIANI, 1996).

Esse processo de abertura democrática, no entanto, foi conduzido de forma lenta e controlada pelas elites políticas e militares, configurando uma estratégia de transição conservadora, característica importante para compreender os limites estruturais da democracia nacional e a persistência de práticas autoritárias em relação às instituições formalmente democráticas.

A gestão democrática do ensino, conforme apontado, integra o movimento de ampliação do espaço democrático no Brasil, marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, as instituições de ensino, com destaque para as públicas, foram concebidas como espaços privilegiados para a promoção da cidadania, liberdade de pensamento e participação política.

Para Fávero (2000), a universidade autônoma e democrática está baseada no princípio da gestão democrática em todos os níveis, e visa garantir transparência nas atividades acadêmicas e participação da comunidade nos processos decisórios pelos meios institucionais estabelecidos. A partir dessa perspectiva, tratar da gestão democrática é tratar da expansão da democracia nas instituições educacionais, que não se reduz apenas à eleição de dirigentes - embora essa seja uma manifestação de controle centralizado - e envolve a construção de mecanismos de participação efetiva no planejamento coletivo e conselhos deliberativos.

Gontijo (2014) destaca que o princípio da gestão democrática deve ser interpretado como uma conquista das lutas sociais por uma escola pública participativa, autônoma e comprometida com os interesses coletivos. Nesse sentido, a gestão democrática reforça a expressão da ampliação democrática do Estado, no que se refere ao modo de funcionamento interno e à sua articulação com os sujeitos sociais.

3.3.3 Dimensões da autonomia universitária - administrativa, didática e de gestão financeira

Parece essencial destacar que a autonomia abrange não apenas a independência da universidade, mas também a liberdade de ensino, aprendizagem, pesquisa e produção de conhecimento.

A autonomia universitária se apoia nas dimensões didática, administrativa e financeira, de modo que serão abordadas individualmente no presente trabalho. Inicialmente será explorada a face administrativa e de gestão, que guarda estreita relação com a nomeação dos dirigentes das instituições federais, avançando posteriormente para os eixos não menos relevantes da autonomia didático-científica e de gestão financeira.

A dimensão administrativa da autonomia poder ser compreendida basicamente como a prerrogativa de elaborar normativos próprios, respeitando normas hierarquicamente superiores (MOTTA, 2020). Atributo conexo à autonomia administrativa é o autogoverno, a faculdade reconhecida a uma coletividade de administrar-se por meio de seus próprios componentes.

Para Ranieri (2013) a autonomia administrativa se traduz no direito de elaborar normas próprias de organização que compreendem matérias didáticas, científicas, de recursos humanos e escolha de dirigentes.

Assim, temos a autonomia administrativa como parte indissociável do modelo previsto na Constituição de 1988. Sua garantia assegura o funcionamento eficiente e autônomo das instituições de ensino superior e resguarda o ambiente universitário de interferências indevidas

diante de ciclos políticos instáveis.

Passando a tratar da autonomia didático científica, logo de início uma ressalva deve ser feita. A autonomia didático-científica é a que constitui, por si só, um fim constitucional. As dimensões restantes, quais sejam: administrativa e financeira, ainda que diretamente atreladas e consideradas instrumentos indispensáveis à concretização daquela, possuem caráter e natureza instrumental e não devem ser negligenciadas, pois representam os meios materiais que viabilizam a autonomia didático científica (Ranieri e Lutaif, 2020).

Para Durham (2005), a autonomia didático científica deve ser assim considerada como fundamento a autonomia administrativa e a de gestão financeira as quais devem ser vistas como instrumentais à liberdade acadêmica. A autora analisa os três aspectos da autonomia e demonstra que estas dimensões não estão necessariamente juntas nem são igualmente essenciais, ainda que de extrema relevância.

Essa correlação entre as dimensões da autonomia e o destaque e evidência conferido à autonomia didático científica como finalidade específica e central das Universidades explica, por exemplo, a autonomia das universidades em organizar seus projetos pedagógicos e métodos de ensino e aprendizagem. A autonomia didática e científica, portanto, é razão de existência e dá sustentação para as demais dimensões (MOTTA, 2020).

Para Balbachevsky e Kohtamäki (2019, p.236), “Não importa quão estritos sejam os controles impostos pela burocracia pública sobre a administração das coisas, enquanto a vida acadêmica for independente, a universidade será autônoma”. Assim, a autora pondera que as universidades são autônomas na medida em que têm independência para gerir a vida acadêmica.

Também tratada na literatura como liberdade acadêmica, a autonomia didático científica se atrela diretamente àqueles que conduzem as atividades de ensino e pesquisa no desempenho de seu trabalho. Sobre essa dimensão, importante destacar que em trabalhos publicados em língua inglesa não se faz presente o termo autonomia, que dá lugar exclusivamente a *academic freedom*, referindo-se à liberdade de ensino, expressão e de investigação face a limitações de natureza religiosa, política ou ideológica e com referência aos docentes (DURHAM, 2005).

Sobrinho (2002), destaca que a autonomia didático-científica se relaciona à capacidade de autodefinição das instituições de ensino superior quanto aos seus projetos pedagógicos e científicos. Isso inclui a liberdade de definir currículos, métodos de ensino, linhas de pesquisa e critérios de avaliação, sem submissão a agendas políticas ou econômicas externas à universidade.

No mesmo sentido, Curi (2003) ressalta que a autonomia acadêmica deve estar associada à responsabilidade institucional e à gestão democrática. Observa ainda que, embora a autonomia seja um princípio protetivo da universidade, ela não pode ser confundida com isolamento

institucional e deve estar articulada aos compromissos sociais da universidade, garantindo sua relevância pública e a prestação de contas à sociedade.

Com a compreensão acerca da autonomia universitária em suas dimensões administrativa e didático científica, resta tratar da autonomia envolvendo a gestão financeira. Talvez seja esse o eixo da autonomia universitária em que fique evidenciada a responsabilidade direta do Governo Federal pela sua garantia, ainda que o executivo exerça certo controle sobre todas as dimensões, pois crises de autonomia institucional das universidades se manifestam pela crise de financiamento (GROPPO, 2011).

Frisa-se que a responsabilidade do governo federal, referida anteriormente, envolve as instituições federais de ensino superior. No caso das universidades estaduais, por exemplo, o modelo de financiamento - estruturado por meio do repasse de percentual arrecadado do ICMS - é diverso e considerado exclusivo no Brasil.

Ainda tratando das instituições paulistas, Balbachevsky e Kerbauy (2016) ressaltam a condição quase absoluta e singular da autonomia dessas universidades estaduais, pouco comum mesmo em contextos internacionais. Essas universidades podem ser consideradas os exemplos mais bem sucedidos no que se refere ao exercício pleno da autonomia universitária (RANIERI, 2015).

Inicialmente, para uma melhor compreensão, é importante estabelecer a responsabilidade direta e legal da União em outorgar, direcionar e destinar recursos financeiros e orçamentários para as Instituições de Ensino Superior. Nesse sentido, a Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) atribuiu à União a incumbência de garantir recursos orçamentários:

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).

O texto é claro ao dispor sobre recursos anuais que devem garantir manutenção e desenvolvimento de forma suficiente, não se tratando de uma faculdade ou liberdade em destinar (ou não) recursos para as IES mantidas pelo governo federal.

A exposição acima é relevante pois, mesmo que a autonomia da gestão financeira seja uma garantia constitucional, só poderá ser exercida com plenitude pelas universidades públicas caso haja “compromisso firme com financiamento universitário estável e suficiente” (Estermann, 2015, p. 32).

Portanto, o financiamento - aqui considerado recurso orçamentário oriundo da União - insuficiente e algumas normas da administração pública inevitavelmente limitam o exercício da

autonomia institucional das universidades e inviabilizam o cumprimento e desempenho de suas atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão (DURHAN, 2005).

Para Ranieri e Lutaif (2019), a autonomia universitária prevista no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, não estabeleceu um regime de caixa único, tampouco disciplinou ou previu o contingenciamento de despesas e critérios de financiamento que pudessem comprometer a efetividade do princípio.

O que se observa é que as universidades, por estarem enquadradas igualmente como outros entes da administração estão sujeitas a normas infraconstitucionais de controle, sujeitando-se inclusive a ajustes orçamentários, contingenciamentos e critérios que variam conforme a conjuntura político-econômica.

A autonomia financeira abarca as receitas alcançadas e arrecadadas com esforço próprio pelas instituições, oriundas por exemplo de acordos de cooperação e cessão onerosa de espaços, o que deveria conferir total margem de liberdade para as instituições federais de ensino gerenciar e utilizar os recursos, entretanto, o direcionamento de recursos e sua utilização é chancelada por unidades do Poder Executivo ligados à área econômica, principalmente com justificativas baseadas na Emenda Constitucional nº 95.

Portanto, além de não exercerem plenamente sua autonomia, as universidades federais arrecadam recursos próprios, mas permanecem impossibilitadas de utilizá-los conforme suas prioridades institucionais e acadêmicas.

No que se refere ao processo de definição dos recursos orçamentários das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) é importante reiterar que, embora existam dispositivos legais que garantam a autonomia (artigo 207 da Constituição Federal e art. 54 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação) existem outros normativos que submetem as instituições às mesmas normas orçamentárias e financeiras aplicáveis aos demais órgãos da administração pública direta e indireta. Como implicação e consequência, o financiamento das IFES permanece sob a vigilância e controle do Executivo Federal, especialmente em contextos de restrição orçamentária.

É o artigo 70 da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu o dever das instituições ligadas ao poder público, o que inclui também as universidades, de prestarem contas do uso e aplicação de recursos da União:

Art. 70. (...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Como bem observam Balbachevsky e Kerbauy (2016), a outorga de recursos pouco considera ou leva em conta metas e métricas de desempenho por parte das instituições de ensino superior, se contrapondo ao que é praticado em outros países. Nesse sentido, critérios como taxa de conclusão, captação de recursos por outras fontes ou qualificação do corpo docente, marcadores usualmente adotados em países europeus poderiam ser melhor observados (Schwartzman, 2023).

No caso das universidades federais brasileiras, o modelo vigente de financiamento vincula o orçamento do Ministério da Educação aos das instituições por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesse aspecto, desde 2015 o orçamento das Universidades Federais apresenta queda. Cortes reiterados das Universidades se acentuaram com a Emenda Constitucional nº 95, que impôs teto aos gastos públicos e interfere nos recursos que deveriam ser de gestão e uso exclusivo das IFES, medida que configura mais um limitador à autonomia.

Os recursos orçamentários nas universidades federais são organizados em grupos segmentados conforme a destinação. Assim temos: despesas de pessoal, assistência estudantil, material permanente e infraestrutura e despesas voltadas ao funcionamento das universidades.

