

Ruy Tadeu Mambrini Ribas

**A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA DIANTE DA  
COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Administração Universitária.

Orientador: Prof. Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo

Florianópolis  
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Ribas, Ruy Tadeu Mambrini

A autonomia universitária diante da competência dos  
órgãos de segurança pública / Ruy Tadeu Mambrini Ribas ;  
orientador, Luis Carlos Cancellier de Olivo -  
Florianópolis, SC, 2016.  
201 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade  
Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa  
de Pós-Graduação em Administração Universitária.

Inclui referências

1. Administração Universitária. 2. Autonomia  
universitária. 3. Segurança pública. 4. Administração  
pública. 5. Organização do Estado. I. Olivo, Luis Carlos  
Cancellier de. II. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária.  
III. Título.

Ruy Tadeu Mambrini Ribas

## **A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA DIANTE DA COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 15 de junho de 2016.

---

Profa. Alessandra de Linhares Jacobsen, Dr.<sup>a</sup>  
Coordenadora do Curso

### **Banca Examinadora:**

---

Prof. Luis Carlos Cancellier de Olivo, Dr.  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof.<sup>a</sup> Alessandra de Linhares Jacobsen, Dr.<sup>a</sup>  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Marcos Baptista Lopez Dalmau, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina.



## AGRADECIMENTOS

Ao orientador do ciclo que se finda com esta obra, Magnífico Reitor da Universidade Federal de Santa Catarina, Professor Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo, que conduziu, por corredores e calçadas desta Casa, a jornada que me faria compreender, agora com alguma maestria, as nuances de uma universidade e as sutilezas de sua gestão. Os ensinamentos levados desta jornada, que me confiou comungar, dão certo conforto maior em portar o título a que farei jus deste ponto em diante.

À Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina, Professora Dra. Alessandra de Linhares Jacobsen, de quem tenho sido beneficiário de singular generosidade e testemunha de inabalável compromisso com sua arte, em ambos, conteúdo e forma.

Ao Secretário de Aperfeiçoamento Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina, Professor Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, pelo constante apoio e pela importante contribuição teórica que qualifica, de maneira determinante, o resultado deste trabalho, fazendo-o transitar, com maior fluidez, entre campos paradoxalmente contíguos mas estranhos entre si.

Ao Secretário de Educação a Distância da Universidade Federal de Santa Catarina, Dr. Marcos Baptista Lopez Dalmau, pela compreensão e incentivo sempre e, principalmente, em ponto determinante desta trajetória. Poucas foram, pelas contingências do caminho, as aulas que tive sob seu magistério, numerosas as lições.

Aos amigos e colegas da Universidade que, ao longo do percurso, brindaram-me com tantos outros ensinamentos, fazendo de qualquer mesa, dos “conselhos” ao bar, também escolar; de qualquer banco, do “fórum” à “varanda”, divã e confessionário.

Aos queridos familiares, pelo sempre sólido amparo que me prestam enquanto me construo. É a divisão de toda a carga que me faz resiliente.

À minha amada namorada, pela compreensão e transigência. É este lastro que me permite seguir curso quando as águas se agitam. Juntos, mesmo que nem sempre perto, seguimos navegando para o horizonte que sabemos, logo adiante, se encontra.



## RESUMO

Este trabalho investiga onde está posta e como se dá a fronteira entre o instituto da autonomia universitária e as competências dos órgãos de segurança pública, ambos temas postos na Constituição Federal de 1988 e legislação esparsa. Nesta perspectiva, faz-se uma revisão, na legislação e na doutrina, sobre os temas e aqueles a eles conexos, para que se chegue, ao final, numa compilação ou sistematização daquilo que mais importa, ao gestor da universidade, saber quando diante de questões de segurança pública. O material resultante da pesquisa pretende indicar soluções ou condutas acompanhadas dos devidos embasamentos técnico, teórico e histórico para que os envolvidos na gestão universitária compreendam de que maneira a instituição universitária pode ou não atuar no tema, bem como de que forma precisa se relacionar com outras figuras da Administração Pública para dar conta da matéria. Para tanto, parte-se, em caminhada dedutiva, do surgimento e consolidação do Estado até sua forma brasileira atual, com a devida organização administrativa e distribuição de funções por diversos níveis e figuras da Administração Pública feita pela Constituição Federal de 1988 para, em seguida, analisar-se o processo de evolução histórica das universidades e do ideal de sua autonomia até que figurassem como temas também constitucionais e, depois, analisa-se a esquematização, pelo constituinte, de um rol exaustivo de órgãos para o complexo campo da segurança pública e a competência atribuída a cada um destes. O trabalho trata de tema emergente na administração universitária brasileira e, por dizer respeito à relação desta instituição com outras, liga-se à linha de “Universidade e Sociedade” do Programa de Pós Graduação em que se insere.

**Palavras-chave:** Autonomia Universitária. Segurança Pública. Administração Pública. Competência Constitucional. Estado Democrático de Direito.



## ABSTRACT

This work aims to investigate the boundaries between the institute of university self-governance and the jurisdiction of public security bodies, where they are and how they work, both themes considered by the Federal Constitution of 1988 and further legislation. In this perspective, a revision of legislation and doctrine is developed on these topics and on related ones, to reach a compilation or systemization of what is most important for a university administrator to know about public security matters. Material resulting from this research pretends to indicate solutions or practices supported by proper technical, theoretical and historical bases, so that people involved with university administration understand how the institution may or may not act about these matters, and to indicate how it needs to relate with other Public Administration bodies to deal with this issue. To achieve its objective, the research starts with a deductive path from the birth and consolidation of the State until its modern Brazilian declination, with its proper administrative organization and distribution of functions on different levels and figures of the Public Administration, determined by the Federal Constitution of 1988. Hereupon, the historical evolution process of universities is analyzed together with their self-governance ideal, until these themes resulted constitutional as well, and then the schematization by the constituent of an exhaustive list of bodies for the complex field of public security, which are analyzed with the responsibilities assigned to each of them. This work is about emerging themes in the Brazilian university administration and, being about relationships between this institution and others, is linked to the line of “University and Society” of the Post-Graduation Program which is part of.

**Keywords:** University self-governance. Public Security. Public Administration. Constitutional Competence. Democratic State based on the rule of Law.



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Rol dos Órgãos de Segurança Pública no Brasil.....	164
---	-----



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>25</b>
<b>3 FORMAÇÃO DO ESTADO E SUAS FORMAS E FUNÇÕES ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....</b>	<b>31</b>
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	31
3.2 DA COMUNIDADE AO ESTADO.....	32
3.3 DAS FORMAS DO ESTADO: DO ABSOLUTO AO DEMOCRÁTICO-LIBERAL.....	37
3.4 DAS FUNÇÕES DO ESTADO: DA ABSTENÇÃO NO MODELO LIBERAL À PRESTAÇÃO POSITIVA NA DEMOCRACIA DE DIREITO TEMPERADA PELA COMPONENTE SOCIAL.....	49
3.5 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ESTADO POR ELA PROJETADO.....	55
<b>3.5.1 Interlúdio sobre a separação dos Poderes e sua manifestação na Constituição Federal de 1988.....</b>	<b>60</b>
<b>3.5.2 Organização do Estado e da Administração.....</b>	<b>62</b>
<b>3.5.3 Descentralização e Desconcentração como formas de organização da Administração Pública e da prestação de serviços públicos.....</b>	<b>66</b>
3.5.3.1 Desconcentração e os Órgãos Públicos.....	67
3.5.3.2 Descentralização e os Entes Públicos.....	73
<b>3.5.4 Notas sobre Administração Direta e Administração Indireta.....</b>	<b>76</b>
<b>4 UNIVERSIDADE, AUTONOMIA E SEUS LIMITES.....</b>	<b>81</b>

