
La autonomía universitaria en la Constitución brasileña de 1988: un modelo de autonomía institucional en construcción

Carolina Cyrillo* y Luiz Fernando Castilhos Silveira**

Resumen

En este trabajo se aborda el tema de la autonomía universitaria y su *status* de norma constitucional y, asimismo, se cuestiona la jerarquía y los límites de la autonomía universitaria, sus componentes y sus relaciones con la libertad académica y los derechos fundamentales protegidos por ella. Se busca examinar las razones por las cuales la autonomía universitaria fue elevada a la jerarquía de norma constitucional; la evolución de la interpretación del Supremo Tribunal Federal brasileño con respecto a la autonomía universitaria, hasta el juzgamiento de la ADPF n° 548; el papel de las universidades como instituciones de garantías, en tanto instituciones de resguardo del Estado democrático; y la posibilidad de restricción de la autonomía universitaria por norma infraconstitucional. La metodología de investigación es de tipo bibliográfica y documental con naturaleza aplicada, objetivo explicativo y abordaje cualitativo. La conclusión es la siguiente: la autonomía universitaria posee *status* constitucional expreso, por opción decidida por la asamblea nacional constituyente al momento de la elaboración de la Constitución de 1988; la autonomía universitaria tiene relación con —pero no está limitada a— la libertad académica, siendo más amplia que esta e incluye a la autonomía de gestión institucional; la autonomía universitaria es un medio para la defensa de derechos fundamentales del ciudadano y de la sociedad, no solo en lo que se refiere al enseñar y aprender, o a la producción, custodia y divulgación del conocimiento, sino también en lo que se refiere a la libertad de pensamiento y expresión y, con ellos, a la defensa del Estado democrático; la limitación de la autonomía universitaria no puede ser por medio de acto normativo infraconstitucional.

* Abogada. Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ).

** Abogado. Profesor de Derecho de la Universidad de Caxias do Sul (UCS).

Palabras clave: Autonomía Universitaria – Libertad Académica – Derecho Constitucional – Instituciones de Garantía – Derechos Fundamentales.

I. Introducción

La elevación de la autonomía universitaria a la jerarquía constitucional es una novedad consagrada por la Constitución Federal brasileña de 1988 (en adelante CF 88), en especial en sus artículos 206 y 207. Significa que la preocupación jurídica por la protección de la autonomía de las universidades, públicas y privadas, recibió en las normas jurídicas un tratamiento de otro nivel o relevancia, con relación al interés jurídico de proteger las instituciones universitarias en el orden jurídico anterior. Esta innovación constitucional es de extrema trascendencia para las prácticas de adecuación jurídica y de administración de ese sector, en especial en la universidad pública, sobre todo las nacionales.

En este sentido, pasados más de 30 años desde la promulgación de la Constitución, la exacta comprensión y alcance de lo que es la autonomía universitaria y su relevancia jurídica para la protección de derechos fundamentales aún no se encuentran perfectamente comprendidas. En especial cuando se trata de la aplicación de esas reglas constitucionales a las universidades públicas que, además de universidades, también reciben tratamiento jurídico de régimen de Derecho Administrativo y, por ese motivo, componen la llamada Administración Pública indirecta, atrayendo también las reglas del régimen de Derecho Administrativo como las que constan en los artículos 37 y siguientes de la Constitución Federal.

Así, en medio de los festejos por los 30 años de la Constitución, en las elecciones generales de octubre de 2018, los jueces electorales dictaron innumerables resoluciones judiciales determinando el secuestro de lo que serían materiales de campaña electoral en universidades. Prohibieron que se dictaran clases con temática electoral, lo que incluyó las discusiones sobre fascismo, como ocurrió en la Universidad Federal Fluminense, o sobre temática de democracia y dictadura, como sucedió en la Facultad Nacional de Derecho de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Impusieron la interrupción de manifestaciones públicas de apreciación o reprobación a candidatos en las universidades nacionales o estatales, basadas en la argumentación de que las universidades funcionan en bienes públicos y, por eso, está prohibida la transmisión de propaganda electoral en sus dependencias, por funcionar en bienes públicos, de acuerdo con la ley electoral n° 9.504/97¹. Estas decisiones judiciales encendieron nuevamente las discusiones en el

¹ Sobre la repercusión de las decisiones y actos de la justicia electoral, consultar Martínez, Mariana “Em clima de apreensão, universidades públicas do Rio mantêm cartazes de protesto”, *O Globo*, 26 octubre de 2018, disponible en <https://oglobo.globo.com/brasil/em-clima-de-apreensao->

Poder Judicial, sobre el tema de la autonomía universitaria, principalmente luego de que el Supremo Tribunal Federal (en adelante STF) hiciera lugar, de manera unánime, a una medida cautelar que impidió secuestros, prohibió el ingreso e interrupción de clases, palestras, debates o actos semejantes, así como, impuso la abstención de promover la interpelación de docentes, estudiantes y de otros ciudadanos que estén en lugar definido como universidad pública o privada. Así, se garantizaba la continuidad de la actividad universitaria, con fundamento en los preceptos fundamentales de la CF 88, en especial los derechos fundamentales de la libertad de manifestación de pensamiento, de expresión de la actividad intelectual, artística, científica y de comunicación y de reunión (art. 5º, incisos IV, IX y XVI), a la enseñanza pautada en la libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento y el pluralismo de ideas (art. 206, incisos II y III) y a la autonomía didáctico-científica y administrativa de las universidades (art. 207) previstos en la Constitución².

Concomitantemente a ello, el entonces candidato Jair Bolsonaro levantaba como bandera de campaña política electoral el discurso de intervención en las universidades, bajo el argumento que debería haber una intervención en las estructuras a fin de garantizar opciones de gestión no vinculadas a partidos de izquierda³. Al ganar las elecciones, asumió la presidencia de la República y, con eso, la jefatura de la Administración Pública federal, de acuerdo con el artículo 84, inciso II, de la CF 88. Como presidente, ha intentado implementar su agenda electoral relativa a la voluntad de intervención en las universidades nacionales. Las primeras acciones fueron dos medidas provisorias (MP), las n° 914/2019 y n° 979/2020, que tenían como objetivo modificar la forma y rito de organización de elecciones y designaciones de los dirigentes de las instituciones nacionales de enseñanza. La MP n° 914/2019 perdió su eficacia, y la MP n° 979/20 terminó siendo revocada por la MP n° 981/2020, después que el presidente del Senado, en un acto político, la devolviera bajo la justificación de manifiesta inconstitucionalidad de la misma.⁴ Con estas acciones, es evidente que existe por parte del Poder Ejecutivo un entendimiento equivocado en el sentido de que las universidades nacionales son simples componentes de la Administración Pública indirecta que deben seguir

universidades-publicas-do-rio-mantem-cartazes-de-protesto-23189504>.

² STF “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 548. Distrito Federal”, disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=748549179&tipo=TP&descricao=%2F548>>..

³ Sobre el discurso de campaña “Equipe de Bolsonaro planeja escolher reitores das universidades federais” *Estadão*, 22 octubre de 2018, Disponible en <https://exame.com/brasil/equipe-de-bolsonaro-planeja-escolher-reitores-das-universidades-federais/>.