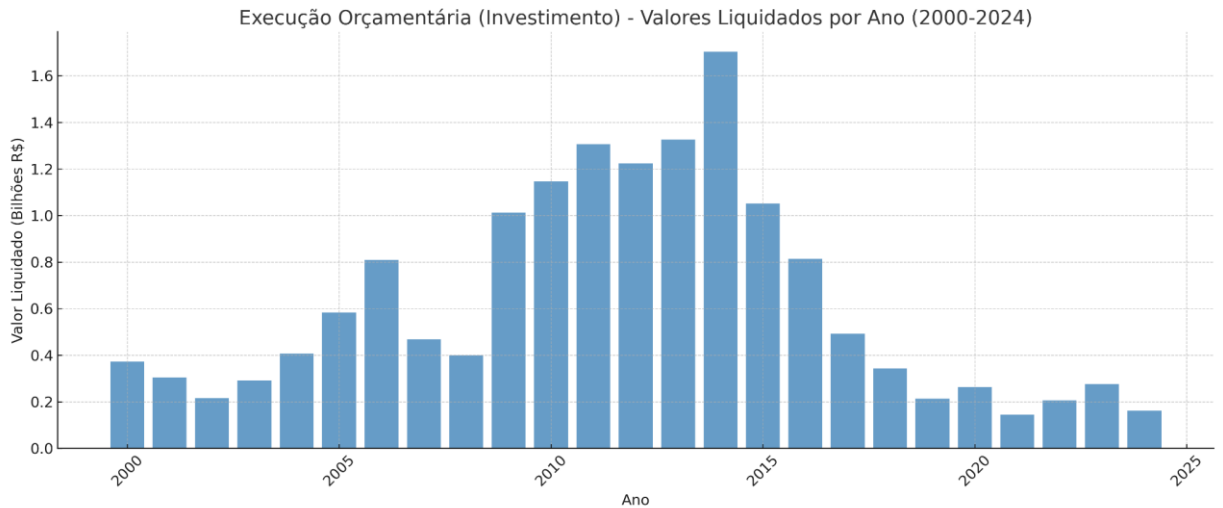
Nesse trabalho, por alinhamento ao tema da autonomia universitária em sua dimensão financeira e patrimonial, a análise orçamentária contempla os recursos enquadrados como investimento (material permanente e infraestrutura) e custeio (funcionamento das universidades).

Rapidamente as definições; são recursos de investimento aqueles destinados à estruturação física e patrimonial das universidades. Classificada no orçamento como “GND 4 – Investimentos” (SIOP, Governo Federal), estão vinculadas à função de investimento público e representam despesas que contribuem para a ampliação de espaços, tais como construção de novos laboratórios ou aquisição de materiais permanentes, como equipamentos, mobiliário e veículos.

Por sua vez, recursos de custeio são aqueles voltados à manutenção cotidiana das atividades institucionais. Classificados no orçamento como “GND 3 – Outras Despesas Correntes” (SIOP, Governo Federal), não geram novos bens de capital, mas garantem o funcionamento regular das universidades e incluem, por exemplo, despesas com água, energia elétrica, telefonia, limpeza, vigilância e transporte.

O Gráfico 1 demonstra os recursos classificados no grupo de despesa como investimento destinados à educação superior e toma por base os valores liquidados:

Gráfico 1- Série histórica - Orçamento das universidades federais em investimento



Fonte: Elaborado pelo autor com base na plataforma SIOP, Portal da Transparência, ANDIFES

Para melhor compreensão, optou-se pela análise da série histórica dos recursos destinados a investimento nas universidades federais desde o ano 2000 até 2024, onde se observam movimentos variados.

Ao analisar os dados orçamentários de investimento nas IFES, fica evidente que contextos políticos e os atores a frente do executivo federal justificam maior ou menor destinação de recursos orçamentários.

Com base na série histórica, no grupo de despesas caracterizados como investimento que aqui se analisa, nota-se que até 2002, durante o governo Fernando Henrique Cardoso se apresenta a maior retração proporcional.

No âmbito dos governos Lula 1 e Lula 2, embora se verifique uma retração entre 2007 e 2008, houve franca expansão das universidades federais e crescimento das despesas liquidadas na alínea investimentos. A ação mais evidente em termos de expansão se deu por meio de políticas públicas, com destaque para Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por viabilizar o avanço da rede federal de educação, levando desenvolvimento local a diferentes regiões do país (OLIVEIRA, KERBAUY, 2023).

Em igual tendência seguiram os investimentos até 2014, durante o governo Dilma 1. Foi nesse ano que se atingiu o pico da série, com aproximadamente R\$ 1,7 bilhões liquidados nesse

grupo de despesa, seguido por forte redução no biênio final (2015-2016).

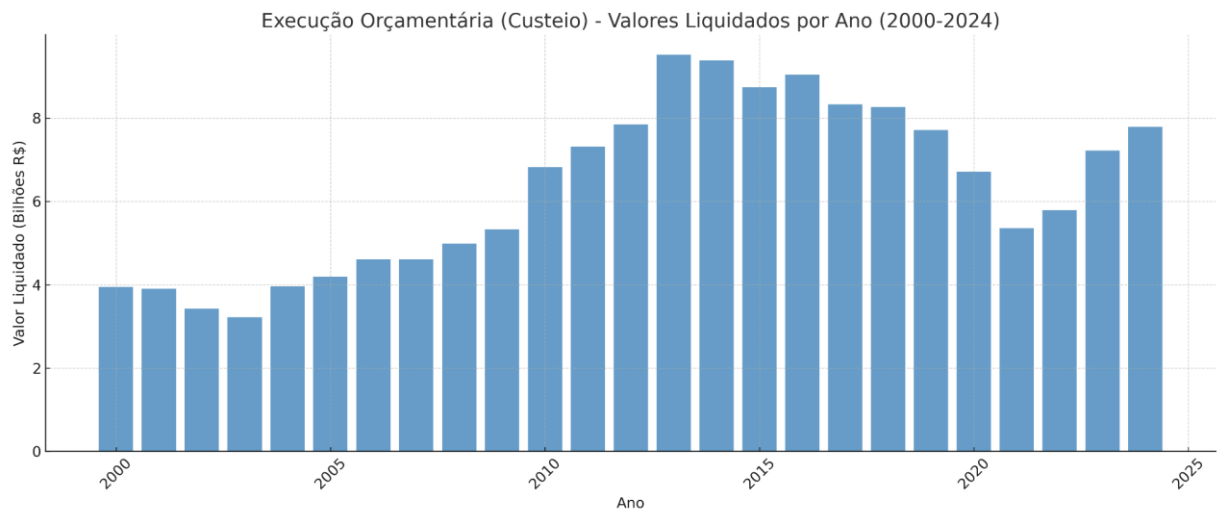
Após o impeachment, já no governo Temer, manteve-se a trajetória descendente em investimentos, com valores praticamente reduzidos a um terço do pico anterior e, no governo Bolsonaro houve certa estabilização nos patamares mínimos.

No ano de 2023, início do governo Lula 3, observou-se um aumento nos investimentos em infraestrutura em comparação a 2022, sinalizando uma tentativa de recuperação. No entanto, essa tendência foi interrompida em 2024, quando os investimentos voltaram a cair e atingiram o segundo menor nível da série histórica analisada.

A partir de 2015 existe uma queda sistemática no financiamento das universidades, com o orçamento geral do MEC sofrendo reduções ano a ano.

Em relação ao custeio, ou seja, despesas correntes, a série histórica 2000-2024 está expressa no Gráfico 2:

Gráfico 2 - Série histórica - Orçamento das universidades federais em custeio



Fonte: Elaborado pelo autor com base na plataforma SIOP, Portal da Transparência, ANDIFES

Em relação ao custeio, no período do governo FHC houve estabilidade relativa, com pequenas variações negativas e sem crescimento expressivo.

Já no período de 2003 a 2010, também por força de políticas como o REUNI, houve expansão contínua da liquidação em custeio, praticamente dobrando em relação ao início da década. No transcorrer do governo Dilma, os custos operacionais atingiram os maiores patamares da série histórica, refletindo tanto a expansão universitária quanto reajustes e aumento da base orçamentária de custeio.

No governo Bolsonaro se consolidou o maior período de queda, com trajetória descendente e redução progressiva dos valores liquidados em custeio das universidades.

Fica evidente a falta de estabilidade orçamentária, tanto para investimento quanto para custeio. As visualizações permitem inferir o aumento substancial do custeio no início da década de 2010 e a progressiva redução do investimento após 2015.

3.2 O pós impeachment de 2016 e a reordenação da direita

O impeachment de Dilma Rousseff, consolidado em 2016, impôs um ponto de inflexão no cenário político brasileiro ao promover um certo reordenamento das forças políticas de direita. A partir de então, consolidava-se um novo ciclo político onde diferentes vertentes da direita – liberal, conservadora e autoritária – passaram a compor um campo unificado em torno de pautas morais e econômicas, ainda que em detrimento das instituições democráticas.

Limongi (2023) chama atenção para o fato de processos de impeachments serem excepcionais, de modo que não podem ser caracterizados como golpes ou ritos usuais de substituição de presidentes eleitos. O autor ainda destaca os efeitos nocivos do impeachment ao sistema político e conclui que explicar o impeachment requer entender a implosão de uma coalizão governante e sua substituição por uma aliança alternativa.

Já na visão de Nobre (2020), o processo de impeachment se relaciona em menor parte com uma ruptura institucional e resulta mais de uma crise de representação, que abriu espaço para o avanço de forças autoritárias com apelo popular, articulada e alicerçada por discursos morais, anticomunistas e antissistêmicos.

Para Singer (2018), o impeachment e o subsequente governo de Michel Temer representaram uma inflexão liberal-conservadora, que adotou uma agenda econômica de austeridade, com o congelamento dos gastos públicos através da Emenda Constitucional 95/2016 e reformas trabalhistas com potencial de fragilizar direitos sociais. Ao mesmo tempo, a política era deslegitimada por novos grupos e atores da direita, como Movimento Brasil Livre e Vem pra Rua.

Esses contornos são oportunos para explicar, em tópico específico, o perfil de Jair Bolsonaro, cujo governo se aproximava e seria marcado pela erosão dos processos democráticos, ataque às instituições e pela tentativa sistemática de deslegitimação do processo eleitoral (AVRITZER, 2021).

3.3 A emenda constitucional 95/2016 e as operações policiais nas universidades

A implementação de um novo regime fiscal constituiu-se como a principal prioridade do governo Michel Temer, ocorrida poucos meses depois da destituição da presidente Dilma Rousseff. A Emenda Constitucional nº 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016, instituiu no âmbito dos orçamentos da União, a limitação do crescimento das despesas primárias do governo federal visando restaurar o equilíbrio fiscal por um período de 20 anos:

Emenda Constitucional nº 95/2016
Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.
"Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros,[...] (BRASIL, 2016).

Tal medida impôs restrições severas ao orçamento da administração pública federal, impactando de forma acentuada o orçamento do Ministério da Educação e conseqüentemente das Instituições Federais de Ensino Superior. Nesse cenário, as instituições foram compelidas a adotar ações de contenção de despesas, especialmente no que se refere ao custeio e investimentos, além do impacto na oferta de bolsas, e atividades de pesquisa e extensão.

Além das restrições financeiras, a EC nº 95/2016 comprometeu a autonomia universitária com limitações na elaboração do planejamento orçamentário e gestão de recursos discricionários de custeio e investimento. Essa limitação, materializada por cortes e contingenciamentos, afeta diretamente a qualidade e a continuidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão (LEHER, 2019, 2021; TREVISOL; GARMUS, 2021).