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	81
4.2 A NATUREZA JURÍDICA DE UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL.....	82
<b>4.2.1 O critério técnico, funcional ou “por serviços” como modalidade de descentralização administrativa.....</b>	<b>82</b>
<b>4.2.2 A Autarquia e suas características.....</b>	<b>86</b>
4.3 A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	101
<b>4.3.1 Aspectos históricos dos ideais de autonomia à universidade.....</b>	<b>103</b>
<b>4.3.2 Autonomia Universitária e seus elementos (ou limites) na Constituição Federal de 1988.....</b>	<b>108</b>
4.3.2.1 O artigo 207 da Constituição Federal de 1988.....	110
4.4 OUTROS LIMITES (OU COMPLEMENTAÇÃO DO SENTIDO CONSTITUCIONAL) DA AUTONOMIA UNIVERISTÁRIA NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA.....	120
<b>5 AS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SUAS COMPETÊNCIAS.....</b>	<b>125</b>
5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	125
5.2 INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍCIA E SEU PAPEL.....	126
<b>5.2.1 Perspectiva histórica dos modelos policiais: do político ao profissional .....</b>	<b>134</b>
<b>5.2.2 A polícia para um Estado democrático de direito.....</b>	<b>142</b>

5.3 AS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	145
<b>6 OUTROS ATORES NO ÂMBITO DA SEGURANÇA EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL.....</b>	<b>167</b>
6.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	167
6.2 OS VIGILANTES DE CARREIRA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS.....	167
6.3 A EXTINÇÃO DO CARGO DE “VIGILANTE” NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E A SOLUÇÃO PELA EXECUÇÃO INDIRETA DO SERVIÇO .....	173
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>181</b>
7.1 DIRETRIZES AO GESTOR UNIVERSITÁRIO.....	186
<b>8 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>193</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A aventura humana é uma em que os verbos se conjugam no plural. A vivência é inexoravelmente compartilhada na medida em que a natureza condiciona a perpetuação da espécie pela reprodução biológica, dependente do pareamento, assim como o faz a história, que só sobrevive daquilo que se deixa a um membro posterior da sociedade para que leve adiante. Só o que existe ao humano é a convivência, antes de tudo, por falta de outra opção.

É diante desta determinação fática que o ser humano compreende sua condição e organiza-se para a vida em coletivo, elegendo objetivos para esta associação, finalidades para esta sociedade que, se inspirada pela condição natural, ainda assim é artificial em sua construção.

Impossível, no entanto, elencar uma única ou mesmo algumas poucas intenções para a sociedade, não há como se formar uma lista definitiva, irretocável e universal. Há uma espécie de virtual impossibilidade de fixação de um rol de objetivos para a sociedade humana e, diante disto, percebe-se que a finalidade de tal empreendimento deve ser a formalização de uma soma de fatores, uma conjuntura de condições que proporcionem um ambiente seguro para que o indivíduo possa se desenvolver conforme suas faculdades, preferências.

É na busca deste cenário que diversos foram os projetos de sociedade apresentados por uma igual variedade de teóricos que propuseram moldes e instituições diversas para a formação do Estado.

Inicialmente, levanta-se um soberano absoluto, ente portador de poderes concentrados, inquestionáveis, irredutíveis, que justifica tal espécie de autoridade como necessária na busca da paz interna e proteção contra ameaças externas à sociedade que, em nome deste “bem”, aceita as condições e legitima tamanha força.

Natural que se perceba que não é exatamente este o contexto mais propício para o desenvolvimento das faculdades humanas, para o usufruto de uma liberdade segura procurada por aqueles que optam em se associar aos pares. Mais que segurança, o que se encontra é temor.

Várias são as revoluções que reformaram a proposta, substituindo a subserviência (a um ente soberano) pela cidadania amparada em uma nova forma de organização, regulada pela lei e conduzida com a participação popular. O novo modelo faz com que o detentor do poder passe a ser igualmente submisso às normas que o permitem existir e operar poderes a ele confiados e conferidos apenas de forma transitória, temporária. Ao produto da atividade legislativa, confia-se a tarefa de

fomento do binômio “igualdade e liberdade” dentro de uma atmosfera de segurança, demanda inicial dos indivíduos quando se unem.

A contraposição ao modelo autoritário vem com este esquema liberal em que o Estado (agora regulado pelo direito, não mais personificado em um príncipe) procura limitar sua atuação, mantendo um corpo normativo vigente como garantidor genérico, geral, de um ambiente ordenado por fazer pairar sobre todos a possibilidade de imposição ou aplicação igualitária, equânime, das sanções previstas em lei, que atingem a totalidade dos indivíduos, portanto, ao menos em tese, igualmente seguros e livres.

Este modelo que enfatiza as abstenções do Estado, porém, não logra êxito em garantir liberdade, igualdade, nem proteção ou segurança. O Ente precisa absorver, em sua concepção e ação, questões sociais que emergem das demandas cidadãs. Deve ter sua atuação limitada pelas margens da lei, modelada por aquilo que a ordem jurídica permite mas, dentro deste espaço, procurar dar conta de uma série de prestações positivas para atender, ao menos em parte, as “promessas” que faz. A legalidade passa a ser a forma, o instrumento, da ação estatal que tem como conteúdo a promoção ativa de determinados valores e direitos.

É deste enredo que o **primeiro capítulo** do trabalho ocupa-se. Trata-se de remontar a progressão da sociedade de suas formas mais rudimentares até o Estado democrático de direito, enquanto manifestação mais sofisticada e complexa do caráter gregário da espécie humana, que, para dar conta das prestações positivas promotoras ou garantidoras de diversos direitos, precisa organizar um método para realizar a gestão de tantos serviços, o desempenho de tantos papéis.

Em casos, a alternativa adotada foi a de descentralizar e desconcentrar a Administração Pública na intenção de que os órgãos e entes produtos deste processo especializem-se naquilo que lhes é essencial. O resultado final pretendido é o de se obter maior eficácia e eficiência na atuação de cada um deles mas, o que ocorre, também, é um eventual conflito decorrente da complexa relação de tantos agentes e “atores” públicos.

É neste contexto e como resultante deste processo (e ideários acessórios) – ligeiramente apresentados até aqui – que a Constituição Federal de 1988 inaugura nova era no Estado brasileiro. Por meio de tal Carta, instala-se, mesmo que virtualmente, uma nova organização social baseada no império da lei e em certa medida de participação popular na tomada de decisões na gestão da coisa pública.

Trata-se da inauguração de um Estado democrático de direito de caráter fortemente social já que prevê, em seu Diploma inicial, uma

série de prestações por parte do poder público e uma gama de instituições ou órgãos responsáveis por tanto. Ao mesmo tempo, cada um destes entes e órgãos é desenhado com um escopo limitado de ação, em medida que visa especializar as instituições no que lhes é pertinente e de competência e que as obriga a atuar por um lado de forma colaborativa, harmoniosa, por outro, de maneira contida, conforme suas atribuições específicas.

Assim sendo, e após passagem por todos estes pontos, o **objetivo final da primeira seção** do escrito é analisar a organização do Estado brasileiro sob a égide da Constituição Federal de 1988 e, neste campo, descrever as técnicas de exercício da atividade estatal – descentralização e desconcentração, a saber – como formas específicas de organização das instituições estatais e da prestação de determinados serviços públicos a que estão ligadas.

O capítulo pretende, com isso, servir de prisma de leitura para o restante da discussão que se faz. Nele lançam-se as iniciais premissas tomadas como verdadeiras, as fundações da construção teórica que se fará dele em diante. Os conceitos apresentados e discutidos são fundamentais sobretudo para mediar a questão que surge mais adiante.