⁴ Cyrillo, Carolina y Silveira, Luiz Fernando Castilhos, “A autonomia universitária na CF 88: em momento constitucionais”, *Revista Páginas de Direito*, Porto Alegre, ano 20, n° 1425, 22 de junho de 2020a, disponible en <<https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/428-artigos-jun-2020/8134-a-autonomia-universitaria-na-cf-88-em-momentoconstitucionais-1>>.

una agenda basada en la opción política del gobierno de turno, sin considerar que la Constitución Federal de 1988 dio una nueva condición a estas instituciones.

Así, el objetivo del presente estudio es demostrar que el entendimiento de autonomía universitaria diseñada por la Constitución Federal brasileña de 1988 se encuentra, pasados más de 30 años, aún en construcción, en especial cuando se está ante la autonomía de las universidades nacionales. Existe un desafío, sobre todo en la gestión universitaria, de fortalecer las prácticas de autonomía y de entender que esa autonomía puede ser reivindicada inclusive frente al jefe máximo de la Administración Pública, justamente por la exacta definición de que la autonomía universitaria es una garantía constitucional de los derechos fundamentales protegidos por las universidades.

Para ello, se presentarán argumentos de orden normativo, de orden científico y de modelo administrativo de elaboración de esa autonomía universitaria, aún en construcción, de acuerdo con la Constitución Federal de 1988. La metodología de investigación es de tipo bibliográfica y documental, de naturaleza aplicada, objetivo explicativo y un abordaje cualitativo, a partir de documentos de la asamblea nacional constituyente, de textos normativos y de investigación en la literatura nacional e internacional, sobre autonomía universitaria. De tal manera, se investigarán y presentarán el alcance de la autonomía universitaria, su papel e importancia en la sociedad, y su status de norma de jerarquía constitucional, para comprobar el supuesto inicial de que la cuestión de la correcta comprensión del concepto de autonomía universitaria, como garantía de derechos fundamentales de acuerdo a la Constitución de 1988, aún se encuentra en construcción, sobre todo en las universidades nacionales.

226

II. Autonomía universitaria en la Constitución Federal brasileña de 1988, con respecto al artículo 207

La autonomía universitaria está diseñada en la arquitectura constitucional de 1988 a partir de una cadena normativa inaugurada por el **artículo 207**, pero también está compuesta por las normas previstas en los artículos atinentes a los derechos fundamentales de la libertad de manifestación de pensamiento, de expresión de la actividad intelectual, artística, científica y de comunicación y de reunión (art. 5º, incs. IV, IX y XVI), a la enseñanza pautada en la libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento y el pluralismo de ideas (art. 206, incs. II y III), a la manifestación del pensamiento, a la creación, a la expresión y a la información (art. 220).⁵

⁵ Horácio Rodrigues identifica tres momentos distintos de la autonomía universitaria: "(a) como principio pedagógico – flexibilidad -, obrante en el artículo 206, incisos II y III; (b) como principio organizativo – libertad de ofrecimiento por iniciativa privada -, presente en el artículo 209; y (c)

El objetivo constitucional se encontraba bastante claro en la perspectiva de la Asamblea Nacional Constituyente que era defender las universidades de la intervención de los gobiernos, con respecto a sus cuestiones internas, definiendo la concepción integral de la autonomía universitaria entendida como autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera e incluso la obediencia al principio de indisociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión, como forma de atribuir a las universidades el papel de garantes de esos derechos fundamentales adherentes a ellas.

Así, es importante resaltar que la autonomía universitaria está relacionada con, aunque no limitadamente, la libertad de cátedra (o libertad académica). Incluso la libertad de cátedra no es solo una libertad de enseñar y aprender sino también la de investigar, producir y divulgar el saber. El impacto de esa autonomía en la sociedad, por lo tanto, extrapola el ambiente universitario y tiene un alcance mucho más amplio que solamente el de enseñanza y aprendizaje.

La autonomía de la institución universitaria, pública y privada, es una autonomía institucional que tiene por objeto la protección del espacio institucional adecuado a la libertad académica. La autonomía universitaria involucra, aunque no está limitada a, libertades institucionales que van desde elecciones referentes al diseño curricular o cooperación interinstitucional hasta la administración financiera y estratégica propias de las instituciones. Es una autonomía de gobierno que incluye, por supuesto, independencia con responsabilidad (“*accountability*”)⁶.

227

La construcción de las reglas constitucionales sobre autonomía universitaria supone comprender el aspecto político involucrado en el movimiento realizado por la sociedad civil organizada que, de forma contundente, presentó razones en las reuniones de la subcomisión de Educación, de Cultura y de Deportes, presidida por el diputado nacional Hermes Zaneti (PMDB-RS), en lo que se refiere a la educación superior y a la propia concepción de la directriz que la Constitución daría al tema. El nacimiento del artículo 207 y el entendimiento de la educación superior como una cuestión universitaria surgieron en el contexto de las audiencias públicas y con la recepción de las propuestas de los grupos movilizados en torno, principalmente, del sector público⁷.

como principio administrativo – autonomía universitaria -, de acuerdo al artículo 207” (traducción libre), sin hacer una relación de estos con la importancia de la investigación y de la extensión en el papel de las universidades. Al respecto, consulte: Rodrigues, Horácio Wanderlei, “Controle público da educação e liberdade de ensinar na Constituição Federal de 1988”, en Bonavides, Paulo; Lima, Francisco Gérson Marques de y Bedê, Fayga. (Coord.), *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J.J. Canotilho*, São Paulo: Malheiros, 2006.

⁶ Iwinska, Julia y Matei, Liviu, *University Autonomy: a practical handbook*. Budapest: Central European University, 2014, disponible en <https://www.researchgate.net/publication/331345204_University_Autonomy-A_Practical_Handbook>..

⁷ El contenido de las audiencias públicas y la discusión de la subcomisión de educación. De la cultura y de los deportes puede ser verificado en el portal específico del senado nacional destinado

En un primer momento, en la propuesta remitida por la subcomisión existía la posibilidad de que la autonomía universitaria recibiera límites por medio de una ley que la reglamente. Pero, era visible la preocupación esbozada con relación a la reglamentación ordinaria de la autonomía universitaria, justamente porque el contexto de la transición política, en ese particular, era de reacción contra algunas medidas gubernamentales de tentativa de control de la actividad universitaria, en especial el decreto-ley nº 477 de 1969, que atribuía al Ministerio de Educación el poder de expulsar o suspender alumnos. También había interés por parte de la enseñanza privada como consecuencia de la reforma universitaria de 1968, que remodeló y estandarizó las universidades públicas nacionales y abrió campo a la expansión del sector privado de educación universitaria.⁸ Después de largos debates y de una inmensa cantidad de enmiendas y aportes, prevaleció en la constituyente la tesis de la autonomía universitaria plena, es decir, sin subordinarse a la reglamentación por ley ordinaria.⁹ En otras palabras, se atribuyó a las universidades un poder autónomo, concedido por el poder constituyente que imposibilitaría la restricción de esa autonomía por ley infra constitucional.

228

Por lo tanto, la expresión constitucional sobre la autonomía universitaria en los moldes propuestos es la de atribuir a las universidades un poder autónomo, restringible exclusivamente por norma de la misma jerarquía constitucional, que permita a las universidades concretizar los principios generales de la educación, en especial la igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela; libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el saber; pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas, y coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza; y gestión democrática de la enseñanza pública. La autonomía universitaria de matriz constitucional no distingue entre universidades públicas o privadas, garantizando a todo el sector el gozo de esa prerrogativa.