A continuidade e qualidade das políticas em educação foram inviabilizadas com a manutenção da Emenda 95/2016 pelo governo Bolsonaro, com prejuízo na consolidação do Plano Nacional de Educação (PNE), importante instrumento de planejamento da política educacional brasileira em âmbito federal. Com vigência decenal e orientador aos entes subnacionais, foi instituído pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) e estabeleceu metas com respectivas estratégias de implementação, visando a elevar a qualidade e a universalização do acesso à educação.

Com a posse de Michel Temer após o impeachment, a evidente fragilidade financeira que a Emenda 95 promoveu e a já mencionada reordenação de setores da direita, as Universidades seguiram na mira de veículos de comunicação e setores até então inertes da sociedade, que sugeriam a prática de corrupção e desvio de recursos.

Como resquícios da Lava Jato, que nasceu sob o pretexto de uma virada liberal na cultura política democrática (AVRITZER, 2020), foram desencadeadas ainda em 2016, diversas operações e investigações policiais que tiveram como alvo Universidades Federais de todo o país. O foco das operações, que se estenderam até o início do governo Bolsonaro, eram praticamente os mesmos: suspeitas de fraudes envolvendo corrupção e desvio de recursos públicos das universidades.

O Quadro 2 abaixo elenca as operações realizadas pela Polícia Federal e as universidades alvo das forças-tarefa:

Quadro 2- Operações envolvendo Universidades Federais (2016-2020)

Nome da Operação	Universidade	Data
Operação Acrônimo	Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	27/10/2016
Operação PhD	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	09/12/2016
Operação Research	Universidade Federal do Paraná (UFPR)	15/02/2017*
Operação Ouvidos Moucos	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	14/09/2017
Operação Estirpe	Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)	30/11/2017
Operação Esperança Equilibrista	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	06/12/2017
Operação Torre de Marfim	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	07/12/2017
Medida judicial vetando manifestações de caráter político-partidário nos campus	20 IFES foram atingidas	26/10/2018
Operação Torre de Marfim II	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	17/06/2020

*A Operação Research se desdobrou em 3 fases, com datas diversas. O quadro faz referência a data inicial da operação.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado e com base em TREVISOL, GARMUS (2024), Polícia Federal (www.gov.br/pf) e PALAS - Sistema de informações de Investigação (www.dados.gov.br/palas).

Antes de qualquer interpretação ou comentário sobre as operações policiais, uma ressalva se faz. Investigações são mecanismos legais e necessários diante de indícios de autoria e materialidade pela prática de algum delito. Portanto, elencar as operações policiais na presente pesquisa não sugere que as universidades, na pessoa de seus gestores, não devam responder criminalmente por ações, omissões ou atos de improbidade. O que se pretende, entretanto, é ponderar que as operações desencadeadas nas universidades foram conduzidas com certos

excessos e sem observar integralmente garantias legais em relação aos investigados.

Para Trevisol e Garmus (2023), o uso ostensivo e desproporcional do aparato policial nas operações, aliado à frequente adoção da condução coercitiva e à intensa exposição midiática dos investigados, principalmente reitores, levanta questionamentos sobre os reais objetivos das investigações conduzidas pela Polícia Federal no âmbito das universidades públicas federais.

O modelo das operações foi herdado da Lava-Jato, iniciada em 2014, de maneira que a atuação da Polícia Federal nos anos de 2015 e 2016 protagonizou mais de mil operações (KERCHE, MARONA, 2023). Especificamente em relação a esses anos em comparação com anos anteriores, o aumento no número de operações é vertiginoso e desproporcional em relação ao avanço de anos anteriores (AZEVEDO, PILAU, 2018).

No caso das universidades, não houve ciência prévia da investigação ou resistência de reitores e administradores em colaborar ou prestar depoimentos, o que justificaria a condução coercitiva, amplamente utilizada. As operações, portanto, forneceram suporte concreto para discursos já presentes na mídia e na sociedade, que acusavam as instituições públicas de ensino superior ineficiente, corrupção e alinhamento ideológico à esquerda. A cobertura midiática, em grande parte sensacionalista e de cunho acusatório, contribuiu para desgastar a imagem das instituições perante a opinião pública (TREVISOL; GARMUS, 2023)

4 UNIVERSIDADES FEDERAIS, GOVERNO BOLSONARO E A PASTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Após o pleito de 2018, o Brasil passou a ser conduzido pela extrema-direita (NICOLAU, 2020), com supressão de garantias constitucionais e liberdades individuais, incluindo a autonomia universitária (SOUZA NETO, 2020).

O então presidente, no decorrer da campanha que culminou com sua eleição em 2018, construiu sua imagem como a de um candidato anticorrupção, contrário às estruturas tradicionais do sistema político e com clara disposição em romper com os compromissos democráticos consolidados a partir da Constituição Federal de 1988 (ROCHA, SOLANO, 2021).

A eleição, portanto, assegurou condições necessárias à implementação e ao fortalecimento de políticas de orientação neoconservadora e neoliberal no âmbito da educação superior, materializando um projeto de caráter intervencionista que refletiu no que se entendia por autonomia universitária.

Para Leher (2020), a pasta da educação no governo Bolsonaro configurou-se como um dos principais terrenos de atuação, marcada por uma tentativa constante de silenciar universidades e institutos de pesquisa. Nesse contexto, buscou a qualquer custo transformar as universidades em organizações de serviços voltadas prioritariamente à formação de capital humano para simples tarefas laborais.

Portanto, a expansão da agenda do governo Bolsonaro, principalmente em relação às Universidades Federais, atingia o princípio constitucional da autonomia em todas as suas dimensões, deixando evidente o projeto pretendido pelo governo para a educação superior nacional e, mais precisamente, qual seria o tratamento dado às Universidades. (TREVISOL, GARMUS, 2024).

A narrativa intensamente mobilizada por Bolsonaro durante a campanha presidencial de 2018, apontava para a necessidade de intervenção nas universidades federais com o propósito de romper com a suposta hegemonia ideológica de esquerda e enfrentar o que denominava “marxismo cultural”.

Na visão de Leher (2019), Trevisol; Garmus (2021), Jair Bolsonaro explorou os questionamentos que envolviam a autonomia universitária a partir de 2016, sob o argumento de que se tratava de um artifício utilizado para ocultar a corrupção no serviço público, estimular e permitir o uso de drogas ilícitas nas instituições universitárias federais e assegurar a militância política das frentes de esquerda.

A educação enquanto política pública é central para a extrema-direita contemporânea, por

se conectar com uma agenda conservadora, que antecede a política de Bolsonaro (MOREIRA;ASSIS;DYNIEWICZ, 2024)

Nesse sentido, se torna oportuno compreender o tratamento dado às universidades federais desde o início do governo de Jair Bolsonaro passando pela atuação do presidente e de seus comandados, mais precisamente sobre as ações e omissões dos responsáveis pela pasta da educação nacional, investidos no cargo de Ministro da Educação.

O perfil dos designados por Bolsonaro, que faziam valer os princípios da direita conservadora, tornaram frequentes as tensões envolvendo as comunidades universitárias, dando vazão às promessas de campanha (TREVISOL, GARMUS, 2021).

Cinco ministros da educação estiveram presentes no governo Bolsonaro. De perfis semelhantes e alinhados às pretensões do governo, os ocupantes da pasta investiram, cada uma a seu modo, na promessa de limpeza ideológica colocada pelo presidente em campanha.

Por se tratar de uma atuação superficial e sem grande continuidade por parte de alguns ministros, nesse trabalho, por questão de alinhamento ao tema, serão evidenciadas apenas as ações do Ministério da Educação de maior relevância em relação às universidades.

O Quadro 3 foi elaborado com dupla finalidade; identificar os ministros do governo Bolsonaro e o tempo de permanência no Ministério da Educação, enquanto evidencia a falta de continuidade na condução da agenda da educação, dada a rotatividade:

Quadro 3- Ministros da Educação (2019-2022)

Ministro da Educação	Posse	Exoneração
Ricardo Vélez Rodriguez	1 jan 2019	8 abr 2019
Abraham Weintraub	8 abr 2019	20 jun 2020
Carlos Alberto Decotelli	25 jun 2020	30 jun 2020
Milton Ribeiro	16 jul 2020	28 mar 2022
Victor Godoy Veiga	29 mar 2022	31 dez 2022

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Adentrando brevemente na atuação individual de cada um dos ministros, pode-se consignar que, em maior ou menor grau, suas ações refletiram na autonomia universitária.

A gestão de Vélez Rodríguez foi marcada por conflitos internos no MEC, caracterizados por acentuada disputa entre as alas “olavista”, “técnica” e “militar” do MEC, incluindo inúmeras

trocas em cargos técnicos e de alto escalão.

Carlos Alberto Decotelli, embora nomeado, não foi empossado ante a acusação de falsificação de currículo. Foi exonerado a pedido, dias após sua nomeação e antes de tomar posse oficialmente.

Já Milton Ribeiro teceu críticas sobre o acesso às universidades, além de ser acusado de corrupção no MEC, fato que culminou com sua saída e posterior prisão preventiva em 2022.

O último ministro da Educação de Bolsonaro foi Victor Godoy Veiga, que tentou dar continuidade administrativa ao MEC em meio ao desgaste político e, embora tenha evitado polêmicas, não promoveu mudanças significativas nas políticas educacionais.

Entretanto, merece destaque e algum aprofundamento a passagem de Abraham Weintraub pelo Ministério da Educação.

Ocupante do cargo até junho de 2020 e com alinhamento direto ao Presidente, Weintraub teve sua atuação voltada para ações de impacto direto na autonomia universitária. Contingenciamento de verbas, ataques públicos às instituições e tentativa de interferência na nomeação de reitores foram algumas de suas marcas ao longo da gestão.

O ministro elegeu as universidades públicas como alvo prioritário dos seus ataques, na esteira do combate ao marxismo cultural que supostamente dominaria as universidades públicas brasileiras (CHAVES, ARAUJO, 2022).

Com base na concepção de uma agenda moral estabelecida pelo governo (ABRUCIO, 2021), a percepção das universidades como inimigas faz com que essas instituições sejam colocadas no centro das disputas em torno de valores e práticas sociais (LEHER, 2019)

Um dos projetos de maior repercussão tentado pelo governo e defendido pelo ministro foi o "Future-se" (Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras). Em síntese, o projeto lançado em julho de 2019, estava estruturado em três frentes: governança, gestão e empreendedorismo; pesquisa e inovação; e internacionalização.

O projeto, desde sua concepção, tinha como diretriz central a reestruturação do setor público do ensino superior, fundamentando-se em parcerias com organizações sociais (OS) e fundos de investimento, o que resultava na mercantilização da educação.

Da forma que foi proposto, o FUTURE-SE atingia a autonomia universitária, principalmente em suas dimensões administrativa e financeira, por transferir competências e prerrogativas de gestão universitária para organizações sociais e por não prever qualquer garantia de financiamento.

4.1 A nomeação de reitores

A escolha e nomeação de dirigentes integra o eixo administrativo da autonomia universitária, reflete o grau de independência da universidade em relação a grupos políticos e revela o caráter autoritário ou democrático da administração da universidade (RANIERI, 2013).