Se houve menção, genericamente, à pluralidade de instituições públicas e à complexa dinâmica de relacionamento que estabelecem entre si, em seguida, um caso específico vem em tela e é a base para a questão central da presente dissertação.

Tal caso terá em um de seus polos as universidades públicas, sobretudo federais, enquanto instituições extremamente peculiares de fato e de direito. No ordenamento jurídico brasileiro fundado pela Constituição de 1988 gozam de uma série de prerrogativas típicas de sua categoria geral dentro das modalidades institucionais da Administração Pública, as autarquias, que possuem um grau um pouco maior de liberdade em sua atuação e, mesmo dentro deste campo, as universidades possuem ainda mais um reforço nesta “autonomia” por terem tal condição assegurada específica e, também, constitucionalmente.

Dita autonomia, no entanto, como se verá, possui importantes limitações. É que ela restringe-se àquilo pertinente à melhor gestão e maior eficiência na prestação de seus serviços específicos, determinados por lei. Desta forma, a universidade configura-se como uma autarquia portadora de certas prerrogativas e outras obrigações, tem ela o direito-dever de atuar no âmbito das atividades para as quais existe e a possibilidade de, invocando sua autonomia, opor-se somente a intervenções verdadeiramente indevidas, ilegais.

Sendo apenas mais uma instituição na vastidão de outras estabelecidas pelo poder público, natural que a universidade (e seu espaço físico, naturalmente) seja objeto de competência de outras instituições sem que se possa falar em intromissão incabível, censura, aparelhamento por outros entes ou órgãos públicos, já que o caráter maior de liberalidade de que usufruem diz respeito a especificidades suas, sua especialidade e razão de ser: a educação, o ensino, a pesquisa e a extensão.

**O segundo capítulo** aborda, para que toda a complexidade da questão seja compreendida, inicialmente, a natureza jurídica das universidades públicas federais a partir da Constituição Federal de 1988, sua colocação no ordenamento jurídico, portanto, sua condição enquanto ente público que interage com (e integra) a Administração Pública de diversas maneiras e continuamente, para, apenas após, passar ao debate sobre sua autonomia.

Neste ponto, fala-se da autonomia universitária partindo-se do histórico de tal ideia-instituto, o surgimento do ideal que se confunde, em certa medida, como se verá, com a própria gênese e posterior consolidação das instituições universitárias ao redor do mundo e ao longo do curso da história, para, apenas depois de feita a digressão, encarar a autonomia e seus limites também dentro das letras constitucionais de 1988, pano de fundo de todo o trabalho – estendido já no primeiro capítulo.

É, finalmente, este **o objetivo do segundo capítulo**: analisar a medida de autonomia conferida à universidade pública (pela Constituição ou outros dispositivos legais), compreendendo tal instituição como produto do avanço do ideário social-democrático (por ser resposta do poder público às demandas sociais dos últimos séculos) e como ente que – ainda que dotado de certa dose de autonomia na gestão de seus assuntos – integra um sistema maior de “organizações” republicanas, uma completude que é a Administração Pública do Estado brasileiro, em que cada parcela é empoderada apenas dentro de determinado e limitado espectro de atuação ou competência.

Se a educação superior possui suas instituições próprias, outras destas “organizações” são as de segurança pública, tema de maior importância quando compreendido enquanto origem da sociedade organizada, causa primária de associação dos indivíduos e objetivo constante do Estado ao ponto de ser uma de suas fundamentações ao longo de todo o tempo e em suas variadas formas.

Pela sensibilidade do assunto, inclusive, que as tarefas a serem desenvolvidas para a consecução da segurança pública são

desempenhadas pelo Estado em seu núcleo mais interno, compõem a Administração Central, não sendo objeto, portanto, de distribuição ou deslocamento para setores mais periféricos da Administração Pública.

É neste sentido que a Constituição Federal de 1988 também determina um rol exaustivo de órgãos de segurança pública, as únicas figuras no sistema que terão a competência e as prerrogativas necessárias para atuar no campo da segurança pública, ou, melhor, em parte dele. É que cada uma destas instituições possui, também, limites na abrangência de sua legitimidade, formam juntas um sistema que pretende dar conta da completude do tema, mas, individualmente, atendem apenas uma parcela das questões atreladas ao problema.

Aqui o **objeto de análise do terceiro capítulo**: as instituições de segurança pública no sistema jurídico-político brasileiro e suas competências<sup>1</sup> de atuação.

Para dar conta do assunto, inicia-se, em recurso utilizado também nas outras seções, por uma digressão histórica acerca das instituições de segurança pública, sua formação e consolidação. Parte-se do ponto em que o tema era confiado a autoridades públicas ou religiosas ou mesmo ao “divino intangível” em progressiva especialização de um segmento social competente para atuar nestas questões que, mais e mais, consolida-se como parte do governo, parte do Estado.

Evidente que, com a passagem da titularidade deste “papel” de promoção de um ambiente seguro, diferentes são as formas de abordagem ou atuação. O capítulo terceiro também ocupa-se de descrever, mesmo que com relativa brevidade, a passagem dos principais modelos de policiamento enquanto atividade mais destacável da promoção de segurança pública. Aqui inicia-se na era “política”, caminhando-se em direção ao modelo “profissional” ou “tradicional”, que muito avançou pelos aportes que recebeu da então jovem ciência da administração, sendo superado apenas por um novo sistema, não em contraponto mas em aperfeiçoamento de suas práticas, o “comunitário” ou “voltado para a solução de problemas”.

A revisão histórica e dos modelos de policiamento é feita para que se aproxime de um modelo de policiamento, de polícia, de prestação do serviço de segurança pública, alinhado com o que se espera da atuação das instituições públicas em um Estado democrático de direito

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que o termo “competência”, neste trabalho, sempre será utilizado em referência ao conjunto de atribuições, prerrogativas, à extensão de autoridade de uma instituição. Este é o limite do emprego do vocábulo e de seu conceito operacional ao longo de toda a pesquisa que aqui se faz.

para, encontrado o ideário teórico, chegar-se, finalmente, ao estudo da Constituição brasileira de 1988 e da maneira pela qual trata o tema da segurança pública e programa a prestação deste serviço ou a promoção deste direito, “bem” maior.

O ápice desta terceira etapa do trabalho encontra-se neste ponto, no estudo das disposições constitucionais sobre o tema, e, mais especificamente, na análise do artigo 144 da Constituição Federal que prevê todos os órgãos de segurança pública que existirão no Estado brasileiro inaugurado pelo Diploma, bem como indica a competência, as atribuições, margens de atuação de cada um deles. Embora, por vezes, possam existir outros dispositivos legais fora da Constituição que complementem as econômicas letras constitucionais sobre o papel de cada um dos órgãos de segurança pública que institui, é esta Carta a fundação maior da construção de um sistema de segurança pública alinhado com o Estado democrático de direito e os valores eleitos, em 1988, como guias da sociedade que se quer construir em solo brasileiro (BRASIL, CF/1988).

São estes órgãos de segurança pública os polos “opostos” do caso prático em que já se definiu estarem, na outra ponta, as universidades públicas. É que os campi das universidades públicas e, sobretudo no que interessa a este estudo, das federais, são espaços de potencial e efetiva quebra de segurança e ordem públicas.

Cada uma destas situações, além dos prejuízos e danos diversos às vítimas; quer sejam a instituição de ensino, aqueles que lá desenvolvem atividades profissionais, estudam, ou mesmo outros que se servem de serviços prestados pela instituição ou meramente na instituição, em seu espaço físico, mas por outras pessoas jurídicas, públicas ou privadas; costuma gerar sensível desconforto na relação entre entes e órgãos da Administração Pública além de alguma comoção na opinião pública impulsionada pela reverberação que encontram nos veículos de mídia.