Así, el artículo 207 de la CF88, con redacción definitiva y originaria, que establece que las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial, y obedecerán al principio de indisociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión, constituye una de las “normas de eficacia plena”, en la consagrada clasificación de José Afonso da Silva¹⁰. Es decir, que su contenido normativo no está limitado o concretizado por norma de naturaleza infraconstitucional, como en el caso de las normas de eficacia

a los anales de la asamblea nacional constituyente y está disponible en http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8a_Sub._Educacao,_cultura_e_esporte.pdf

⁸ Martins, Carlos Benedito, “A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino privado no Brasil”, *Educ. Soc., Campinas*, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009, p. 21.

⁹ Ranieri, Nina Beatriz Stocco, *Autonomia Universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo, imprensa oficial, 2013, p. 949.

¹⁰ Silva, José Afonso da, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, São Paulo, RT, 1969, p. 96.

contenida o limitada que necesitan del complemento normativo infraconstitucional para saber el límite de su alcance. Por lo tanto, la autonomía universitaria será ejercida en los términos de la Constitución Federal y no en los términos de la ley.¹¹

De ahí que existe un problema de naturaleza conceptual con relación a la autonomía universitaria: fue una opción deliberada del constituyente la de establecer la autonomía sin limitación por ley. En tanto, el concepto tradicional de la autonomía, para el derecho público implica la concepción de que autonomía no es soberanía, o sea, incluso los entes autónomos se sujetan a las reglas base del ente soberano que lo creó y le concedió autonomía. En otras palabras, autonomía es un poder derivado atribuido por un ente soberano a otro ente no soberano, pero autónomo. Así, en los casos de entes autónomos, es imperioso verificar el límite de autonomía concedida, o sea, hasta qué punto el ente autónomo puede ejercer su esfera de poder.¹²

Parece que la Constitución Federal de 1988, en especial en su artículo 207, concedió a las universidades públicas y privadas una considerable cuota de autonomía o autodeterminación, al permitir que solo ellas realicen sus propias reglamentaciones en materia administrativa, didáctica, pedagógica y científica, respetando los límites constitucionales establecidos, y sin que pueda haber jamás limitación a esa autonomía por mera ley infra constitucional, dado que el tema fue debatido y decidido en la asamblea nacional constituyente de forma bastante contundente y con las dos opciones de límites para la autonomía, prevaleciendo la tesis de la autonomía sin limitación (o la plena autonomía universitaria).

229

En consecuencia, la autonomía deberá ser ejercida sin la injerencia de poderes extraños a la universidad o subordinación jerárquica a otros entes políticos o administrativos. Consiste, pues, en la autonomía de medios para que la universidad pueda cumplir su autonomía de fines constitucionalmente establecidos¹³. En tal sentido, el fin constitucionalmente establecido para la universidad es el de ser garantía de concreción de los derechos fundamentales relacionados con ella, en especial el derecho a la educación, al saber, al desarrollo científico, de forma progresiva. De ahí la razón por la cual es imperioso que la universidad sea autónoma, tal como fue diseñado institucionalmente en la Constitución Federal brasileña de 1988.

¹¹ Ferraz, Ana Candida Cunha, "Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1988", *Revista Direito Administrativo.*, Rio de Janeiro, jan/mar. 1999, p. 123.

¹² Cyrillo, Carolina y Silveira, Luiz Fernando Castilhos, "A autonomia universitária na CF 88: em momento constitucionais", *Revista Páginas de Direito*, Porto Alegre, ano 20, nº 1425, 22 de junho de 2020a. disponible em <<https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/428-artigos-jun-2020/8134-a-autonomia-universitaria-na-cf-88-em-momentoconstitucionais-1>>.

¹³ Ferraz, Ana Candida Cunha, "Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1988". *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 215: 117-142, jan.mar. 1999, p. 132.

III. Autonomía administrativa: un desafío

La Constitución, en la norma del artículo 207, no hizo diferenciación de la autonomía universitaria en virtud del régimen aplicable a los distintos tipos de instituciones de enseñanza. Así, la amplia autonomía concedida por el poder constituyente se dio de forma indistinta entre las universidades regidas por el régimen de derecho privado y por el régimen de derecho público.

En un interesante estudio sobre el impacto de la amplia autonomía universitaria establecida por la CF de 1988, Nina Beatriz Stocco Ranieri¹⁴ destaca que tal autonomía, en lo que se refiere a la cuestión administrativa y de gestión, posee grados empíricos de efectividad diversos de acuerdo con el régimen jurídico de la universidad. Si, por un lado, las universidades privadas gozan de amplia autonomía para su gestión y administración —inclusive habiendo propiciado la norma de autonomía una verdadera expansión masiva de la enseñanza privada, sobre todo en la década del 90—, las universidades públicas pierden —o no es efectiva— la prerrogativa de ser autónomas, conforme al ente federativo que las mantiene. En su estudio, la autora explica que, con relación a las universidades públicas, aquéllas mantenidas por la Unión —o universidades Nacionales— son las que, pasados más de 30 años desde la sanción de la Constitución, no gozan de una efectiva amplia autonomía constitucionalmente garantizada.

230 De hecho, el tratamiento dado al tema, principalmente en los fallos del Supremo Tribunal Federal (STF) y en la tradicional doctrina del Derecho Administrativo, parece incorporar de forma fuerte la idea de que, en virtud del régimen de derecho público de las universidades nacionales, deben sujetarse a un mayor control público o sujeción a la ley. El paradigma de ese pensamiento en el STF es la ADI n° 51 de 1989¹⁵ que interpretó la autonomía universitaria como sujeción de las universidades a las leyes, de forma general, sin especificar la jerarquía normativa de las leyes involucradas, usando como argumento general que “autonomía no significa soberanía”, sin tomar en cuenta el alcance de una elevación a jerarquía normativa constitucional de la autonomía universitaria.

En la ADI n° 51, la controversia era en torno de una resolución de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ) que regulaba sus elecciones internas para rectorado. En dicha ocasión, el procurador general de la república pidió la declaración de inconstitucionalidad de la norma interna de la UFRJ, alegando que la institución, por ser una autarquía nacional, debe sujetarse a las leyes de personal y de investidura de cargos de la Administración Pública Federal.

¹⁴ Ranieri, Nina Beatriz Stocco, *Autonomia Universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*, São Paulo, imprensa oficial, 2013.

¹⁵ STF, “Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 51 de 1989. Distrito Federal”, disponible en <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266174>>.

La ADI n° 51 tuvo como relator al entonces ministro Paulo Brossard que interpretó la autonomía universitaria del artículo 207 de la CF como una “no novedad” traída por la CF 88, siendo que la norma constitucional debería ser armonizada con la ley de 1968, la cual fijaba normas de organización y funcionamiento de la enseñanza superior¹⁶. Para el relator, no debía suponerse que la autonomía universitaria del artículo 207 de la CF de 1988, las ubicaba por encima de la ley. Entendió que la autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión no colocaba a la UFRJ en otro lugar, diferente de cualquier otra autarquía que componía la Administración Pública nacional, debiendo recibir el mismo *status* jurídico que cualquier otra institución componente de la Administración Pública federal indirecta. Así, el concepto de autonomía universitaria para el STF, en lo que respecta a las universidades nacionales, es que por ser parte de la Administración Pública indirecta, ven su autonomía restringida por las leyes infraconstitucionales y por las normas constitucionales que regulan el régimen de derecho público.