Foi ponderado nos tópicos anteriores que a escolha e nomeação de reitores segue o estabelecido na Lei 5540/1968 (com redação dada pela Lei 9.192/95):

Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades, e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior obedecerá ao seguinte:

I - o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplices organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal (Brasil, 1995).

Desde que o atual processo de nomeação de reitores para as universidades federais foi delineado, em 1996, a tradição é de nomeação do primeiro nome da lista tríplice. Única exceção se deu em 1998, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso nomeou o terceiro colocado na lista tríplice, José Vilhena, para a reitoria da Universidade Federal do Rio de Janeiro. (MOREIRA;ASSIS;DYNIEWICZ, 2024)

O acordo tácito existente por mais de duas décadas e que garantia a autonomia universitária foi quebrado ao não se nomear o primeiro colocado na lista tríplice para a reitoria das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Tradicionalmente, todos presidentes anteriores sempre seguiram a nomeação do primeiro colocado na lista tríplice, em consonância com os princípios da gestão democrática e da autonomia universitária, que fundamentam a organização da educação superior no país.

Contudo, durante o governo Bolsonaro, observou-se um afastamento dessa prática, evidenciando uma postura alinhada a diretrizes autoritárias e conservadoras, que resultou no esvaziamento dos valores de participação e democracia nas Instituições Federais de Ensino Superior (CHAVES, ARAUJO, 2022).

O que se observa ao analisar as nomeações realizadas pelo presidente entre 2018 e 2022 parece ser o uso político do poder discricionário garantido pelo Inciso I, do Art. 16, da Lei 5.540/68 (BRASIL, 1968), que permite a nomeação de reitores de universidades federais de acordo com o livre convencimento do presidente, independentemente de justificativa técnica, impeditiva ou da posição ocupada na lista tríplice elaborada pelas instituições.

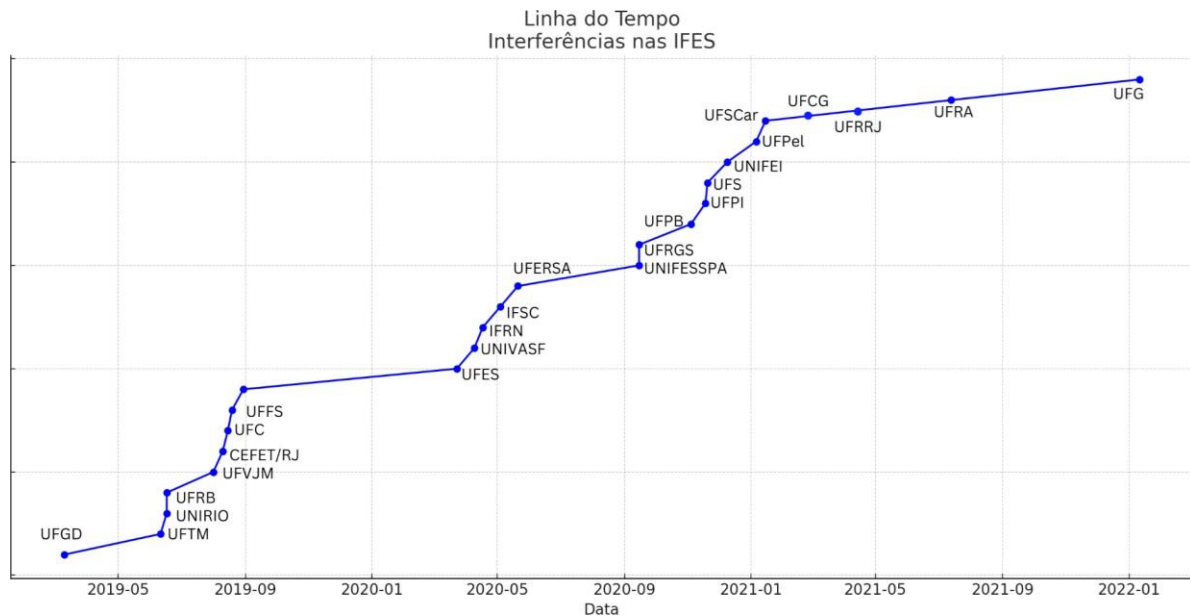
Na proposta de se comparar as nomeações de reitores feitas pelo Presidente da República entre 2019 e 2022 com as nomeações realizadas pela presidente no período de 2011 a 2014, buscou-se a partir dos resultados, identificar se essas nomeações refletem algum comportamento reprovável do governo em relação a autonomia universitária e a democracia.

Embora a nomeação de reitor que não seja o primeiro da lista tríplice não configure por si só uma ilegalidade, há indícios de que a ruptura da tradição em se nomear o primeiro nome, eleito democraticamente mediante consulta pelas comunidades universitárias se constitui em um traço autoritário - ou não democrático - do governo.

Ao analisar dados sobre a nomeação de reitores nos três primeiros anos do governo Bolsonaro, percebe-se a interferência em cerca de 25 Instituições Federais de Ensino no que tange a nomeação de nome estranho ou que não seja o primeiro da lista tríplice.

O Gráfico 3 ilustra as nomeações de reitores realizadas pelo PR entre 2019 e 2022 fora da lista tríplice ou considerando nome que não era o primeiro indicado pelas comunidades universitárias:

Gráfico 3 - Interferência nas IFES no período 2019-2022



Fonte: Elaboração própria, 2024, a partir de publicações disponíveis no Diário Oficial da União e dados obtidos junto aos sites das Universidades

É possível verificar ainda que as IFES em análise ocupam todo território nacional, de maneira que as nomeações de reitores fora da lista não estão direcionadas a uma região específica do Brasil.

Os casos ocorrem de norte a sul do país, conforme as listas chegam ao executivo para deliberação em razão do encerramento dos mandatos dos reitores e da finalização da consulta eleitoral realizada pelas comunidades acadêmicas.

Segundo dados e informações da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), o Brasil conta com 69 Universidades Federais distribuídas pelo território nacional (ANDIFES, 2025).

A Figura 1 traz a distribuição das IFES pesquisadas no espaço territorial brasileiro, já que suas identificações em textos, artigos ou trabalhos acadêmicos se dão habitualmente por siglas. Ela demonstra que as nomeações são ratificadas em todo o território nacional:

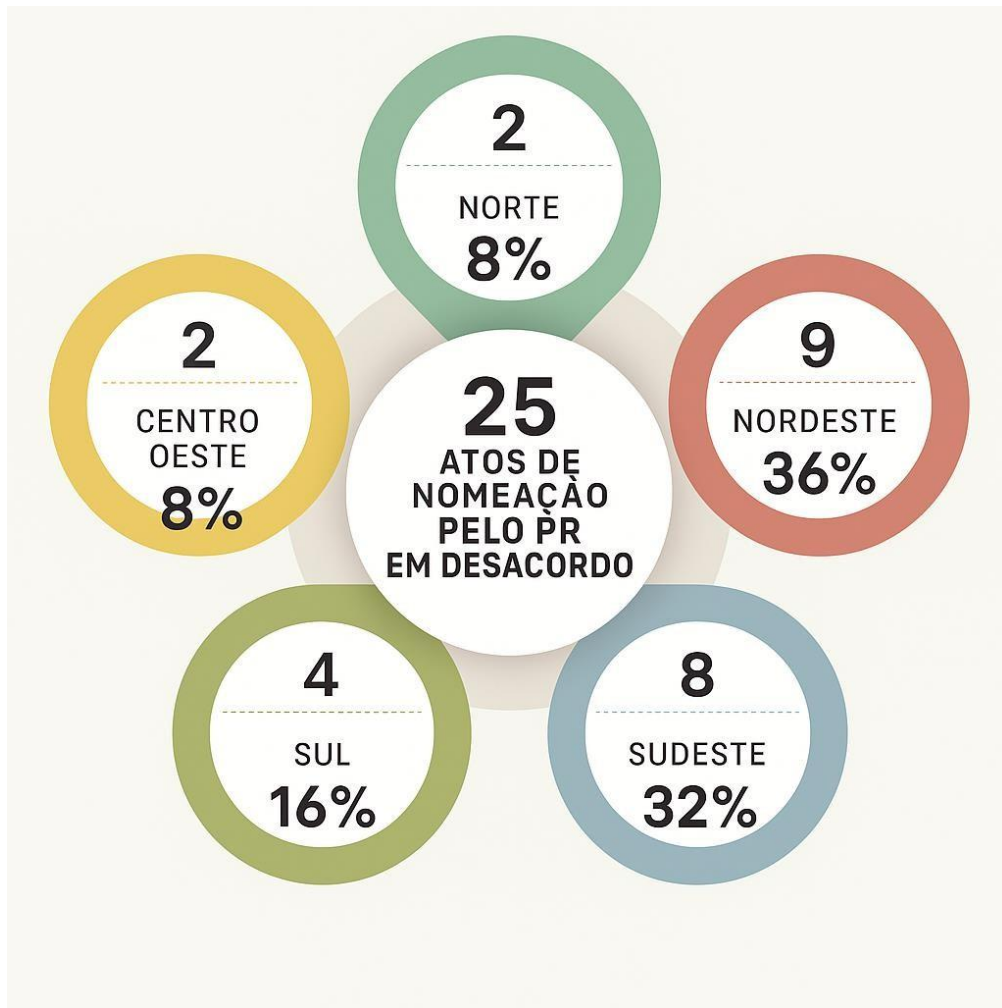
Figura 1 - Mapa das IFES por estados



Fonte: Elaboração própria, 2024, a partir de publicações disponíveis no Diário Oficial da União e dados obtidos junto aos sites das Universidades

Já a Figura 2, exposta a seguir, traz a ocorrência das interferências nas nomeações de reitores com o quantitativo por região, ratificando a suspeita de as nomeações fora da lista são levadas a efeito independente da localização das Universidades:

Figura 2 - Nomeações por região e correspondência percentual em relação ao total de IFES



Fonte: Elaboração própria, 2025, a partir de publicações disponíveis no Diário Oficial da União(DOU) e dados obtidos junto às Universidades

Importante ressaltar que se considerarmos o quantitativo por regiões, é possível notar que na região nordeste e sudeste foram as mais atingidas no que tange a nomeação de reitores, com os atos do presidente da república interferindo nessas instituições em 36% e 32% do total de IFES, respectivamente.

Se considerarmos as 63 nomeações possíveis e executadas pelo presidente da república até o último ano de governo (2022), conclui-se que ao menos uma a cada três instituições federais de ensino superior sofreu algum tipo de nomeação estranha às suas pretensões, pela nomeação de candidato não eleito pela respectiva comunidade universitária.