Não raro decorre certo mal-estar entre a universidade, os órgãos policiais, bem como os atores e gestores de ambos. A efervescência é ampliada ainda por discussões “vulgares” ou pouco técnicas sobre a presença e atuação dos órgãos policiais nos espaços físicos, nos campi universitários, que, em grande medida, são feitas sem o devido cotejo das competências de cada órgão e ente postas por lei e, portanto, vigentes, válidas, obrigatórias. No mais, os debates, mais que o recomendado, são permeados por alta carga ideológica e com advocacia feita com base em má compreensão ou operacionalização equivocada de conceitos de institutos jurídicos, seus motivos de existência, seus limites

e sua necessária convivência em um sistema Constitucional que precisa, por definição, ser entendido e aplicado em sua plenitude, como um sistema completo, inteiro e harmônico.

Ainda, soma-se à estrutura já delineada deste trabalho, **uma quarta seção**, que aborda mais uma componente da complexa equação que se quer ver equilibrada. Trata-se de capítulo que se ocupa de discutir a existência e a situação de outros atores que atuam, no seio das universidades públicas, em suas estruturas administrativas, inclusive, influenciando e modulando indicadores e práticas no campo da segurança, sem que sejam agentes de segurança pública, no entanto.

Fala-se dos vigilantes de carreira, com o objetivo de compreender a natureza de seus cargos e atividades e a extensão de suas atribuições ou prerrogativas, sobretudo, levando-se em conta o progressivo esvaziamento das fileiras da carreira, com a substituição dos ocupantes destes postos de serviço público pela prestação indireta das atividades de vigilância por vias da contratação de empresas especializadas.

Tal movimento de troca, como se vê na exposição, não é ocasional, mas produto de verdadeira decisão político-administrativa que permite avançar em uma série de conclusões, levando-se em conta, por exemplo, que a prestação do direito/serviço de segurança pública, pelo Estado, jamais poderia ser objeto de contratação. O estudo trazido pelo capítulo torna mais marcadas algumas linhas delimitadoras nesta área de transição entre territórios de autonomias e competências institucionais.

É, mais especificamente, no choque ou encontro entre a “autonomia universitária” e a competência das instituições de segurança pública, os órgãos policiais e outros desta estirpe, que surgem os grandes **problemas que se colocam no horizonte deste trabalho**. Neste sentido, **seu objetivo central** será, justamente, encontrar a fronteira entre estes campos, sistematizando tudo aquilo que seja pertinente à compreensão sobre o âmbito de atuação ou a abrangência da competência dos órgãos policiais, para que se possa deduzir qual pode e deve ser a atuação destes órgãos no contexto de um campus de uma universidade pública, e, por conseguinte, definir de que forma pode e deve a instituição universitária se posicionar no relacionamento com tais órgãos e diante dos desafios na área de segurança pública que se colocam aos seus gestores.

É que a falta de clareza sobre o tema dificulta o posicionamento institucional da universidade e sua relação com os órgãos de segurança pública e, ao mesmo tempo, é esta a razão que configura a oportunidade e evidencia a relevância do presente trabalho. É notável a importância

acadêmica do tema e, mais que isso, sua direta aplicação prática, além de sua aderência à linha de pesquisa que trata da relação entre universidade e sociedade no Programa de Pós Graduação em que se insere.

No final, o que se quer é chegar numa compilação sistematizada daquilo que mais importa ao gestor da universidade quando diante das questões de segurança, num material que ofereça indicações e soluções, bem como seu devido embasamento técnico, histórico, teórico, para que este, enquanto representante máximo, administrador principal da instituição, bem como os demais envolvidos neste processo de gestão, compreendam a quem cabe ou compete garantir a segurança pública e de que forma a instituição universitária pode ou não atuar na promoção do direito/serviço público que é a segurança e de que maneira precisa se relacionar com outras figuras da Administração Pública que existem especificamente por conta e para dar conta da matéria.

## 2 METODOLOGIA

O traço que diferencia uma produção científica de outras obras que possam ser criadas pelo intelecto ou inspiração humanos é a utilização de um ferramental específico, o método científico. Em simultâneo, não é, todo e qualquer estudo, “ciência”, apenas pelo cuidado no emprego do método científico. Em outras palavras, utilizar o método científico não é medida exclusiva da “ciência” e, ao mesmo tempo, seu uso não garante que se tenha como resultante algo que se possa mesmo dizer científico, mas, de igual sorte, é lícito asseverar que não haverá, certamente, ciência sem a utilização de método científico (LAKATOS; MARCONI, 2007).

É que para que certo conhecimento ou produto ordenado e organizado de operações pela razão humana seja considerado e tratado como ciência, é necessário que siga um percurso regrado, que aponte a estrada percorrida que permitiu chegar até dito conhecimento, resultado. As operações mentais feitas pelo autor precisam ser compreensíveis, perceptíveis por aquele que aprecia seu estudo justamente para que este possa verificar a consistência do processo e, por conseguinte, a fortaleza do resultado final (GIL, 2008).

Lakatos e Marconi (2007, p. 44), fazendo referência a Trujillo, esclarecem sobre o conceito de método que:

Método é a forma de proceder ao longo de um caminho. Na ciência os métodos constituem os instrumentos básicos que ordenam de início o pensamento em sistemas, traçam de modo ordenado a forma de proceder do cientista ao longo de um percurso para alcançar um objetivo.

Mais adiante a dupla complementa a compreensão ainda resumindo o método como um conjunto de atividades “sistemáticas e racionais” que permitem “com maior segurança e economia”, o alcance do objetivo que é um conhecimento válido e verdadeiro. O método científico é, neste sentido, “o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões” daquele que se propõe a fazer ciência (LAKATOS; MARCONI, 2007, p. 46).

Gil leciona que são os métodos científicos que proporcionam bases lógicas para uma investigação e, para o autor:

Estes métodos esclarecem acerca dos procedimentos lógicos que deverão ser seguidos no processo de investigação científica dos fatos da natureza e da sociedade. São, pois, métodos desenvolvidos a partir de elevado grau de abstração, que possibilitam ao pesquisador decidir acerca do alcance de sua investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade de suas generalizações (GIL, 2008, p. 9).

O estudioso da metodologia científica coloca o pesquisador diante de uma necessária escolha, como se vê. Havendo uma pluralidade de métodos que podem ser utilizados no percurso científico e na medida em que possuem, eles, traços distintos – quando não verdadeiramente opostos – e aplicabilidades próprias, há que se optar por aquele que guarde maior pertinência com o objeto que se pretende investigar, mais proximidade com (e instrumentalidade diante de) as proposições a serem desenvolvidas, descobertas ou defendidas.

O presente trabalho, sabedor da necessária escolha diante das alternativas metodológicas, opta por adotar o método dedutivo como paradigma principal a guiar o estudo que se faz.

O processo mental realizado por este método parte de “princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica” (GIL, 2008, p. 9).

Trata-se de um método adotado, portanto, por autores ou estudos de cunho mais formalista. Nele, inicialmente são expostos os argumentos tomados como “verdadeiros e inquestionáveis” para, em diante, buscar conclusões formais, assim ditas, pois decorrentes de operações lógicas realizadas em cima das premissas inicialmente estipuladas (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2004, p. 65).

A técnica consiste, então, em construir estruturas, ligações lógicas pela relação entre premissas e conclusão para tornar “explícitas verdades particulares contidas em verdades universais” (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007, p. 46).