Las universidades nacionales, en virtud de la organización administrativa del Estado brasileño, consolidada en un primer momento por el decreto n° 200/67 y, posteriormente, por la ley n° 5540/68 (revocada por la ley n° 9394/96), componen la llamada Administración Pública indirecta y están conceptuadas en la doctrina del Derecho Administrativo como “autarquías en régimen especial”¹⁷. Lo expuesto significa decir que gozan de ciertas peculiaridades, como que el dirigente no puede ser despedido por el jefe del poder ejecutivo, de acuerdo a la jurisprudencia consolidada (“*súmula*”) n° 47 del STF, de 1963¹⁸, la posibilidad de organización interna de la progresión funcional de sus empleados y normas estatutarias y reglamentarias propias para la regulación de procedimientos internos.¹⁹

Lo cierto es que la ley n° 9394/96, en su art. 54, dispone que las universidades mantenidas por el poder público gozarán de un estatuto jurídico especial, de ahí la razón por la cual tanto la doctrina como la jurisprudencia siguen inclinándose por mantener rígida la percepción doctrinaria pretérita de que las universidades públicas, y sobre todo las universidades nacionales son autarquías especiales, por las características *supra* mencionadas. Establecer esta naturaleza de autarquía con respecto a las universidades nacionales quiere decir que estarán sujetas, en las relaciones civiles, tributarias y laborales, al denominado régimen de derecho

¹⁶ La referencia es a la ley n.° 5540 de 1968, que fijaba normas de organización y funcionamiento de la enseñanza superior. La referida ley fue revocada por la ley n.° 9394 de 1996 (LDB), que instituyó las directivas y bases de la educación nacional.

¹⁷ Nohara, Irene Patrícia, *Direito Administrativo*, São Paulo, Atlas, 2013. p. 557.

¹⁸ Medauar, Odete, *Direito Administrativo Moderno*, São Paulo, RT, 2012, p. 87.

¹⁹ Existe una gran discusión sobre la naturaleza jurídica y la fuerza normativa de los reglamentos universitarios. Al respecto, consulte Ferraz, Ana Candida Cunha, “Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1988”, *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, jan.mar. 1999, p. 117-142.

público, lo que implica la falta de disponibilidad del interés público y la sujeción a los mecanismos de controles típicos de la Administración Pública en sus actividades administrativas y de gestión²⁰. Por lo tanto, es evidente que todos los mecanismos de control de cuentas, probidad administrativa y judicial, prácticas de *accountability*, gobierno abierto y *compliance* público, principios constitucionales administrativos, típicos y aplicables a los entes de la Administración Pública indirecta, se aplican a las universidades nacionales. O sea, todas las normas de jerarquía constitucional en materia de régimen administrativo se aplican a las universidades públicas nacionales, como las normas de los artículos 37 a 41, las normas relativas al presupuesto de la administración del artículo 165 y la sujeción del control por el Tribunal de Cuentas (artículo 71), o de las demás instituciones como el Ministerio Público (artículo 127).

Lo que está en juego en la autonomía universitaria no es esa sujeción de control típico de las instituciones mantenidas bajo el régimen de derecho público, sino en qué medida el hecho de que las universidades nacionales que componen la Administración Pública comprometen la autonomía universitaria constitucional plena, con el discurso de control administrativo legitimado en la supremacía del interés público. Esto es: hay que indagar si el discurso de control administrativo no es un subterfugio gubernamental para controlar la autonomía universitaria, en evidente compromiso de los fines de la universidad como centros científicos de saber e instituciones de garantía de derechos fundamentales como la educación y el desarrollo.²¹ Además de ello, hay que constatar si el control gubernamental compromete la gestión democrática de las instituciones de enseñanza y en qué medida. Por este motivo, la gestión administrativa y la correcta comprensión de lo que significa esta característica en una institución universitaria es el gran desafío que las universidades —sobre todo las nacionales— todavía necesitan enfrentar pasados más de 30 años de la elevación a jerarquía constitucional de la norma que garantiza la autonomía universitaria.

Queda por considerar el porqué de la necesidad de que las universidades gocen de ese alto grado de autonomía, independientemente de su régimen público o privado. La razón para eso es triple: 1) porque son instituciones responsables de la producción, custodia y divulgación del conocimiento en la sociedad; 2) porque

²⁰ Sobre el régimen de derecho público: Pietro, Maria Sylvia Zanella Di, *Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo, Editora Atlas, 2006; Justen Filho, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Saraiva, 2005. p. 48; Mello, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, 19º ed, São Paulo, Editora Malheiros, 2005, p. 55.

²¹ Hay evidencias que indican una correlación positiva (apuntándola como uno de los más importantes factores) entre el grado de autonomía académica y el desempeño de una institución. Al respecto, consulte Westerheijden, d. F. y otros, "Progress in higher education reform across Europe", *Governance Reform*, Volume 1: Executive Summary main report. Enschede / Kassel: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), 2010, disponible en <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e5eba507-3f2c-4639-bb87-6aa75a0ef1f6/language-en>>.

sin autonomía y libertad, sobre todo en lo que se refiere a cuestionar y a enfrentar las inevitables influencias ideológicas y políticas, no hay verdadero conocimiento o ciencia; 3) porque, en virtud de esa necesidad de autonomía y libertad impuesta por la epistemología, las universidades son espacios privilegiados de fomento y protección a las libertades de pensamiento y de expresión, bases fundamentales de un Estado democrático de derecho.

IV. Autonomía universitaria como garantía de derechos fundamentales

En Derecho Constitucional, especialmente en el de matriz sudamericana y garantista²², fruto de una lucha de transición entre dictaduras y democracias, aparecen nuevas funciones constitucionales destinadas a algunas instituciones del Estado. Estas instituciones ganan protagonismo normativo constitucional, con el objeto de ser garantías de derechos fundamentales, reconquistados en las nuevas democracias constitucionales. Estas instituciones obtienen protección constitucional, inclusive, con relación a los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial), justamente, para que sea posible atribuir a ellas la concreción de los derechos fundamentales, independientemente de las políticas gubernamentales, por vía de reconocerles autonomía.²³ Y por este motivo, el constituyente otorgó autonomía a las universidades para funcionar como verdaderas instituciones de garantía de derechos fundamentales²⁴.

233

Es indispensable destacar que los titulares de los derechos fundamentales albergados por la autonomía universitaria no son las universidades; tampoco son sus administradores, docentes y empleados, públicos o privados. Inclusive resulta incompleta, además de incorrecta, la noción de que sus titulares son, única y tal vez hasta principalmente, los estudiantes de esas instituciones. En Brasil, se tiene

²² También en Argentina, con la reforma Constitucional de 1994 se elevó para las Universidades Nacionales la Autonomía Universitaria a *status* de jerarquía constitucional, práctica que ya existía en el país desde 1918, pero sin norma constitucional garante. Al respecto, consulte: Martínez, Leandro A, "La autonomía de las Universidades Nacionales en el Sistema Constitucional argentino. Análisis de las competencias y la jerarquía de las normas en materia de educación superior", *Derechos En Acción*, 12(12), 309, 2009, disponible en <<https://doi.org/10.24215/25251678e309>>.

²³ Cyrillo, Carolina y Silveira, Luiz Fernando Castilhos, "A autonomia universitária na CF 88: em momento constitucionais", *Revista Páginas de Direito*, Porto Alegre, ano 20, nº 1425, 22 de junho de 2020a. <<https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/428-artigos-jun-2020/8134-a-autonomia-universitaria-na-cf-88-em-momentoconstitucionais-1>>.