O Quadro 4 apresenta as universidades atingidas, data da ocorrência e traz a informação da posição do nomeado na lista tríplice ou deixa consignado quando se trata de reitor nomeado externo que sequer integrava a lista:

Quadro 4 - Nomeações ratificadas pelo presidente da república fora das listas tríplices (2019-2022)

INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO	DATA DO ATO DE NOMEAÇÃO	COLOCAÇÃO DO(A) NOMEADO(A) NA LISTA TRÍPLICE
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	10/03/2019	NÃO INTEGRAVA A LISTA TRÍPLICE (PRO-TEMPORE)
Universidade Federal da Grande Dourados	11/06/2019	NÃO INTEGRAVA A LISTA TRÍPLICE (PRO-TEMPORE)
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	17/06/2019	2º
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	17/06/2019	NÃO INTEGRAVA A LISTA TRÍPLICE
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	01/08/2019	3º
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	10/08/2019	3º
Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca	15/08/2019	-
Universidade Federal do Ceará	19/08/2019	2º
Universidade Federal da Fronteira Sul	30/08/2019	3º
Universidade Federal do Espírito Santo	23/03/2020	2º
Universidade Federal do Vale do São Francisco	09/04/2020	NÃO INTEGRAVA A LISTA TRÍPLICE (PRO-TEMPORE)
Instituto Federal do Rio Grande do Norte	17/04/2020	REITOR PRÓ-TEMPORE QUE NÃO DISPUTOU ELEIÇÃO
Instituto Federal de Santa Catarina	04/05/2020	REITOR PRÓ-TEMPORE DERROTADO NA ELEIÇÃO
Universidade Federal do Semi-Árido	21/05/2020	3º
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	15/09/2020	3º
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	15/09/2020	3º
Universidade Federal da Paraíba	04/11/2020	3º

Universidade Federal do Piauí	18/11/2020	2º
Universidade Federal de Sergipe	20/11/2020	NÃO INTEGRAVA A LISTA TRÍPLICE (PRO-TEMPORE)
Universidade Federal de Itajubá	09/12/2020	2º
Universidade Federal de Pelotas	06/01/2021	2º
Universidade Federal de São Carlos	15/01/2021	2º
Universidade Federal Rural da Amazônia	13/07/2021	2º
Universidade Federal de Goiás	11/01/2022	3º

Fonte: Elaboração própria, 2024, a partir de publicações disponíveis no Diário Oficial da União e dados obtidos junto aos sites das Universidades.

Para estabelecer o comparativo entre as nomeações realizadas por diferentes governos em períodos distintos, ou seja, 2011-2014 no governo Dilma e 2019-2022 no governo Bolsonaro, foram analisados os atos oficiais das nomeações junto ao diário oficial da união, que ocorrem na forma de decretos do executivo, confrontando o nome do reitor nomeado com sua posição do na lista tríplice.

Reitera-se que, durante o governo da presidente Dilma Rousseff, no período compreendido entre 2011 e 2014, todos os primeiros colocados indicados pelas comunidades universitárias nas listas tríplices enviadas ao MEC foram nomeados reitores e reitoras (MOREIRA;ASSIS;DYNIEWICZ, 2024).

No caso das Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, criada a partir da Lei n.º 12.824 de 05 de junho de 2013 e concebida a partir da Universidade Federal do Pará, por se tratar de uma universidade em fase de implantação, não houve eleição no período de 2011 a 2014, sendo a primeira consulta eleitoral realizada apenas em 2016.(BRASIL, Controladoria-Geral da União, 2025)

Caso semelhante ocorreu na Universidade Federal da Fronteira Sul, que por força de seu período de implantação não realizou eleição, contando apenas com reitores temporários nomeados pelo MEC pelo menos até 2015.(BRASIL, Controladoria-Geral da União, 2025)

Por sua vez, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira só realizou sua primeira eleição para a gestão de 2021 a 2025. No período compreendido entre 2011 e 2014, o Reitor foi indicado de forma pró-tempore pelo MEC (BRASIL, Controladoria-Geral da União, 2025). Notável que, na primeira e única consulta eleitoral realizada, a manifestação de vontade da comunidade universitária não foi considerada.

O quadro traz ocorrências envolvendo dois Institutos Federais. A pesquisa confrontou as

nomeações em relação a lista tríplice das universidades federais e, nesse aspecto, a forma de nomeação dos institutos difere da nomeação por meio de lista tríplice das Universidades.

Para que não paire dúvida, cabe consignar que nos institutos federais apenas um nome é homologado pelo colegiado superior da instituição. Não há lista tríplice, portanto, o nome indicado é o mais votado no âmbito desse conselho. O Decreto 6.986/2009 regula as nomeações de reitores nos institutos federais e estabelece em seu artigo 1º que:

Art. 1º Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, serão dirigidos por um Reitor, nomeado pelo Presidente da República, a partir da indicação feita pela comunidade escolar, de acordo com o disposto neste Decreto (BRASIL, 2009).

De outro lado, até 2014, o Brasil contava com 63 universidades federais, 6 a menos em comparação ao indicador de 2025 (ANDIFES, 2025). Algumas universidades foram criadas somente no início do governo Bolsonaro (2018 e 2019), o que inviabiliza qualquer comparação em relação a nomeações anteriores.

O quadro 5 a seguir traz as 6 universidades federais que, embora idealizadas em governos anteriores, foram legalmente implementadas em momento posterior. Consta do quadro, além da data de criação, a situação atual das universidades em relação a nomeação de seus reitores. Dada a recente criação, algumas ainda não organizaram a consulta eleitoral a suas comunidades. De qualquer forma, as instituições que realizaram eleições a partir de 2023 tiveram o reitor escolhido nomeado pelo presidente:

Quadro 5 - Universidades federais recentes - criadas entre 2018-2019

Universidade	Data da criação	Eleição/Situação
Universidade Federal de Catalão (UFCat)	20/03/2018	Sim - Reitor titular
Universidade Federal de Jataí (UFJ)	20/03/2018	Sim- Reitor titular
Universidade Federal de Rondonópolis (UFR)	20/03/2018	Não - Pro-tempore
Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr)	11/04/2018	Não - Pro-tempore
Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE)	11/04/2018	Sim - Reitor titular
Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT)	09/07/2019	Não - Pro-tempore

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2018), BRASIL (2019) e Diário Oficial da União (DOU), 2025.

4.2 Nomeações e nova legislação em debate

Tramita no Congresso Nacional um Projeto de Lei que propõe alterar significativamente o rito de nomeação de reitores das universidades federais. Trata-se do Projeto de Lei nº 2699/2011, já com certo avanço nas fases de tramitação incluindo sua aprovação de forma conclusiva pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania e que atualmente encontra-se em fase de recurso, com requerimento para que sua votação em caráter terminativo seja revista pelo Plenário da Câmara dos Deputados (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2025).

A pretensão é modificar a Lei nº 9.192/1995, que regulamenta a elaboração da lista tríplice. Entre os principais pontos, destacam-se a obrigatoriedade de nomeação pelo presidente da República do candidato mais votado pela comunidade acadêmica, eliminando a atual possibilidade de escolha discricionária entre os três nomes.

O projeto prevê ainda prazos mais rígidos para a homologação e encaminhamento dos processos de sucessão ao Ministério da Educação, além de reforçar dispositivos que ampliam a participação democrática na escolha dos dirigentes, com maior peso do voto dos professores, técnicos e estudantes.

No âmbito das instituições federais de ensino, projetos de lei que envolvem a autonomia universitária são acompanhados pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) no âmbito de sua Comissão de Autonomia, órgão consultivo instituído com o objetivo de discutir, propor e acompanhar medidas relacionadas à defesa, consolidação e ampliação da autonomia universitária no Brasil (ANDIFES, 2025).

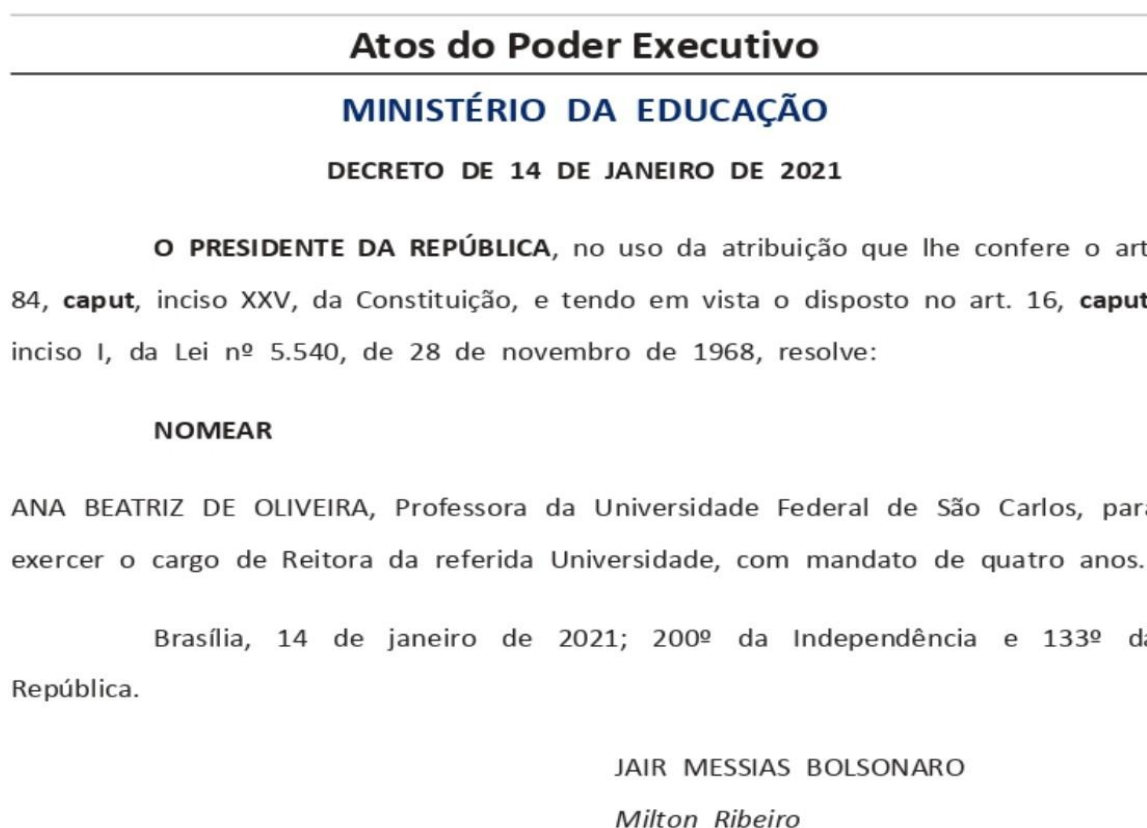
Referida comissão atua, portanto, no monitoramento de iniciativas legislativas e administrativas que possam impactar a autonomia das universidades federais, na elaboração de estudos e pareceres técnicos sobre normativas e práticas que envolvam a nomeação de reitores, a gestão de recursos financeiros e a liberdade acadêmica, e no diálogo institucional com o Congresso Nacional, Ministério da Educação e órgãos de controle.

Naturalmente, tanto a proposta de inovação legislativa quanto a Comissão de Autonomia ganharam força e relevância em razão das reações e críticas quanto às nomeações de reitores que não respeitaram o primeiro colocado da lista - intensificadas principalmente no período entre 2019 e 2022 - e também pela tentativa de implementação de programas como o já debatido FUTURE-SE, que modificaria os atuais modelos de gestão universitária.

A Figura 3 demonstra formalmente como se dá a nomeação. O decreto abaixo, extraído na íntegra do Diário Oficial da União (DOU) e aqui utilizado como exemplo de análise documental aplicada à pesquisa, traz o decreto de nomeação da Universidade Federal de São

Carlos (UFSCar), oportunidade em que a nomeação recaiu sobre a segunda colocada da lista tríplice.