Em outras palavras dos mesmos autores:

O cerne da dedução é a relação lógica que se estabelece entre proposições, dependendo seu vigor do fato de a conclusão ser sempre verdadeira, desde que as premissas também o

sejam. Assim, admitindo-se as premissas, deve-se admitir também a conclusão; isso porque toda a afirmação ou conteúdo factual da conclusão já estava, pelo menos implicitamente, nas premissas. (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007, p. 46)

O método dedutivo, adotado pelo trabalho, pretende explicitar um conteúdo já contido, de alguma forma, nas premissas que toma como válidas inicialmente. É bem verdade que, por meio da técnica dedutiva, não se ampliam em muito os limites ou o alcance do conhecimento – pela impossibilidade de que as conclusões ultrapassem as premissas, evidente – mas isso se faz para assegurar a “certeza” do produto da pesquisa, para proteger o estabelecimento de um raciocínio efetivamente lógico e consequente (LAKATOS; MARCONI, 2007) (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2010).

Os riscos comumente apontados para a utilização deste método são os de que se tomem como verdadeiros enunciados que não necessariamente o sejam, que se adotem equivocadamente, de início, premissas que não podem ser questionadas ao longo do estudo. Há críticos que vão ainda mais longe dizendo que o método assemelha-se ao adotado por teólogos, que partem de posições dogmáticas para só então avançar (GIL, 2008).

É possível que a ressalva seja procedente sem que prejudique o mérito do método ou mesmo sua aplicação neste estudo. Na verdade, apenas reforça a escolha. É que neste estudo, em que pese a exposição de todo um enredo teórico e histórico, as premissas mais fundamentais, tomadas como verdade para que filtrem o debate de uma etapa a outra e até, finalmente, a conclusão, são a Constituição Federal vigente em solo brasileiro bem como outros diplomas legais igualmente válidos (BRASIL, CF/1988).

Há mesmo que se adotar uma posição dogmática diante de legislação de tamanho calibre e importância. No mais, as teorias que informam e resultam deste fato demandam uma filiação igualmente compromissada se abraçados, a Constituição e outros dispositivos legais de menor envergadura, como inquestionáveis premissas.

É este tipo de filiação que o trabalho faz às teorias que sustentam a Carta Maior brasileira de 1988 e ao enredo e sistema político-jurídico que de sua vigência decorrem, para, apenas então, como impõem o método dedutivo, “à sua luz, proceder ao exame do fenômeno que é o seu objeto de pesquisa” (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2004, p. 67).

O paradigma do estudo é, portanto, a passagem de uma narrativa, como um feixe de luz, por cada um dos capítulos que, com suas premissas apresentadas como verdadeiras, funciona como prisma, direcionando a parcela de luz que passa adiante no sentido correto e com maior definição de nuances e cores que as incidentes inicialmente.

Explicitado e explicado o método científico adotado e justificada tal opção, há que se declarar também que o presente escrito caracteriza-se como o “estudo de um fenômeno” em sua inteireza e não como um “estudo de caso” particular ou isolado. É que este tipo de análise ocupa-se de narrar a história ou experiência relacionada a um único indivíduo ou ao menos a indivíduos contidos num contexto específico enquanto aquele, o que se tem em tela aqui, “descreve o significado comum para vários indivíduos e suas experiências” de um conceito (CRESWELL, 2014, p. 71-72). O foco é naquilo que todos os eventuais sujeitos têm em comum, na experiência que compartilham, reduzindo as individualidades na descrição de uma essência universal, que a todos atinja, que seja válida em todos os casos (CRESWELL, 2014, p. 71-72).

Esta classificação, em verdade, é decorrência lógica e está intimamente ligada com outro aspecto da pesquisa, qual seja, das fontes em que são colhidos os dados que a ela relevam. Aqui, faz-se uso de documentos e da bibliografia da área para encontrar os conceitos e suas melhores análises, enriquecendo sua compreensão e a dos efeitos que geram na totalidade de seus destinatários, da dita “essência universal”.

Desta sorte, classifica-se como uma pesquisa, simultaneamente, documental, pois desenvolvida, em partes, a partir de materiais que não recebem um tratamento analítico prévio (como no presente caso, as leis diversas, exemplares de documentos em sentido amplo, tomadas como base para o raciocínio desenvolvido e as posições esboçadas); e bibliográfica, pois realizada, no restante, com base em materiais já com maior elaboração, livros e artigos científicos, que trazem análise e defesas acerca de problemas ou conceitos (neste estudo, as doutrinas, que detalham e debatem os conceitos legais ou os que os orbitam para consolidar as posições antes apenas rascunhadas com base na compreensão da lei) (GIL, 1991).

No mais, trata-se de uma pesquisa descritiva por observar, registrar, analisar e correlacionar fatos e fenômenos sem pretender manipulá-los. Trata-se de uma busca pelo entendimento da natureza e característica de fenômenos bem como das relações que estabelecem na vida social, política, econômica do indivíduo às comunidades mais complexas (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007). Importante

destacar que, dentro desta classe, existe a subdivisão denominada “pesquisa documental”, coincidente com a forma de colheita das informações anteriormente informada, que confirma a retidão do caminho e do ferramental metodológico.

A pesquisa descritiva também é, segundo Gil (2008), a realizada por autores quando preocupados com a atuação prática dos resultados o que aproxima, o estudo que aqui se traz, de uma pesquisa aplicada já que é, esta, fundamentalmente endereçada para problemas concretos, motivando-se não apenas pela curiosidade intelectual ou especulativa, mas também e, principalmente, pela necessidade da resolução de problemas concretos, práticos (VERGARA, 2013).

Ainda, a abordagem do estudo é qualitativa uma vez que trabalha com um patamar de realidade que não pode ser quantificado; com significados, motivos, valores que existem em um nível mais profundo dos fenômenos e suas relações, não podendo ser reduzidos à operação de variáveis. Esta abordagem é mesmo a mais indicada quando o estudo se desenvolve focado em uma realidade complexa e contextualizada e demanda a interpretação e correlação dos dados que vão sendo progressivamente obtidos ao longo da pesquisa (LAKATOS; MARCONI, 2007).

Justamente pela abordagem adotada e pelos demais traços metodológicos do estudo, explicitados e justificados em sua pertinência e adequação ao trabalho de pesquisa que se pretende fazer, que, na conclusão, uma análise de dados, que se poderia esperar em primeira instância, dá lugar à interpretação e considerações que se fazem a partir da coleta feita de tópico em tópico até o final da exposição. O bom resultado, portanto, depende mais da sensibilidade nas ponderações feitas ao longo da pesquisa e das conclusões obtidas por quem analisa que da compilação e interpretação de dados objetivos, quantificáveis.



### **3 FORMAÇÃO DO ESTADO E SUAS FORMAS E FUNÇÕES ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

#### **3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Recurso pedagógico comumente utilizado em qualquer exposição acadêmico-teórica é o da inicial digressão histórica – seja por seu valor próprio, ou pela porta “pedagógica” que confere –, e assim se faz pela intenção de que, logo na inauguração da obra, fundamentem-se premissas iniciais que conduzam do início às conclusões com o menor número de lacunas possível, através de uma compreensão sistêmica da caminhada que se faz, do raciocínio que é desenvolvido por quem escreve. É que para que uma boa discussão seja feita e acompanhada, seus panos de fundo devem estar já estendidos, deixando claro o cenário do debate, os limites e as regras tomadas como válidos. É esta a abordagem do primeiro capítulo que se segue.

Neste contexto, a primeira seção deste trabalho procura, inicialmente, passar em resumida revista da aventura humana desde a (breve e hipotética) individualidade em direção às primeiras manifestações concretas do aspecto gregário da espécie para, então, subir a crescente gradiente de complexidade nas formas de organização social engendradas pelo intelecto humano.

Não se quer, no entanto, dissecar completamente o curso da história nem se ambiciona a montagem de uma cronologia linear e completa dos fatos que conduzem o membro da espécie de sua inicial condição de selvagem competidor no hostil ambiente da natureza até a de cidadão nos Estados democráticos de direito, no império da lei.