²⁴ La expresión instituciones de garantías de derechos fundamentales es usada por Luigi Ferrajoli para explicar el papel constitucional que algunas instituciones recibieron, sobre todo en lo que el autor llama de constitucionalismo de tercera generación, identificado como aquel Derecho Constitucional producido, sobre todo, en los procesos de redemocratización de América Latina al final del siglo XX. Al respecto, consulte: Ferrajoli, Luigi, "Para um Ministério Público como instituição de garantia", *Revista do Ministério Público*, n. 153, janeiro a março de 2018, p. 26.

el mal hábito de ver a la universidad solo como un lugar de *enseñanza* cuando, en cambio, e incluso por fuerza constitucional, lo cierto es que están basadas en los pilares de la enseñanza, investigación y extensión. Desde su concepción y varias veces a lo largo de la historia, las universidades fueron centros de producción, custodia y divulgación del conocimiento humano y de las libertades.²⁵

Esta libertad académica no es solo una “libertad individual”, a pesar de que incluye diversas libertades individuales. Es, también, una libertad institucional. Esta es una dimensión fundamental para el desarrollo científico de una comunidad, toda vez que la ciencia no es un proyecto individual sino de colaboración colectiva. La universidad es la institución, históricamente y por excelencia, en la cual esta investigación puede (y debe) suceder de manera desinteresada de presiones externas en busca del conocimiento, tales como el objetivo de lucro o las amarras de ideologías religiosas o políticas del momento. Por este motivo, esta libertad académica necesita una garantía específica que, en la Constitución Federal de 1988 es la autonomía universitaria, de acuerdo a su artículo 207.²⁶

A su vez, la libertad protegida por la autonomía universitaria, de forma más específica, es la libertad académica; la cual implica, por un lado, la libertad del científico, del investigador, del profesor y, por otro lado, la libertad de crítica por parte de la comunidad científica y académica, lo que incluye necesariamente a los alumnos.²⁷ La autonomía universitaria tiene otro beneficio en cuanto a las libertades que es el de ayudar en la garantía de la pluralidad, tan necesaria e indispensable en la existencia, tanto de la democracia como del progreso científico. Para Popper²⁸, el punto más ampliamente reconocido de los obstáculos ideológicos al progreso en la ciencia “es la intolerancia ideológica o religiosa, usualmente combinada con dogmatismo y falta de imaginación.” El autor alerta sobre el peligro de las “modas intelectuales”, verdaderas ideologías atrincheradas en el ámbito científico.²⁹ Una de las armas contra esta fortificación de posiciones ideológicas, disfrazadas de fundamento científico, es justamente la pluralidad de posturas entre las diversas instituciones de investigación. Ello porque, si hubiera un control centralizado

234

²⁵ Cyrillo, Carolina y Silveira, Luiz Fernando Castilhos, “A autonomia universitária na CF 88: em momento constitucionais”, *Revista Páginas de Direito*, Porto Alegre, ano 20, nº 1425, 22 de junho de 2020a. disponible em <<https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/428-artigos-jun-2020/8134-a-autonomia-universitaria-na-cf-88-em-momentoconstitucionais-1>>.

²⁶ Cyrillo, Carolina y Silveira, Luiz Fernando Castilhos, “ADPF 548: Autonomia universitária como garantia das liberdades no Estado Democrático de Direito”, en Rizk Filho, José Carlos y otros, *Decisões Notórias das Cortes Supremas e Constitucionais*, Vitória, OAB/ES, 2021 (en vías de publicación).

²⁷ Rodrigues, Horácio Wanderlei y Oliveira, Amanda Muniz, “A Liberdade Acadêmica no Direito Brasileiro: fundamentos e abrangência”, *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 17, n. 25, p.158-176, maio/ago. 2019.

²⁸ Popper, Karl, *Lógica das Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2004, p. 71.

²⁹ *Idem*, p. 77.

(o gubernamental) no habría antídoto contra la posibilidad de fundamentalismo pseudo-científico. El fundamentalismo se combate con libertad de investigación, con la posibilidad de cuestionarse, hasta el final, los presupuestos mismos de un área determinada del conocimiento o teoría, hasta incluso en los casos más radicales, donde este cuestionamiento lleve a la autodestrucción.³⁰

Es preciso, desde luego, alejarse de la defensa de una “dictadura de la verdad”. Es tentador que se defiendan la imposición de la enseñanza desde un determinado punto de vista, siempre y cuando ese punto de vista sea verdadero. Dicha imposición tendría el papel de impedir que el profesor busque enseñar falsedades o mentiras a sus alumnos. Sucede que esta tentación es engañosa, por la – errónea – suposición de que la enseñanza puede ser neutra o que alguien puede tener una verdad incuestionable. Es preciso considerar al abismo existente entre teorías ampliamente aceptadas y puntos de vista sobre los cuales no se permiten cuestionamientos; las teorías son ampliamente aceptadas justamente porque, cuando se cuestionan, soportan y vencen las más pesadas críticas con base en argumentos y evidencias convincentes. De hecho, el acto de desear imponer una determinada y única visión para la enseñanza es, por sí mismo, ilegítimo. Como bien afirmó Bertrand Russell:

El argumento fundamental para la libertad de opinión es la duda de todas nuestras creencias. Si tuviéramos la certeza de que conocemos la verdad, habría algo para recomendar su enseñanza. Pero en este caso, la enseñanza no implicaría autoridad, en virtud de su racionalidad inherente. [...] Cuando el Estado interviene para garantizar la enseñanza de alguna doctrina, actúa de ese modo porque no hay una evidencia conclusiva a favor de esta doctrina. El resultado es que la enseñanza no es verdadera, aunque pueda ser verdad.³¹

235

Tampoco se puede caer en el extremo opuesto. Hay que tener en cuenta que, evidentemente, los profesores, las teorías y las instituciones son falibles. Aquí hay justamente una conexión interesante entre la libertad de cátedra y la libertad científica, ambas fomentadas por la autonomía de las universidades. Porque la libertad de los profesores de poder “trabajar según sus convicciones” no debe ser entendida como una libertad para que puedan trabajar con base a opiniones personales sin ninguna justificación o fundamento científico, ni que el conocimiento y la justificación no

³⁰ En palabras de Celso Ribeiro Bastos e Ives Granda da Silva Martins “La libertad de enseñanza posibilita y garantiza un desarrollo amplio de la ciencia y de la investigación en el país. Esta libertad, destacamos, tiene por objeto exterminar cualquier tipo de autoritarismo y de manipulación que la educación pueda sufrir. La libertad de enseñanza presupone, ante todo, la idea de que los profesores pueden trabajar según sus convicciones, sin estar obligados a enseñar lo que otros imponen”. Consulte Bastos, Celso Ribeiro y Martins, Ives Gandra Da Silva, *Comentários à constituição do Brasil*, São Paulo, Saraiva, 1998, p. 435.

³¹ Russell, Bertrand. *Ensaio Céticos*. Porto Alegre, L&PM, 2013, p. 109 (traducción libre).

puedan ser puestos a prueba, por otras razones también fundadas científicamente.