Figura 3 - Decreto de nomeação pelo presidente da república



Fonte: Diário Oficial da União (DOU)

As nomeações se dão por Atos do Poder Executivo na forma de Decreto, usualmente publicados na Seção 2 do Diário Oficial da União. Alguns aspectos devem ser observados. Vimos que a legislação pertinente data de 1968. Todos os dispositivos dessa lei foram revogados por normas posteriores, exceto o artigo 16, que serve de base para justificar a discricionariedade do presidente em relação à nomeação.

Se considerarmos a Constituição de 1988, a revogação quase total da lei de 1968 e, em análise contínua, compararmos com o já citado Decreto 6.986/2009 que regulamenta a Lei 11.892/2008 (BRASIL, 2008), que norteia as nomeações nos institutos federais de educação, fica clara a tendência da legislação em reduzir a descentralização e a discricionariedade do presidente.

Sobre a descentralização, Souza (2002) destaca que, embora guarde relação com a redemocratização, a descentralização não resultou exclusivamente da Constituição de 1988. A autora aponta que várias medidas e fatos anteriores a 1988 sinalizavam que a descentralização

seria um dos resultados da nova Constituição como resposta a grande centralização do regime anterior e a promessa de tornar os governos mais eficientes.

De volta ao aspecto normativo, com a finalidade de facilitar a compreensão da evolução normativa sobre autonomia e nomeação de reitores, o Quadro 6 traz a evolução histórica da legislação:

Quadro 6 - Legislação nacional envolvendo a autonomia universitária

Diploma Legal	Principais Dispositivos
Lei nº 5.540, de 28/11/1968	<ul style="list-style-type: none"> - Criada durante a ditadura militar. - Instituiu listas sêxtuplas para apreciação do Presidente da República. - Alterada pela Lei nº 6.420/1977 (mantendo lista sêxtupla). - Alterada pela Lei nº 9.192/1995, que instituiu a lista tríplice. - Atualmente, permanece vigente apenas o artigo que trata da lista tríplice.
Constituição Federal de 1988	<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo III: resguarda a gestão democrática e autonomia universitária. - Art. 206, VI: gestão democrática do ensino público. - Art. 207: autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial.
Lei nº 9.192, de 21/12/1995	<ul style="list-style-type: none"> - Alterou dispositivos da Lei nº 5.540/1968. - Regulamentada pelo Decreto nº 1.916/1996. - Estabeleceu que a lista para nomeação passou a ser tríplice.
Lei nº 11.892, de 29/12/2008	<ul style="list-style-type: none"> - Criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. - Regulamentada pelo Decreto nº 6.986/2009. - Equiparou os IFs às universidades. - Reitores são nomeados diretamente entre os eleitos pela comunidade acadêmica (sem lista tríplice).

Fonte: Elaboração própria, 2025, com base na legislação pertinente.

A evolução temporal da legislação permite certas inferências. Talvez a mais relevante no contexto de nomeação de reitores se dê a partir da equiparação dos institutos federais de educação às universidades federais.

Se os institutos federais se assemelham a universidades em estrutura, estão sujeitos aos mesmos princípios, mecanismos de fiscalização e prerrogativas, a legislação foi falha ao não

extinguir a lista tríplice também no âmbito das universidades federais. Fica evidente, portanto, a falta de isonomia institucional ao comparar o modelo de nomeação de reitores dos institutos federais com o das universidades.

Portanto, se universidades e institutos federais são legalmente equiparados e desempenham funções equivalentes no âmbito estatal, especialmente no que se refere a direitos, prerrogativas e competências, o princípio constitucional da isonomia pode ser projetado para o nível organizacional dessas instituições, ou seja, a extinção da lista tríplice seria plenamente aplicável às universidades federais.

4.3 As Medidas Provisórias 914/19 e 979/20 como mecanismo de interferência

Outras investidas foram disparadas pelo governo e direcionadas às universidades por meio da edição de medidas provisórias (MP), especificamente as MPS 914/19 e 979/20, que atingiram diretamente a autonomia administrativa das IFES e que guardam relação com a gestão universitária e nomeação de dirigentes.

Ao lado das leis e emendas constitucionais, as medidas provisórias e decretos se constituem em instrumentos de eficácia imediata, utilizados pelo Poder Executivo para governar. Quanto aos decretos, a sistemática constitucional os disciplinou como competência privativa do PR, com a finalidade de permitir o fiel cumprimento da lei. É o que se verifica no artigo 84 da Constituição Federal:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV. sancionar, promulgar e fazer publicar leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução (Brasil, 1988).

Portanto, os decretos do executivo não integram o processo legislativo e não são considerados normativos autônomos, já que estão vinculados e sempre fazem referência a uma lei preexistente.

Por sua vez, as medidas provisórias se enquadram como poder normativo originário e autônomo, sendo “o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do Executivo já que garante ao presidente o poder unilateral para alterar o status quo” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007, p. 152).

Também de competência do presidente, a medida provisória (MP) está prevista no artigo 62 da Constituição Federal:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias (Brasil, 1988).

Para Paula (2005), o hábito do Poder Executivo de governar por medidas provisórias é uma prática que se intensificou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que editou medidas provisórias em um número maior que seus antecessores. Por sua vez, Bolsonaro apresentou 138 Medidas Provisórias até outubro de 2020, número bem superior que o registrado por qualquer governo desde 1995 (GOMES; LUZ, 2019).

Como se tratam de instrumentos de governabilidade e ferramentas de controle da agenda legislativa, o uso desmedido de medidas provisórias pode enfraquecer o papel do legislativo em razão da concentração de poder excessiva no executivo, já que o efeito da MP é imediato e pode gerar consequências irreversíveis ou de difícil ou incerta reparação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

Na visão de Couto (2019), ao editar Medidas Provisórias, o executivo legisla de maneira flexível, transformando as normas legais em condicionantes variáveis do comportamento dos atores sociais e políticos ao invés de parâmetros estáveis e previsíveis para a ação do governo.

Consideradas como herança do período ditatorial e descendentes diretas do decreto-lei (DA ROS, 2008), o uso das medidas provisórias mostra que o funcionamento das instituições brasileiras carrega vícios de origem autoritária como substitutos de processos deliberativos abertos ao concentrar poderes, legislativos ou não, nas mãos do Presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Assim, o uso intensivo das MPs pode ser interpretado como um legado do regime autoritário que persiste mesmo sob a nova ordem constitucional, com impacto capaz de afetar a dinâmica entre os Poderes. Essa continuidade, que relaciona o decreto-lei com as medidas provisórias, fica clara e bem delineada pela análise da Constituição de 1967 em comparação com a Constituição Federal de 1988.

O Quadro 7 demonstra que o padrão de regulação constitucional do decreto-lei de 1967 permanece semelhante ao texto de 1988 sobre as medidas provisórias.

Quadro 7- Regulação do decreto-lei e medidas provisórias (1967-1988)

Decreto-Lei da Constituição de 1967	Medidas Provisórias da Constituição de 1988
<p>Art. 58. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:</p> <p>I – segurança nacional;</p> <p>II – finanças públicas.</p> <p>Parágrafo único. Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.</p>	<p>Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.</p> <p>Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.</p>

Fonte: Presidência da República, BRASIL (1988), 2025

Com as considerações acerca das Medidas Provisórias, passando por sua natureza e finalidade, além das advertências por uso excessivo do instrumento ou edição que não se enquadre em situação de relevância ou urgência, retomamos a análise individualizada das medidas provisórias 914/19 e 979/20, relacionadas ao objeto de pesquisa.

A MP 914/19, editada em 24 de dezembro de 2019, em meio ao recesso parlamentar, estabelecia uma nova dinâmica na nomeação de reitores das IFES. Assim, a medida alterava o processo eleitoral e não somente a nomeação de reitores, mas também diretores de campi e diretores de unidade.

Quanto ao processo eleitoral propriamente, a MP previa um dimensionamento no peso dos votos por categoria, onde o voto dos servidores docentes teria peso de 70%, seguido dos votos de servidores técnicos e estudantes com peso de 15% para cada uma das categorias. A MP aqui analisada trazia ainda em seu texto hipótese de impedimento para nomeação como reitor ou diretor ao interessado imputado na Lei da Ficha Limpa, a saber; Lei Complementar 135/10.

Outro dispositivo da medida que se revestia de salvo conduto para interferências nas IFES era a prerrogativa do presidente em escolher livremente qualquer dos nomes da lista tríplice formulada pelas universidades, independente do número de votos. Essa medida consolidava o que já se praticava pelo então governo.

Os impactos da MP 914/19 não se restringiram apenas às universidades federais. No

contexto de intervir na autonomia e estrutura, a medida trazia inovações na nomeação de reitores também em relação aos Institutos Federais (IFs).

Na sistemática da medida, os Institutos Federais seriam obrigados a compor lista tríplice, quando a legislação dos Institutos Federais difere das Universidades em relação a nomeação dos reitores.

A Lei 11.982/08, que deu origem aos institutos federais, define a forma de escolha de dirigentes sem a previsão da lista tríplice, o que evidencia a intenção do governo de expandir o controle e interferir na autonomia também dos institutos federais, conforme artigo 1º da MP 914/19:

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Medida Provisória **dispõe sobre o processo de escolha dos dirigentes** das universidades federais, **dos institutos federais** e do Colégio Pedro II.

Na esteira de interferir na autonomia e gestão democrática das IFEs foi editada outra medida provisória.

A MP 979/20, editada em 9 de junho de 2020, se apoiava no contexto de emergência em saúde ocasionada pela pandemia da COVID-19 e delegava ao Ministério da Educação a competência para indicar dirigentes, sob a alegação de que as IFES, por força da pandemia e com atividades prejudicadas, não poderiam organizar seus processos de sucessão das reitorias:

Medida Provisória 979/2020

Art. 1º Esta Medida Provisória dispõe sobre a designação de:

I - reitor e vice-reitor pro tempore para universidades federais; e

II - reitor pro tempore para institutos federais e para o Colégio Pedro II

Ao MEC, portanto, se atribuía a incumbência de designar reitores temporários (pro tempore) sem qualquer consulta às instituições interessadas. A MP se revestia de um pseudo benefício às universidades e institutos federais ao desobrigá-los a realizar a consulta pública junto à comunidade, quando a real intenção era promover interferência na gestão. Era nesse sentido o artigo 3º da MP 979/20:

Art. 3º O Ministro de Estado da Educação designará reitor e, quando cabível, vice-reitor pro tempore para exercício:

I - durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da covid-19.

Ante a flagrante inconstitucionalidade da MP 979/20 e diante das reações de associações

e universidades sobre o caráter antidemocrático da medida, que feria a autonomia universitária, o então presidente do senado Davi Alcolumbre devolveu a MP ao executivo sem análise, por violação aos princípios constitucionais da autonomia e gestão democrática das universidades, editando o Ato Declaratório nº 66/2020:

CONSIDERANDO o disposto no art. 206, inciso VI, e no art. 207 do texto originário da Constituição da República Federativa do Brasil, que garante gestão democrática do ensino público e autonomia administrativa às universidades;

FAZ SABER que foi encaminhada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República a Mensagem nº 40 (CN), de 12 de junho de 2020, que devolve a Medida Provisória nº 979, de 2020, que "Dispõe sobre a designação de dirigentes pro tempore para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da covid-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020", e declara o encerramento de sua tramitação no Congresso Nacional (Senado Federal, 2020).