O que se pretende com o capítulo é a compreensão do processo de criação da sociedade minimamente organizada e sua evolução até o Estado para, dentro deste ciclo, perceber como as instituições estatais se organizam e se relacionam ao longo do tempo e no modelo de ente resultante do secular movimento de avanços e conquistas consagrados pelas Constituições da contemporaneidade.

Realizada esta tarefa, o capítulo da obra anda em direção ao seu objetivo mais central, qual seja, o de esclarecer pontos importantes sobre a organização política e administrativa do Estado brasileiro instalado a partir da Constituição de 1988. É neste campo que o capítulo atinge seu ápice e começa a deixar claras as premissas que se procura estabelecer para que se possa seguir aos temas abordados nas seções seguintes do trabalho com a necessária solidez.

É que, para que o debate seguinte seja feito sem leviandades ou atecniais, determinados marcos teóricos são obrigatórios, a perspectiva sistêmica informada pelo conhecimento histórico é necessária. Desta feita, o capítulo procura servir como prisma de leitura dos seguintes, como ferramenta de exploração das etapas que o seguem na obra

### 3.2 DA COMUNIDADE AO ESTADO

A história humana e de suas instituições é, necessariamente, vivida no coletivo. Seres humanos, afinal, existimos no plural, e é nessa pessoa que se conjugam sujeitos e predicados da aventura da espécie. Assim é verdade pela percepção, antes de qualquer coisa, empírica da vivência compartilhada que o indivíduo experiencia em qualquer tempo do enredo humano a que se pretenda remontar.

É que, ao ser humano, só o que existe e pode existir é convivência (CORTELLA, 2013, p. 56), com as benesses e mazelas do prefixo de concomitância, e assim é, em visão mais cética, por falta de qualquer outra opção (PONDE, 2013, p. 188).

Desta forma são as coisas pois a natureza tratou de condicionar a perpetuação humana, seja no curso da história (BLOCH, 2001), seja no que diz respeito à própria reprodução biológica (ARISTÓTELES, 2005), à interação, ao menos em pares – um emissor e um receptor, seja de conhecimento, de informações, de vestígios ou de gametas.

No tocante à ciência histórica, há a condicionante paradoxal de que acerca de algo ou alguém precedente (ou mesmo contemporâneo) só se pode saber por vestígios ou testemunhas, trata-se de traço intrínseco da informação histórica, de seu conteúdo. Os fatos humanos reproduzem-se ao longo do tempo pela marca que podem deixar aos sentidos de um observador (BLOCH, 2001). É, portanto, evidente que, para haver reprodução (e conseqüente evolução) histórica, deve haver também alguma medida de associação ou interação humana, mesmo que limitada ou condicionada por afastamentos geográficos, desencontros temporais ou diferenças culturais e linguísticas, por exemplo.

Sobre o argumento da fisiologia, embora tema pertinente às ciências naturais, a explicação de Aristóteles (2005, p. 12) parece de maior aderência a um trabalho que se situa nas humanidades e resume com elegância o ponto em tela:

Da mesma forma que em outros assuntos, somos forçados a dividir o composto até chegarmos a

elementos inteiramente simples, que representem as partes mínimas do todo [...] **Deve-se, primeiramente, unir em dupla os seres que, como o homem e a mulher, não têm existência individual, devido à reprodução** (grifos nossos)

O que se quer com a exposição de ambos argumentos é demonstrar que a necessária associação humana se dá, sobretudo, e pelo menos, por uma componente em comum e de incontestável autoridade – o coletivo humano surge, no mínimo, por “inspiração” da natureza e para a manutenção da espécie.

O recurso à família não vem no presente escrito com intenção ou tons de conservadorismo, faz-se uso da alegoria, pois, para o clássico grego, é ela a primeira forma de sociedade – a constituída com a finalidade de atender às necessidades mais rotineiras e ordinárias dos seres humanos (ARTISTÓTELES, 2005).

Cabe, é claro, a breve anotação de que a família objeto do discurso de Aristóteles e sua consolidação como “modelo” padronizado de mínima associação humana de natural muito pouco, ou nada, tem. Trata-se, em verdade, de produto de uma série de reduções nos círculos relacionais e de interações mais íntimas entre os seres humanos (ENGELS, 1979, p. 49); de exclusão de todos os demais em favor da “outra metade” desta partícula mínima a ser configurada como referência para uma sociedade mais ampla, uma espécie de divisor social predominante, a saber, aqui, o casal monogâmico e heterossexual (ENGELS, 1979, p. 31).

É este processo de “normatização” ou “normalização” do referido modelo de pareamento – que, por demasiadamente longo, complexo e afastado do objeto central deste trabalho, é trazido de forma simplificada – que impulsiona a passagem de tempos em que as interações eram muito mais fluidas e temporárias (até o nascimento da cria decorrente de tal relação, via de regra, quando muito) para uma era em que se alongam no tempo e permitem grande passo na evolução humana (ENGELS, 1979, p. 37).

É que esta união familiar – espécie de proto-sociedade diagnosticada por Aristóteles – mostra-se, em suas diversas formas históricas, constantemente útil e conveniente à manutenção da espécie e à segurança dos indivíduos diante das ameaças que a natureza e que os “outros” impõem ao ambiente da (con)vivência humana.

Em outras palavras, mesmo que em episódios mais iniciais da história aquela “união inicial pela reprodução”, por uma imposição

natural como condicionante da perpetuação da espécie, não se alongasse no tempo; ainda que do nascimento do descendente não se sucedesse uma consequente conexão longeva ou vitalícia entre os indivíduos da relação, o desvelar do enredo demonstra que este foi o caminho seguido, pela utilidade à segurança dos indivíduos e pela pertinência à instalação de uma posterior ordem social específica e mais sofisticada (RIBAS, 2014, p. 17).

A digressão introdutória pode parecer longa e despropositada em primeira análise, mas, o que se quer demonstrar e, acredita-se, pode ser percebido pela breve exposição feita, é que, não obstante a menor medida abstrata (e concreta, evidente) da existência humana seja o indivíduo, a menor unidade funcional em longo prazo deve ser alguma espécie de sociedade mínima, de vida comungada inicialmente pelo menos entre um casal e sua descendência, a partícula mínima que formará em um momento imediatamente seguinte espécie de comunidade, depois sociedade que possa ser dita civilmente organizada e, posteriormente, o Estado (RIBAS, 2014 p. 17).

Sobre esta progressão da partícula “mínima” da sociedade em escalada até as formas mais complexas, claro que cabe ressalva de que não se trata, de forma alguma, de um processo linear e constantemente ritmado. É, em realidade, um movimento pendular de avanços e regressos e que é retratado em vetor único aqui para simplificação do tópico, ainda muito acessório à discussão central do presente capítulo para que haja maior medida de aprofundamento e discussão.

Ainda, evidente que a história traz ao longo de seu curso uma série de outros (e hoje fala-se em novos) conceitos de família que de igual forma funcionam como partículas desta molécula social que evolui até uma célula sofisticada. O que se fala, a partir da alegoria aristotélica com as apresentadas interações com o texto de Engels é, sem juízo de valor, da estandardização da família monogâmica e heterossexual como unidade funcional que possibilitou em algum momento histórico a tecedura de uma malha social mais estável e previsível (mesmo que com sua inevitável dinâmica) e, por conta de tanto, o progressivo afastamento da mera existência antes selvagem (RIBAS, 2014, p 17).

Esclarecimentos feitos, segue-se na progressão aristotélica, por seu valor pedagógico e simplificador do tópico, recurso necessário para que se possa avançar com brevidade ao tema central desta seção.