Como ya fue argumentado, la autonomía universitaria no es solo la garantía de una libertad individual (como lo son la libertad de pensamiento y de expresión); sino que es, principalmente, una garantía de libertad institucional. La complementariedad de los pilares de la enseñanza e investigación de la universidad no está solo en el hecho del desarrollo científico de la sociedad y del país, o se podrían tener – como en el caso – instituciones únicamente de investigación e instituciones únicamente de enseñanza. El sentido de fusión de la enseñanza y de la investigación en una única institución está embebido por la noción de que la convicción del profesor al enseñar tiene que ser una convicción *científica*.³²

La autonomía universitaria, en el ámbito tanto administrativo como científico, trabaja en miras de la posibilidad (para no hablar de gran probabilidad) de que las diferentes instituciones del país asuman posiciones doctrinarias más diversas, manteniendo unas a otras en jaque en lo que se refiere a la científicidad de los resultados de las investigaciones. La pasteurización de esa pluralidad lleva al fundamentalismo, que es la muerte de la ciencia³³. El pensamiento científico es, por

³² Cyrillo, Carolina y Silveira, Luiz Fernando Castilhos, “A universidade como instituição de garantia das liberdades no Estado Democrático de Direito: autonomia universitária como instrumento de resiliência”, en Bustamante, Thomas y Mello, Patrícia Perrone Campos (orgs.), *Retrocesso Democrático e resiliência: a disputa pela constituição de 1988*, São Paulo, Bosch, 2021, (en vías de publicación).

³³ Del voto del ministro Celso de Melo en la ADPF n° 548 “La Universidad, de este modo, siempre que se respete el derecho de reunión pasa a ser el espacio, por excelencia, del debate, de la persuasión racional, del discurso argumentativo, de la transmisión de ideas, de la divulgación de opiniones; por último, del lugar ocupado por los alumnos, por los profesores y por el pueblo se convierte en el espacio mágico en que las libertades fluyen y florecen sin indebidas restricciones gubernamentales. “Viva la muerte, abajo la inteligencia”, emitido el 12/10/1936 por un General falangista adepto incondicional de Francisco Franco, en abierto desafío al gran poeta y Rector de la Universidad de Salamanca, Don Miguel de Unamuno, que, hostilizado por los innumerables franquistas allí presentes, respondió, con altivez y dignidad, en lo que sería su último discurso, a la provocación atrevida e insensata del General fascista que lo desafió, diciendo: “Ahora mismo escuché un grito necrófilo e insensato, ‘Viva la muerte’. Debo decirles que considero repulsiva esta esdrújula paradoja (...). Estamos en el templo de la sabiduría y de la inteligencia. Y en él, yo soy el sumo sacerdote. Son ustedes que profanan estos espacios sagrados [son los espacios de la Universidad]. Ustedes ganarán porque tienen más que lo necesario de fuerza bruta. Pero ustedes no convencerán, ya que para convencer es preciso persuadir. Y, para persuadir, ustedes necesitarán lo que no tienen: razón y justicia en la lucha”. Con esta respuesta, el gran filósofo y poeta español Miguel de Unamuno, en su alta condición de Rector de una de las más antiguas Universidades europeas, celebró la liturgia del triunfo del Bien sobre el mal, de la inteligencia sobre la irracionalidad, de la civilización sobre la barbarie y del pensamiento libre y crítico sobre la intolerancia y la tiranía que regímenes despóticos acostumbran a imponer sobre la mente humana. Este corajudo discurso, en realidad, representó la defensa de la propia autonomía universitaria en plena Guerra Civil española y significó – como afirma Severiano Delgado Cruz (“Arqueología de un Mito: el acto del 12 de octubre de 1936 en la palabra del Parainfante de la Universidad de Salamanca”) – “la alta expresión simbólica

definición, el que sobreviene de un cuestionamiento que impulsa una investigación y que está siempre sujeto a la revisión ante evidencias encontradas o presentadas. Es, entonces, el opuesto del fundamentalismo.³⁴

En estos términos, cabe percibir que la autonomía universitaria no es únicamente una protección a los profesores y profesoras universitarios, a los estudiantes, o incluso a la sociedad en lo que se refiere al conocimiento. Es una protección a la propia existencia del Estado democrático de Derecho, lo que justifica su elevación a jerarquía constitucional, como sucedió en la Constitución Federal de 1988. La autonomía universitaria no es una cuestión de reglamentación de las actividades de enseñanza, investigación y extensión, sino una cuestión de fundamento del propio Estado democrático y, por lo tanto, una garantía fundamental cuya colectividad es la titular. Por lo tanto, la concepción constitucional de autonomía universitaria es la que debe ser ejercida en los términos de la Constitución Federal y no en los términos de la ley, ya que la autonomía universitaria no es nada más que la garantía constitucional de derechos fundamentales que están en el núcleo de la propia Constitución. La autonomía universitaria es una verdadera garantía de los derechos fundamentales, base estructural del Estado democrático de Derecho.

V. De la imposibilidad jurídica de que la autonomía universitaria sea restringida por norma infraconstitucional

237

Establecida la importancia fundamental de la autonomía universitaria en el Estado democrático de Derecho, así como su jerarquía constitucional expresa y decidida en la Constitución brasileña de 1988, queda clara la ilegitimidad de los avances del poder ejecutivo nacional contra la autonomía de las universidades en la manera en que sistemáticamente se han adoptado.

En el sistema jerarquizado de normas de los sistemas jurídicos estatales yace en el centro, como enseña Ferreyra³⁵, la regla constitucional. A su vez, la supremacía de la Constitución es el postulado en el cual se asienta el propio Derecho Constitucional contemporáneo, oriundo de la experiencia americana.³⁶ Así, la Constitución goza

de la victoria de la inteligencia sobre la muerte, de los valores republicanos y democráticos sobre el militarismo fascista". STF, "Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548. Distrito Federal", disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=748549179&tipo=TP&descricao=%2F548>>. (traducción libre).

³⁴ Cyrillo, Carolina y Silveira, Luiz Fernando Castilhos, "ADPF 548: Autonomia universitária como garantia das liberdades no Estado Democrático de Direito", en RIZK FILHO, José Carlos y otros *Decisões Notórias das Cortes Supremas e Constitucionais*, Vitória, OAB/ES, 2021 (en vías de publicación).

³⁵ Ferreyra, Raúl Gustavo, "Fundamentos Básicos de Direito Constitucional", *Anuário Superior de Justiça*, Vol 1, Santo Amaro, Leud, 2011, p. 35.

³⁶ Barroso, Luís Roberto, *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, São Paulo, Saraiva, 2009, p. 84.

de superioridad jurídica con relación a las demás normas del sistema jurídico, y, como consecuencia, ninguna norma o acto jurídico puede cambiarse válidamente en el sistema si fuera incompatible con la misma. Para Bidart Campos³⁷, decir que la Constitución goza de supremacía significa decir dos cosas posibles, a saber: a) que la Constitución material es la base o fundamento que otorga efectividad y funcionalidad al orden jurídico-político de un Estado; o, b) que la Constitución, en el sentido formal, por estar revestida de superlegalidad y supremacía impone como deber ser que todo el mundo jurídico inferior a ella sea congruente y compatible. La prueba de esa superioridad puede encontrarse en la existencia de mecanismos de control de constitucionalidad de las demás reglas del sistema a través de lo que se conoce como jurisdicción constitucional.³⁸ En palabras de Barroso:

Desde el punto de vista jurídico, el principal trazo distintivo de la Constitución es su supremacía, su posición jerárquica superior a las demás normas del sistema. Las leyes, actos normativos y actos jurídicos en general no podrán existir válidamente si son incompatibles con alguna norma constitucional. La Constitución regula tanto el modo de producción de las demás normas jurídicas como también delimita el contenido que puedan tener. Como consecuencia, la inconstitucionalidad de una ley o acto normativo podrá tener carácter formal o material.³⁹

238

Así, es preciso tomar con cuidado la tradicional interpretación de autarquía especial del tradicional Derecho Administrativo, para conceptualizar la naturaleza jurídica de las universidades públicas, bajo pena de admitir una lectura cruzada de la norma constitucional del artículo 207, con los ojos del orden jurídico anterior a la Constitución de 1988, que preveía un control autoritario de las universidades, marca inexorable del gobierno dictatorial. En otras palabras, el límite normativo de restricción por el régimen de Derecho Administrativo de la autonomía universitaria es el dado por las normas de jerarquía constitucional, siendo una intervención indebida en la autonomía administrativa y de gestión las que no derivan de norma constitucional, como son las leyes ordinarias.⁴⁰ En este sentido, las normas de jerarquía infraconstitucional, como las leyes ordinarias y las medidas provisionales, son medios incompatibles con el orden constitucional de 1988 para restricción de la autonomía universitaria.