O entendimento reforçou que a autonomia universitária é cláusula constitucional robusta e não pode ser afastada por ato monocrático do presidente. As medidas provisórias devem ser reservadas a hipóteses verdadeiramente excepcionais, com urgência objetiva e comprovada. Não parece que a alteração do processo de escolha de dirigentes universitários, embora muito relevante, configurava situação emergencial que justificasse a supressão do debate ordinário.

Portanto, as medidas provisórias 914/19 e 979/20 em razão de seu teor e considerando o contexto de suas edições, exemplificam uma estratégia de concentração de poder decisório no Executivo e se traduziram como mecanismos de ameaça à autonomia universitária, principalmente em sua dimensão administrativa, ao interferir no procedimento de nomeação de reitores das universidades e dos institutos federais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi promovida, ao longo da pesquisa, uma análise aprofundada sobre o princípio da autonomia universitária, com detalhamento normativo que rege a matéria e considerações sobre a educação como política pública, passando pela análise de contextos políticos que antecederam a constitucionalização do princípio e, posteriormente analisando qual o tratamento dado pelos governos às universidades pós 1988, com ponderações a partir do período que antecede o impeachment de 2016.

Ao traçar a trajetória da autonomia universitária e suas dimensões didático-científica, administrativa e financeira, identificou-se frequentes percalços e sobressaltos. A partir de 2015, o impacto se deu principalmente no eixo financeiro da autonomia, que se liga a redução considerável no orçamento federal para o ensino superior público. Já a partir de 2018, além dos cortes orçamentários que seguiram em queda livre, o eixo administrativo da autonomia e a gestão democrática foram igualmente atingidos, agora em relação ao processo de nomeação de reitores para as universidades e institutos federais.

No aspecto envolvendo a autonomia financeira, a pesquisa identificou que cortes e contingenciamentos no orçamento impedem o exercício pleno da autonomia universitária, além de denunciar a conduta omissa da União diante da obrigação de custear e manter o orçamento adequado ao funcionamento das instituições de ensino por ela mantidas, conforme disposição expressa da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional. Possuir autonomia financeira para aplicar recursos do orçamento, mas não ter esses recursos disponíveis para arcar com despesas correntes não parece ser algo vantajoso para as instituições federais de ensino.

Ainda no panorama financeiro, a Emenda Constitucional 95/2016, ao fixar um novo regime fiscal, tornou mais penosa a questão orçamentária por estabelecer teto de gastos durante vinte exercícios financeiros. A medida, de impacto direto na administração federal, resultou na perda da capacidade de investimento das instituições federais de ensino e redução das verbas de custeio.

Portanto, na execução orçamentária ligada a autonomia financeira, tanto em relação a despesas discricionárias quanto obrigatórias, existem interferências que extrapolam os limites da fiscalização exercida pelos órgãos de controle. Com tais medidas, as universidades federais acabam por perder, de maneira efetiva, sua capacidade de realizar investimentos, ao mesmo tempo em que se veem constringidas pela progressiva redução dos recursos orçamentários destinados às despesas correntes.

Partindo para os produtos da pesquisa em relação à dimensão administrativa da

autonomia, melhor sorte não lhe assiste. A legislação sobre a nomeação de reitores nas universidades é defasada e mantém vivos traços autoritários e centralizadores. Não se acompanhou a evolução legislativa posta aos institutos federais em relação à nomeação de reitores.

Os processos internos de escolha de reitores são conduzidos sob as melhores práticas por parte das universidades. A comunidade acadêmica formula suas preferências em nome da gestão democrática, que por sua vez se liga a autonomia administrativa. Entretanto, foi possível constatar que a responsividade do executivo a partir de 2019 não permite que a democracia se manifeste ao investir no cargo de reitor pessoas sem legitimidade para ocupar tal encargo.

Sobre a persistência de heranças autoritárias, a análise das medidas provisórias 914/19 e 979/20 que buscavam, entre outras finalidades, alterar o processo de escolha de dirigentes das IFES, reafirmam o uso desse instrumento legislativo contra as instituições federais em hipóteses estranhas a relevância e urgência para as quais deveriam ser aplicadas, além de afetar a dinâmica entre poderes.

A isso se somam, a partir do segundo semestre de 2016, operações policiais nas IFES com aparente uso excessivo da força, traduzida em conduções coercitivas de reitores em moldes similares aos praticados no âmbito da Lava-Jato de anos anteriores. Foi esquecida a garantia constitucional de presunção de inocência e evidenciada a falta de equilíbrio no uso de aparato policial.

Identificando a educação como direito social, a autonomia universitária como princípio constitucional e as universidades enquanto instituições que promovem a educação e garantem liberdades, constatou-se que o direito, o princípio e a instituição universidade seguem como objeto de disputa em qualquer governo.

Nessa esteira, com o ambiente universitário e a educação superior pública enquadrada como objeto de disputa política em diferentes governos e contextos até os dias atuais, verificou-se que o princípio da autonomia universitária, ainda que sob ameaças, dá sustentação à atuação das Instituições Federais de Ensino Superior no país e não está consolidado.

De outro lado, não se pode relevar o grande passo da Constituição de 1988 ao introduzir em seu texto a autonomia universitária e suas dimensões, entretanto, o trabalho aponta para a necessidade de promover a concretização desse exercício enquanto direito efetivo das universidades. Para consolidação do princípio, é imprescindível que as universidades federais disponham de liberdade ampla para conduzir sua gestão administrativa e financeira, sem que sejam indevidamente restringidas, por exemplo, por qualquer ato e norma que regem a administração pública.

Assim, vimos que o artigo 207 da Constituição Federal tem revelado certa insuficiência de desempenho ao longo do tempo, com mais resultados obscuros do que garantidores da sua função constitucional. Nesse sentido, para que não se torne letra morta no ordenamento constitucional, cabe ao governo e instituições de ensino superior públicas, com destaque para as federais, promover um aprimoramento e reforço da autonomia principalmente por meio da gestão democrática e de alterações legislativas que tragam inovações.

Pelas diversas artimanhas na esfera normativa, repita-se: Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o teto de gastos, Medida Provisória nº 914/2019, que pretendia alterar os procedimentos de escolha de dirigentes universitários, Medida Provisória nº 979/2020, que buscou centralizar e concentrar ainda mais poder decisório durante o período da pandemia, FUTURE-SE, que refletia na gestão financeira, revelam um movimento sistemático de restrição da autonomia das instituições federais de ensino superior.

A partir do levantamento realizado, apesar de marcos legais - constitucionais ou não - assegurarem a autonomia universitária e o princípio da gestão democrática, a efetividade da autonomia e a capacidade das universidades de exercer plenamente sua missão acadêmica e social são limitadas por ameaças políticas e o espaço democrático amplo nas instituições se mostra parcial e ainda inacabado.

No horizonte das universidades federais brasileiras, persistem desafios significativos que demandam atenção acadêmica e política, especialmente no que se refere às dimensões administrativa e financeira da autonomia, à consolidação de práticas democráticas e à forma de nomeação de reitores.

Do ponto de vista administrativo da autonomia, embora existam projetos de lei nesse sentido, é necessário investigar como os marcos legais e regulatórios podem ser aperfeiçoados para reduzir a excessiva ingerência burocrática que compromete a capacidade de gestão autônoma das instituições, já que a persistência de controles centralizados e procedimentos administrativos complexos restringem a eficácia da autonomia constitucionalmente assegurada.

Na dimensão financeira-patrimonial, conciliar responsabilidade fiscal e liberdade de gestão orçamentária parece ser o problema. Então, torna-se relevante aprofundar estudos sobre mecanismos que permitam às universidades maior previsibilidade orçamentária e flexibilidade na alocação de recursos, sem prejuízo dos princípios de controle, transparência e accountability.

Pesquisas futuras poderiam examinar modelos comparados de financiamento público da educação superior, inclusive em países que adotam graus diferenciados de descentralização e autonomia patrimonial em relação ao Brasil, correlacionando eventuais vantagens e desvantagens dessa implementação. Os resultados talvez possam embasar estudos

complementares sobre política orçamentária, capacidade de investimento público e manutenção de serviços essenciais ligados a educação.

Por fim, a nomeação de reitores permanece como tema particularmente sensível, em virtude das implicações que carrega para a gestão democrática e a autonomia administrativa. Pesquisas futuras poderiam analisar as nomeações e seus impactos sobre indicadores de desempenho institucional, bem como a percepção de legitimidade pelos corpos docente, discente e técnico-administrativo das universidades.

Dessa forma, na tentativa de responder aos questionamentos que motivaram o trabalho de pesquisa, ao considerar a autonomia em paralelo com o tratamento dado pelo poder executivo às instituições federais de ensino superior em contextos políticos diversos, constata-se que a autonomia universitária não está consolidada em suas bases e que, embora constitucionalizada, se mostra vulnerável, sem eficácia plena e ainda assombrada por traços autoritários.

Além da falta de consolidação do princípio, depreende-se que houve, ao menos a partir de 2016 uma ação governamental direcionada ao enfraquecimento da democracia nas IFES por vias políticas e normativas. Em outros termos, houve uma escolha deliberada pela fragilização das bases institucionais em todas as dimensões da autonomia universitária e em sua gestão democrática, principalmente em relação a nomeação de reitores.

Considerando aspectos da autonomia no eixo financeiro e administrativo, da governança universitária, gestão democrática e o processo decisório interno das instituições federais de ensino superior, especialmente quanto a nomeação de reitores pelo presidente fora da ordem estabelecida na lista tríplice, deduz-se que a autonomia plena não se constitui como realidade.

Finalmente, em relação a autonomia universitária, não é o tipo de gestão praticada nas IFES que justifica interferências ou ameaças política nas universidades, portanto a interferência por si pode explicar o caráter antidemocrático do governo, onde leis e normas não são capazes de frear ameaças ou traços autoritários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Bolsonarismo e Educação: quando a meta é destruir uma política pública**. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (org.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e recessão política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 255-270.

ALMEIDA JUNIOR, J. M. de. (1912). **As idéas de soberania, autonomia e federação**. *Revista Da Faculdade De Direito De São Paulo*, 20, 247-261. <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8227.v20i0p247-261>

AVRITZER, Leonardo. **Política e Antipolítica: a crise do governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020.

_____, Leonardo. **O pêndulo da democracia: polarização e democracia no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2021.

AZEVEDO, Rodrigo G. de; PILAU, Lucas e S.B. **Os impactos da Operação Lava Jato na Polícia Federal brasileira**. In: KERCHE, Fabio; FERES JUNIOR, João(orgs.) *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 101-136.

BALBACHEVSKY, E.. **Governança na pesquisa científica: reflexões sobre a prática da pesquisa contemporânea e a experiência brasileira**. 2017. *Sociologias*, 19(46), 76–101

_____; KERBAUY, Maria Teresa; FABIANO, Neylor de Lima. **A Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras**. In: KOGA-ITO, Cristiane Y.; LUCA, Tania R. de. *Escola UNESP de liderança e gestão: instrumento para excelência da gestão institucional*. São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 125-138, 2016.