Retornando àquela mencionada “escalada”, depois de compreendido o modelo de pareamento humano e a justificativa adotada pelo autor grego e encontrados motivos ao menos utilitaristas para que tal padrão tenha se reproduzido, segue-se aos próximos degraus da

subida até as formas mais complexas de organização social em outras linhas do clássico:

A primeira sociedade constituída de muitas famílias, visando à utilidade comum, porém não diária, é o pequeno burgo; esta parece ser, de modo natural, algo, assim como uma colônia da família (ARISTÓTELES, 2005, p.13).

Adiante:

A sociedade formada por inúmeros pequenos burgos constitui-se de uma cidade completa, com todos os meios para se prover a si mesma, e tendo alcançado, por assim dizer, a finalidade que se tinha proposto. Existindo, sobretudo, pela necessidade mesma de viver, ela subsiste para uma existência feliz. Esta a razão pela qual toda a cidade se integra na natureza, visto que a própria natureza foi quem formou as primeiras sociedades; ora, a natureza era a finalidade de tais sociedades; e a natureza é o real fim de todas as coisas (ARISTÓTELES, 2005, p. 13-14).

Em seguida:

Fica evidente, portanto, que a cidade participa das coisas da natureza, que o homem é um animal político, por natureza, que deve viver em sociedade (ARISTÓTELES, 2005, p. 14).

E finalmente:

O que, especificamente, diferencia o homem é que ele sabe distinguir o bem do mal, o justo do que não o é, e assim todos os sentimentos dessa ordem cuja comunicação forma exatamente a família do Estado (ARISTÓTELES, 2005, p. 14).

Percebe-se que Aristóteles compreende o Estado como anterior à família e ao indivíduo. A precedência daquele sobre estes é produto de uma lógica de que o “todo” antecede, necessariamente, as partes. Assim sendo, justamente pela unilateralidade desta operação lógica que a

natureza obrigaria que se associassem os homens aparelhados de uma racionalidade que prudentemente orientasse neste sentido.

Acerca da ordem de cada um dos fatores desta progressão lógica não cabe aprofundamento pois, verdadeiramente, pouco pertinente para os fins a que se destinam estas linhas. O que se quer destacar com alguma clareza é que Aristóteles reconhece o indivíduo humano e o supera quando defende que deve ele ser inicialmente pareado com outro semelhante. É neste encontro que o autor chega a um conceito de algo como uma “proto-família” – com tal prefixo utilizado aqui por reconhecer-se que a família aristotélica é identificada por traços e características não necessariamente coincidentes com os da concepção de célula familiar da contemporaneidade mas com utilidade e fundamentação notadamente similar – e avança para uma comunidade configurada na convivência dos pares humanos, das famílias para, então, chegar a uma sociedade mais completa que, mais tarde, por obra da razão humana, aperfeiçoa-se em uma “cidade”, em um Estado (RIBAS, 2014, p.18).

Na transição do primeiro para o segundo capítulo da obra até aqui reiteradamente referenciada; encerrando a argumentação daquele e abrindo este, Aristóteles (2005, p. 15) assevera: “Bem conhecidas, agora, as partes componentes de um Estado [...]”. É transição semelhante a que se fará daqui em diante.

A exposição realizada por Aristóteles fundamenta-se, porém, em uma ideia de serem as coisas produto decorrente de suas próprias naturezas intrínsecas. A sociedade, portanto, é consequência natural do ser humano enquanto animal político, é de sua essência gregária formar um todo que promova condições mínimas para uma vida social segura, uma coordenação da inafastável necessidade de convivência humana.

É este ideário e a própria experiência grega que lançam bases de uma série de entendimentos tomados como válidos até dias atuais. Muito embora sejam radicais as transformações culturais atravessadas pelo ser humano e sua sociedade desde então, a compreensão contemporânea de sociedade é, se não igual ou notadamente semelhante, originária de uma mesma concepção sobre uma sociedade organizada civilmente e suas partes menores, formadoras – daí a inegável descendência helênica de nosso mundo.

O problema que se encontra no discurso aristotélico, no entanto, é sua exacerbada ênfase no etéreo conceito de “natureza” das coisas. Há boa medida de verdade nas inferências feitas pelo autor, é claro, mas acaba-se por limitar de forma sensível a própria atuação humana uma vez que as coisas são, para o autor, como apenas poderiam ser.

Ora, encarar a sociedade (e o Estado) como mera sucessão natural na qual a vontade, o desígnio, a razão do homem têm pouco peso parece por demais simplista e insuficiente para explicar fenômenos sociais tão ricos e complexos. Atribuindo-se a esta abstração a causa de tudo, retira-se qualquer possibilidade de uma finalidade maior para a sociedade.

Dallari (2010, p. 22) alerta mesmo que aceitar tal medida de determinismo seria concordar “que o homem tem sua vida social condicionada por certo fator, não havendo possibilidade de escolher um objetivo e de orientar para ele a vida social” e a consequência disto seria a “automatização da vida social e a descrença em mudanças qualitativas, pois, se tudo está predeterminado, é melhor não fazer qualquer esforço que já se sabe inútil sendo preferível conhecer o sentido do determinismo e adaptar-se a ele”.

Tem-se como fato, no entanto, uma radical mudança da sociedade desde o formato grego em diante e tal evolução demonstra desafio e vitória da razão humana frente a um simples determinismo supostamente imposto pela natureza. A sociedade, portanto, é consequência de atos de escolha e o Estado configura-se conforme opções realizadas por seus membros, os indivíduos.

Chega-se, nesta exposição, na fronteira entre o campo de domínio da natureza e o da engenhosidade da criação e abstração humanas; do previamente determinado e do politicamente construído e sustentado. A argumentação parece madura para que se siga adiante e o ponto parece adequado.

### 3.3 DAS FORMAS DO ESTADO: DO ABSOLUTO AO DEMOCRÁTICO-LIBERAL

Em toda a dissertação que seguiu até aqui, é possível perceber que, até determinado ponto, a aglutinação humana acontece por uma sequência mais ou menos natural de eventos, decorrentes, majoritariamente, das necessidades mais urgentes enfrentadas pelos indivíduos. Nestes estágios mais primitivos de associação, pode-se mesmo falar em alguma medida de determinação natural que empurre o ser humano à convivência com os demais. Manter esta pilastra como sustentáculo único de todo o desenvolvimento da sociedade humana até o ponto complexo em que se encontra, porém, não parece acertado nem defensável.

A breve (e extremamente simplificada) revista histórica que se fez demonstrou que, é bem verdade, em primeiros momentos (sempre

com a ressalva de que se trata de uma alegoria de efeitos pedagógicos, vez que não há como se querer marcar um ponto inicial da nada linear aventura humana) o ser humano poucas opções tinha além de se curvar aos mandamentos da natureza, adaptando-se ao que lhe impunha o ambiente e suas condições. A situação, no entanto, é superada pela experiência que é a que verdadeiramente diferencia homem de qualquer outra espécie – as revoluções que ele realiza na natureza fazendo com que ela se module conforme suas demandas e vontades; e as reformas que faz de si próprio, moldando valores, conceitos, desejos, formas de comportamento e objetivos (RIBAS, 2014).

Conforme dito há pouco, a fronteira do determinismo precisa ser cruzada por aquele que queira compreender a existência de uma organização social sofisticada e, portadora de tal ímpeto, a presente exposição assim o faz pela trilha do finalismo, vez que se vislumbra que uma organização mais complexa de sociedade, e por conseguinte, de Estado, só pode surgir de uma finalidade prevista, premeditada, planejada e executada pelo homem:

Sobre o argumento Dallari (2010, p. 23) leciona:

Não obstante haver um impulso associativo natural na origem da sociedade humana, há também a participação da inteligência e da vontade humanas. O homem tem consciência de que deve viver em sociedade e procurar fixar, como objetivo da vida social, uma finalidade condizente com suas necessidades fundamentais e com aquilo que lhe parece ser mais valioso.