En estos términos, son claramente inconstitucionales las embestidas del ejecutivo nacional en el sentido de limitar la autonomía universitaria por medio de normas

³⁷ Bidart Campos, Germán J, *Compendio de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2008, p. 23.

³⁸ Kelsen, Hans, "La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)", en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Editorial Debate, Madrid 1988, p. 109.

³⁹ Barroso, Luís Roberto, *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, São Paulo, Saraiva, 2009, p. 372 (traducción libre).

⁴⁰ De Aragão, Alexandre, "A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro", en *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 32, n. 01, pp. 5-28.

infraconstitucionales, en especial las intentadas por las medidas provisionales n° 914/19 y 974/20. Ambas medidas tenían por objeto interferir en la gestión de las universidades. La MP n° 914/19 establecía reglas sobre el proceso de elección de los dirigentes de las universidades nacionales, de los institutos nacionales y del Colegio Pedro II, con impacto principalmente con relación a los institutos, los cuales pasarían a tener que enviar una terna al presidente de la República. La MP n° 974/20 disponía sobre la designación de dirigentes *pro tempore* para las instituciones nacionales de enseñanza durante el período de la pandemia de la covid-19, en evidente provecho político de la emergencia sanitaria.⁴¹ Aunque hubiesen sido convertidas en ley, tales normas no serían válidas, ya que son violatorias de la Constitución. La opción de elevar la autonomía universitaria a la jerarquía constitucional tiene implicancia para el futuro, pues significa que solo normas de naturaleza, o jerarquía, constitucional pueden limitar la autonomía que fue concedida por el poder constituyente que es soberano, de forma plena y sin limitación. Una eventual modificación de la autonomía universitaria, por lo tanto, solo será legítima si se realiza por medio de Enmienda Constitucional, discutida y votada en cada casa del Congreso Nacional, conforme al artículo 60 de la CF 88. Así, queda abierta la necesidad de indagar, el hecho de que la autonomía universitaria es una garantía, y por lo tanto, estaría encuadrada en los límites materiales la reforma constitucional.⁴²

Queda pendiente de discusión, sobre todo por los medios jurídicos adecuados, si el artículo 16 de la ley n° 5540/68, con la redacción dada por la ley n° 9.192/95, son compatibles con la nueva realidad dada por la CF 88 de establecer con jerarquía constitucional plena a la autonomía universitaria. Esta disposición reglamenta, a través de norma infraconstitucional general —no emanada de las estructuras administrativas de las propias universidades— la forma de elección de los rectores de las universidades nacionales. La regla infraconstitucional en cuestión regula la forma de elección de los administradores de las instituciones nacionales de enseñanza, atribuyendo la decisión final de esa elección al presidente de la República. Lo que indica, conforme a lo argumentado *supra*, que estas reglas no son

239

⁴¹ Cyrillo, Carolina y Silveira, Luiz Fernando Castilhos, “A autonomia universitária na CF 88: em momento constitucionais”, *Revista Páginas de Direito*, Porto Alegre, ano 20, n° 1425, 22 de junho de 2020a. disponible en <<https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/428-artigos-jun-2020/8134-a-autonomia-universitaria-na-cf-88-em-momentoconstitucionais-1>>..

⁴² Vieira, Oscar Vilhena, *A Constituição e sua reserva de justiça. Um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma*, São Paulo, Malheiros, 1999; Brandão, Rodrigo, *Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas*, Rio de Janeiro, Renovar, 2008; Pedra, Adriano Sant’Ana, *A constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2014; Cyrillo, Carolina, “Limites Formais, Materiais e Circunstanciais das Emendas Constitucionais”, en Sganzerla, Rogério (org.), *Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988*, Rio de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

compatibles con la autonomía universitaria constitucional, en razón de establecer restricción administrativa a las universidades nacionales no compatible con las normas de jerarquía constitucional.

Parece que es necesario que se corrija la inconsistencia de esas normas infraconstitucionales que confunden la designación (acto administrativo formal) con la elección (decisión sobre conveniencia y oportunidad sobre quién debe conducir la universidad), siendo que la segunda no puede ser atribuida a los que no están en la estructura interna de la universidad. Y, si así fuera, habría que discutir, por las vías jurídicas adecuadas, el cuestionamiento de la compatibilidad constitucional de esas reglas infraconstitucionales, pues ellas determinan que el grado de autonomía de las universidades nacionales sea bastante limitado a comparación de las universidades privadas, inclusive respecto de las que se financian con subsidios públicos o renuncias fiscales.

VI. Conclusiones

La autonomía universitaria es un tema de amplios debates, no solo en Brasil sino en todo el mundo. Se debate su importancia, el papel en la sociedad, y su extensión, especialmente considerando los casos en que hay aplicación de recursos públicos en la educación. Se buscan cuáles serían los elementos de la autonomía universitaria en lo que se refiere a la gestión institucional, además de la libertad académica (y libertades de pensamiento y de expresión asociadas). En Brasil, la autonomía universitaria está prevista expresamente en los artículos 206 y 207 de la Constitución de 1988. Aun así, surgen dudas en cuanto a su *status* constitucional, del límite de aplicación y restricción de tales normas constitucionales, y de la posibilidad de reglamentación infraconstitucional, especialmente en lo que se refiere a las instituciones públicas, sujetas a las normas generales de la Administración Pública y del régimen de Derecho Administrativo.

En este artículo, fue presentada la autonomía universitaria como un precepto normativo constitucional, no solo por previsión constitucional explícita, sino por decisión expresa del poder constituyente originario. Tales decisiones vinieron como respuesta expresa a las medidas de control de la actividad universitaria por medio de medidas gubernamentales autoritarias en las décadas de la dictadura, y culminó con la decisión constitucional por una autonomía universitaria plena, o sea, sin posibilidad de restricción de tal autonomía por ley ordinaria o por otra forma de ley infraconstitucional. Asimismo, se buscó investigar si hay, de hecho, justificación para esa postura desde el punto de vista jurídico. Y se concluyó que sí, teniendo en cuenta que la autonomía universitaria es un medio indispensable para la protección de derechos y garantías fundamentales de la sociedad, los cuales incluyen y extrapolan los derechos de enseñar y aprender, el derecho al

conocimiento y al desarrollo científico, o las libertades y garantías a la libertad de pensamiento y expresión.

A la universidad libre y autónoma, como *locus* privilegiado de ejercicio de esos derechos en la sociedad, fue atribuido el papel de verdadera institución de garantías del Estado democrático de Derecho. Así, la universidad ejerce un papel importante de promotora del pluralismo político e ideológico en miras del conocimiento y, como tal, actúa como un espacio social de protección contra los avances de ideales autoritarios.