_____, Elizabeth; KOHTAMÄKI, Vuokko. **Autonomia e Governança Universitária: uma Abordagem Comparativa USP (Brasil) e UTA (Finlândia)**. In: MARCOVITCH, Jacques et al. (org.). **Repensar a Universidade II: impactos para a sociedade**. São Paulo: Universidade de São Paulo; FEA-USP, 2019. p. 234–255. DOI:10.11606/9788571661967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 19.547, de 30 de dezembro de 1930**. Aprova o estatuto da Universidade do Rio de Janeiro. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1930.

_____. **Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931**. Aprova o estatuto da Universidade de São Paulo. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 14 abr. 1931.

_____. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931**. Aprova o estatuto da Universidade do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 14 abr. 1931.

_____. **Decreto nº 305, de 13 de março de 1938**. Dispõe sobre o regime jurídico das fundações. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 17 mar. 1938.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da

educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996

_____**Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 jun. 2014.

_____**Lei nº 13.634, de 20 de março de 2018.** Cria a Universidade Federal de Catalão, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113634.htm#:~:text=Art.,Par%C3%A1grafo%20C3%BA-nico.

_____**Lei nº 13.635, de 20 de março de 2018.** Cria a Universidade Federal de Jataí, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás. Brasília: Diário Oficial da União, 2018b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113635.htm

_____**Lei nº 13.637, de 20 de março de 2018.** Cria a Universidade Federal de Rondonópolis, por desmembramento de campus da Universidade Federal de Mato Grosso. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113637.htm

_____**Lei nº 13.651, de 11 de abril de 2018.** Cria a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPa), por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI), e cria a Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), por desmembramento da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13651.htm

_____**Lei nº 13.856, de 8 de julho de 2019.** Cria a Universidade Federal do Norte do Tocantins, por desmembramento de campus da Fundação Universidade Federal do Tocantins. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113856.htm

CACHAPUZ, A. F. **A construção do espaço Europeu de ensino superior: um “case study” da globalização.** Revista Espaço Pedagógico, v. 16, n. 2, Passo Fundo, p. 123-134.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** BIB -Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61,p. 25–52, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o Longo Caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHARLE, Christophe. e VERGER, Jacques. **História das Universidades;** tradução de Elcio Fernandes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista (UNESP), 1996.

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

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; ARAÚJO, Rhoberta Santana de. **O ataque neoconservador às universidades federais brasileiras.** *Revista Internacional de Educação Superior – RIESup*, Campinas, SP, v. 9, e026008, 2022. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/download/8669158/29260/126173>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CIRNE, Maria Barbosa. **Francisco Campos e a reforma universitária de 1931: um resgate sobre os seus ecos no princípio da autonomia universitária.** Revista Brasileira de História do Direito, e-ISSN: 2526-009X, Salvador, v. 4, n. 1, p. 41–63, Jan/Jun. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/4030/pdf>. Acesso em: 30 jan.2024.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Sistema de governo e políticas públicas.** Brasília, DF: ENAP, 2019.

CURY, Luiz Roberto. **A universidade pública no Brasil: da autonomia à gestão democrática.** Campinas: Autores Associados, 2003. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

DA ROS, Luciano. **Poder de decreto e accountability horizontal: Dinâmica Institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988.** Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 143-160, nov. 2008.

DE ARAGÃO, A. S. **A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro.** Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 32, n. 01, p. 5-28, 30 abr. 2020.

DURHAM, E.R. **A autonomia universitária: extensão e limites.** Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

DYE, T. D. (1984). **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, N.J.:Prentice Hall.
KINGDON, J. (2003). **Agendas, Alternatives and Public Policies.** New York: Harper Collins.

ESPINOSA, Roberto Moreno. *Accountability.* In: **Dicionário de políticas públicas.** Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo e Antônio Eduardo de Noronha Amábile. Barbacena: Editora UEMG, 2012.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968.** Educar, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Editora UFPR. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da universidade modernizada a universidade disciplinada: Acton e Meira Mattos.** São Paulo: Cortez, 1991.

FICO, Carlos. **O Grande Irmão: Da Operação Brother Sam aos Anos de Chumbo - O Governo dos EUA e a Ditadura Militar Brasileira.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Poderes legislativos e o poder do Congresso.** Monitor público, v. 2, n. 5, p. 33-37,1995a.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999

_____. **Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do Governo e apoio Legislativo na democracia Brasileira.** In: RANULFO, C.M.; SAÉZ, M.A. (orgs.). *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século 21.* Editora UFMG: Belo Horizonte,

p. 147-198, 2007.

GOMES, Luiz Alberto; LUZ, Joyce Hellen. **A governabilidade de um presidencialismo sem coalizão: um estudo das medidas provisórias do presidente Jair Bolsonaro**. Revista Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 55-78, jul./dez. 2019.

GONTIJO, Cláudia. **Gestão democrática e a constituição de uma nova cultura política na educação**. In: GADOTTI, Moacir (Org.). **Educação e poder: teoria e prática da gestão democrática da educação**. São Paulo: Cortez, 2014. p. 85–102.

HOFLING, E. M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos do CEDES (UNICAMP), Campinas, v. 21, n.20, p. 30-41, 2001.

LEHER, Roberto. **Universidade Brasileira: Reforma ou Revolução? Atualidade de uma obra fundamental**. In: FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** –1.ed. – São Paulo: Expressão popular, 2020.

LIMONGI, Fernando. **Operação Impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato**. São Paulo. Todavia, 2023.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MARCOVITCH, Jacques et al. **Repensar a Universidade II: Impactos para a Sociedade**. . Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/9788571661967> Disponível em: www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/411 . Acesso em 5 agosto. 2024.

MARTINS, Carlos Benedito; AZEVEDO, Sérgio de. **Autonomia Universitária: Notas sobre a Reestruturação do Sistema Federal de Ensino Superior**. Rio de Janeiro, n.º46, 2.º semestre de 1998, pp. 113-121. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-46/491-autonomia-universitaria-notas-sobre-a-reestruturacao-do-sistema-federal-de-ensino-superior/file>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MEAD, L. M. “**Public Policy: Vision, Potential, Limits**”, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MEIRELLES, H. L.. **Direito administrativo brasileiro**. Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. -42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo : Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. Parati: Malheiros Editores, 2019. 1179

_____, Celso Antonio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MEYER, Emílio. BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. JÚNIOR, Onofre Alves Batista. **Autonomia universitária, democracia e federalismo**. Revista Culturas Jurídicas, Vol.6, Núm.13, jan./abr., 2019. Disponível em:

<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45225>. Acesso em: 11.jul.2024.

MEYER JÚNIOR, Victor. **A prática da administração universitária: contribuições para a teoria**. Universidade em Debate, Paraná, v. 2, p. 1-15, dez. 2014. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/universidade?dd1=14749&dd99=view&dd98=pb>. Acesso em: 03 ago. 2024.

MACHADO, Otávio Luiz. (2006). **O relatório do general Meira Mattos em 1968: a educação superior e a repressão ao movimento estudantil no Brasil**. REVISTA ELETRÔNICA CADERNOS DE HISTÓRIA. UFOP. Ouro Preto, Ano I, n.º 2, setembro 2006. Disponível em: <http://www.ichs.ufop.br/cadernosdehistoria>. Acesso em: 07 ago. 2024.

MOREIRA, Marcelo Sevyabricker; ASSIS, Maria Fernanda DYNIEWICZ, Letícia Garcia Ribeiro. **Crise da democracia e autonomia universitária: nomeações para reitorias no governo Bolsonaro (2019-2021)**. RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 11, n. 2, p. 99-128, maio/ago. 2024

MOTTA, Fabrício. **Dimensões da autonomia universitária na Constituição da República**. In: CABRAL, Edson César dos Santos e QUEIROZ, João Eduardo Lopes. (Orgs). *Autonomia universitária: 30 anos no estado de São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2020, p. 124-145.

NEAVE, G. (2002). **The Stakeholder Perspective Historically Explored**. *Higher Education Policy*, 15(4), 355-370.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil virou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

NOBRE, Marcos. **Ponto final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia**. São Paulo: Todavia, 2020.

OLIVEIRA, Janaina de; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **O papel das políticas públicas na expansão do ensino superior brasileiro no século XXI**. In: *Estudios sobre educación desde la realidad iberoamericana*. 1. ed: CETYS Universidad, 2023. Capítulo 2, p. 24-43.

PARENTONI, Marcel Fernando da Costa; coletivo de reitoras e reitores (org.). **Intervenções nas instituições federais de ensino: reitoras e reitores eleitos e não empossados — nossa luta, nossa história**. Rio de Janeiro: Encontrografia, 2021.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PRZEWORSKI, Adam. (1984) “**Ama a Incerteza e serás democrático**”. *Novos Estudos Cebrap* n.º 9, p. 36-46.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação Superior, direito e Estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 2000.

_____, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia Universitária: as universidades públicas e a**

Constituição Federal de 1988. São Paulo: Editora Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

_____, Nina Beatriz Stocco. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, nº 145, out/nov/dez 2018, p. 946-961.

_____, Nina Beatriz Stocco; LUTAIF, Michel Kurdoglian. **A autonomia universitária e seus percalços.** *ComCiência*, n. 224, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018205173>. Acesso em: 05 jun. 2025.

ROCHA, C.; SOLANO, E. A ascensão de Bolsonaro e as classes populares. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (org.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política.** Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 21-34.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil.** 17ª ed. Petrópolis: Vozes, 1978.

ROTHEN, José Carlos. **OS BASTIDORES DA REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968.** *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 29, n. 103, p. 453-475, maio/ago. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v29n103/08.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2024.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários.** Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. UnB, 1982.

SAVIANI, Dermeval. **A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades.** *Póiesis Pedagógica*, v. 08, n. 02, p. 4-17, ago.-dez. 2010.

_____, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino.** 3. ed. Campinas: Autores Associados, 1996.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARTZMAN, Simon. **Tempos de Capanema.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004

SILVA, Rossana Valéria de Souza e. 2019 y la autonomía universitaria em Brasil. In: **Autonomías bajo acecho.** Leonardo Lomelí Vanegas y Roberto Escalane Semenera(Coordinadores), 1ª edición. Ciudad de México: Siglo XXI Editores e Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2019. E-ISBN: 978-607-03-1065-2. disponível em https://udualc.org/Autonomias/pdf/Autonomias_bajo_acecho.pdf (acesso em 15.jun.2024)

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016).** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOBRINHO, José Dias. **Avaliação da educação superior: democratização, qualidade e autonomia.** São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Celina. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização.** *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

_____, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

_____, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 368-375, jul./dez. 2006.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1976), **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo, Alfa-Ômega.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

TREVISOL, Joviles Vitório; GARMUS, Ricardo. **A nova direita e os ataques à autonomia das universidades no Brasil**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 45, e277388, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.277388>. Acesso em: 15 jun. 2025.

Trevisol, J. V., & Garmus, R. (2021). **O princípio da autonomia na universidade brasileira: sentidos em disputa**. Revista Brasileira De Política E Administração Da Educação - Periódico científico Editado Pela ANPAE, 37(1), 307–326