En lo que se refiere al objetivo de este trabajo de demostrar que, pasados más de 30 años de la promulgación de la constitución, el concepto de autonomía universitaria aún está en construcción, se detectó y presentó una evolución en la interpretación dada por el Supremo Tribunal Federal (STF) en lo que atañe a la autonomía universitaria y al alcance de las normas constitucionales que la prevén. En los años que siguieron inmediatamente a la promulgación de la Constitución de 1988, se observó en el STF la interpretación de que las universidades públicas no tendrían tratamiento diferenciado con relación a las demás autarquías integrantes de la Administración Pública, sujetándose los límites de la autonomía universitaria a la legislación infraconstitucional. Recientemente, al juzgar la citada ADPF n° 548, el STF entendió la libertad académica como un derecho indisociable de diversos derechos y garantías fundamentales, reconociendo su *status* verdaderamente constitucional. Se cuestionó específicamente sobre la posibilidad de una interferencia gubernamental en la gestión administrativa de las universidades públicas por medio de actos normativos infraconstitucionales, especialmente en virtud de las recientes y constantes embestidas del poder ejecutivo nacional en el ámbito de la gestión académica, sobre todo con la intención de apuntar y controlar sus administradores. Se concluyó con la imposibilidad (esto es, por la ilegitimidad) de tal limitación de la autonomía universitaria, ya sea por medio de Medidas Provisorias o incluso Leyes Ordinarias, ya sea por medio de otros actos normativos infraconstitucionales.

241

Quedan abiertas las cuestiones referentes a la constitucionalidad de la decisión final de la elección de los administradores de las instituciones nacionales de enseñanzas corresponde al presidente de la República, en interpretación del artículo 16 de la ley n° 5.540/58, con la redacción dada por la ley n° 9.192/95. Parece existir una inconsistencia en esas normas infraconstitucionales, que confunden la designación (acto administrativo formal) con la elección (decisión sobre conveniencia y oportunidad sobre quién debe dirigir la universidad), siendo que la segunda no puede ser atribuida a los que no están en la estructura interna de la universidad. Estas son cuestiones que serán objeto de futuro desarrollo de la presente investigación y de medidas de entendimiento de esa autonomía universitaria plena, aún en construcción.

VII. Referencias bibliográficas

Barroso, Luís Roberto, *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, São Paulo, Saraiva, 2009.

Bastos, Celso Ribeiro y Martins, Ives Gandra Da Silva, *Comentários à constituição do Brasil*, São Paulo, Saraiva, 1998.

Bidart Campos, Germán J, *Compendio de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2008.

Brandão, Rodrigo, *Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas*, Rio de Janeiro, Renovar, 2008.

Cyrillo, Carolina y Silveira, Luiz Fernando Castilhos, “ADPF 548: Autonomia universitária como garantia das liberdades no Estado Democrático de Direito” en Rizk Filho, José Carlos y otros, *Decisões Notórias das Cortes Supremas e Constitucionais*, Vitória, OAB/ES, 2021 (en vías de publicación).

242

Cyrillo, Carolina y Silveira, Luiz Fernando Castilhos, “A autonomia universitária na CF 88: em momento constitucionais”, *Revista Páginas de Direito*, Porto Alegre, ano 20, nº 1425, 22 de junho de 2020a. disponible em <<https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/428-artigos-jun-2020/8134-a-autonomia-universitaria-na-cf-88-em-momentoconstitucionais-1>>.

Cyrillo, Carolina y Silveira, Luiz Fernando Castilhos, “A universidade como instituição de garantia das liberdades no Estado Democrático de Direito: autonomia universitária como instrumento de resiliência” en Bustamante, Thomas y Mello, Patrícia Perrone Campos (orgs.), *Retrocesso Democrático e resiliência: a disputa pela constituição de 1988*, São Paulo, Bosch, 2021, (en vías de publicación).

Cyrillo, Carolina, “Limites Formais, Materiais e Circunstanciais das Emendas Constitucionais”, en Sganzerla, Rogério (org.), *Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988*, Rio de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

De Aragão, Alexandre, “A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro”. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 32, n. 01, pp. 5-28.

Ferrajoli, Luigi, “Para um Ministério Público como instituição de garantia”, *Revista do Ministério Público*, n. 153, janeiro a março de 2018.

Ferraz, Ana Candida Cunha. “Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1988”, *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, jan/mar. 1999.

Ferreira, Raúl Gustavo, “Fundamentos Básicos de Direito Constitucional”, *Anuário Superior de Justiça*, Vol 1, Santo Amaro, Leud, 2011.

Iwinska, Julia y Matei, Liviu. *University Autonomy: a practical handbook*. Budapest: Central European University, 2014, disponible en <https://www.researchgate.net/publication/331345204_University_Autonomy-A_Practical_Handbook>.

Justen Filho, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Saraiva, 2005.

Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)”, en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Editorial Debate, Madrid, 1988.

Martínez, Leandro A, “La autonomía de las Universidades Nacionales en el Sistema Constitucional argentino. Análisis de las competencias y la jerarquía de las normas en materia de educación superior”, *Derechos En Acción*, 12(12), 309, 2009, disponible en <<https://doi.org/10.24215/25251678e309>>.

Martins, Carlos Benedito, “A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino privado no Brasil”, *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

Medauar, Odete, *Direito Administrativo Moderno*, São Paulo, RT, 2012.

Mello, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, 19º ed, São Paulo, Editora Malheiros, 2005.

Nohara, Irene Patrícia, *Direito Administrativo*, São Paulo, Atlas, 2013.

Pedra, Adriano Sant’Ana, *A constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2014.

Pietro, Maria Sylvia Zanella Di, *Direito Administrativo*, 19ª ed. São Paulo, Editora Atlas, 2006.

Popper, Karl, *Lógica das Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2004.

Ranieri, Nina Beatriz Stocco, *Autonomia Universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*, São Paulo, imprensa oficial, 2013.

Rodrigues, Horácio Wanderlei y Oliveira, Amanda Muniz, “A Liberdade Acadêmica no Direito Brasileiro: fundamentos e abrangência”. *Revista Opinião Jurídica*. Fortaleza, ano 17, n. 25, p.158-176, maio/ago. 2019.

Rodrigues, Horácio Wanderlei. “Controle público da educação e liberdade de ensinar na Constituição Federal de 1988”, en Bonavides, Paulo; Lima, Francisco Gérson Marques de y Bedê, Fayga. (Coord.). *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J.J. Canotilho*, São Paulo: Malheiros, 2006.

Russell, Bertrand, *Ensaio Céticos*, Porto Alegre, L&PM, 2013.

Silva, José Afonso da, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, São Paulo, RT, 1969.

Supremo Tribunal Federal, “Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 51 de 1989. Distrito Federal”, disponible en <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266174>>.

244 Supremo Tribunal Federal, “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548. Distrito Federal”, disponible en <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=748549179&tipo=TP&descricao=%2F548>>.

Vieira, Oscar Vilhena, *A Constituição e sua reserva de justiça. Um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma*, São Paulo, Malheiros, 1999.

Westerheijden, d. F. y otros, “Progress in higher education reform across Europe”, *Governance Reform*, Volume 1: Executive Summary main report. Enschede / Kassel: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), 2010, disponible en <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e5eba507-3f2c-4639-bb87-6aa75a0ef1f6/language-en>>.