O desafio de assumir-se tal posicionamento coloca-se de pronto para quem o encare sob uma perspectiva questionadora – diante de tal compreensão, como identificar com precisão a (ou, pelo menos uma) finalidade capaz de atender aos anseios de toda uma sociedade, dos virtualmente infinitos indivíduos que, munidos de inteligência própria, desígnio livre (ou quase), determinações e vontades diversas, perceberiam uma igualmente numerosa diversidade de preferências, predileções? Dallari (2010, p. 23) soluciona a interrogação apontando que a finalidade de que se trata deve ser, então, um valor superior, um bem maior que todos acordem considerar valioso e disto conclui o autor: a finalidade social não pode ser algo diferente do “bem comum”.

Um passo a mais é dado, mas, ainda assim, o conceito permanece demasiadamente etéreo, pouco determinado. Dallari (2010, p. 24)

aprofunda sua exposição contornando com tons mais definidos a forma do conceito que faz para o “bem comum” remetendo à formulação proposta pelo Papa João XXIII que, segundo o brasileiro, categoriza de forma “extremamente feliz” e “verdadeiramente universal” o termo como sendo o “[...] conjunto de todas as condições de vida social que consistem e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.

Sem conotações confessionais quaisquer, parece ser uma definição mais específica e bem sucedida. Não se escapa da necessária abstração de um conceito tão imaterial mas, percebe-se defesa de que a finalidade da sociedade, do Estado, não é algo específico, decantável de um “todo”, mas sim um conjunto de condições, um ambiente de ordem e garantia de possibilidades que permita e favoreça o florescer da integralidade da personalidade humana.

Em outros termos, a sociedade tem como sua finalidade o bem comum, que se caracteriza ou corporifica na criação de condições para que cada indivíduo possa perseguir suas metas particulares, direcionadas conforme suas próprias faculdades. Esta, é a justificativa para que exista um corpo social organizado (DALLARI, 2010, p. 24).

Ora, tem-se justamente algo oposto ao defendido pelos adeptos do fundamento natural da sociedade. Nesta defesa, em polo contrário, uma série de autores surgem e impulsionam o entendimento de que a sociedade civil, o Estado, é, em verdade, um acordo de vontades entre os homens, um hipotético contrato criado com determinado objetivo, objeto, certos fins sociais (DALLARI, 2010, p. 12).

Chega-se ao contratualismo, portanto, como alternativa para que se siga avançando na exposição da escalada ao Estado e suas formas históricas, objeto desta etapa do presente escrito. A doutrina do contrato social é adotada aqui – também de forma muito simplória, é verdade – pelo destaque e aceitação que recebe em sua forma compreensível e acessível de explicar a organização social ao mesmo tempo em que se demonstra suficientemente consistente para sustentar os próximos andares que vêm adiante.

Como dito em linhas anteriores, são diversos os autores que engrossam as fileiras daqueles que percebem a sociedade organizada como resultante de um acordo de vontades, o dito contrato social. Havendo pluralidade de pensadores realizando defesa neste sentido, natural que existam diversos “contratualismos” ou diversas explicações e elucubrações sobre o tema. O ponto convergente, não obstante, é justamente o da negação de um mero “impulso associativo natural”, adicionando-se a um eventual traço de comportamento naturalmente

gregário a perspectiva de que apenas a vontade humana justifica o surgimento e a manutenção da sociedade complexa. Tal componente volitiva é, por sua vez, fundamental quando se encaram temas como os modelos de organização social, as relações entre indivíduo na sociedade e, principalmente, as formas de organização, manifestação e exercício do poder na sociedade, no Estado (DALLARI, 2010, p. 12).

Diante da compreensão de que é tal acordo de vontades que dirige o firmamento do (mesmo que fictício, em realidade) ajuste que é o contrato social, o próximo passo é encontrar qual a finalidade essencial de tal peça constituinte do Estado.

Parece, aqui, ser adequada uma abordagem que saia de um campo de finalidades mais restritas, em progressiva crescente do Estado e suas finalidades, conforme as demandas acolhidas e atribuições assumidas pelo ente ao longo da história.

Dallari (2010, p. 106) encara tal momento inicial como o dos “fins limitados” e sobre o tema diz:

São favoráveis aos fins limitados, reduzindo ao mínimo as atividades do Estado, todas aquelas teorias que dão ao Estado a posição de mero vigilante da ordem social [...] Entre os adeptos dessa posição, alguns dão ao Estado a função exclusiva de preservação da segurança, daí derivando a expressão Estado-polícia, para indicar que o Estado só deveria agir para proteger a segurança dos indivíduos, nos casos de ameaça externa ou de grave perturbação interna. Outra importante corrente dá ao Estado, exclusivamente, a função de proteger a liberdade individual, empesando um sentido muito amplo ao termo liberdade [...]

Não se advoga no sentido de que as funções do Estado devam estar adstritas a este reduzido círculo, no entanto, é possível concluir que há, ao menos, este objetivo na fundação do Estado “contratado”. Antes de qualquer outra razão, o Estado surge com fins de defesa externa e segurança interna; de criação e manutenção de ambiente pacífico e apropriado ao desenvolvimento daquelas faculdades particulares livres anteriormente referidas (RIBAS, 2014).

É essa ênfase na segurança que marca de forma determinante um primeiro momento na literatura dos autores ditos contratualistas. Hobbes possivelmente seja o principal expoente a partir de tal premissa quando

em seu emblemático volume “O Leviatã” descreve o homem de forma muito menos idealizada que aquela percebida nos autores gregos. Para Hobbes, o homem natural é insociável, rebelado contra seus pares e pouco cooperativo. Entende ele que há mais egoísmo e desconfiança que outros sentimentos gregários e, por isso, paira sob o homem uma constante ameaça da morte violenta num cenário em que todos tornam-se potenciais vítimas e criminosos de si próprios (ALVES, 2001).

Para Hobbes, tal estado de beligerância, embora “natural”, não é obrigatório. A razão humana seria capaz de sugerir ferramentas para uma vida melhor e tais seriam decorrentes do dito contrato social.

Até este ponto, a diferença aparente encontra-se no campo das premissas já que o homem “selvagem” do autor encontra-se em polo diametralmente oposto ao ser humano aristotélico. São estas dissonâncias com a concepção grega, no entanto, que buscam criar sustentáculo para a perversa solução proposta pelo contratualista.

Hobbes (2009) mesmo afirma não acreditar ter havido em momento e lugar algum tal condição de guerra entre todos; e os estudiosos de sua obra advertem que sua argumentação mais é uma abstração criada com fins de justificar sua teoria, uma hipótese avalizadora do modelo que propõe (ALVES, 2001).

A problemática encontra-se, como se verá, portanto, na proposição do autor que, ao traçar o estado inicial do humano como um de constantes conflitos, desenha a superação desta condição de natureza por meio da ascensão de uma figura soberana que não faz parte do contrato social, pacto de união entre cada um dos homens que não alcança, porém, o detentor do poder, o Estado (personificado no governante).

O poder criado e instituído na proposição hobbesiana é ilimitado, incomparável, inquestionável e irrevogável, pois vincula, como dito, apenas os súditos, não havendo qualquer cláusula entre soberano e subalterno. Ainda mais importante que tais traços, porém, o firme punho de tal Estado se mostra por meio da autoridade irrestrita decorrente da mais absoluta concentração do poder.

Em excerto, Alves (2001, p. 71) explica:

Hobbes entende que àquele que detém o poder absoluto (espada) deve pertencer igualmente o poder de julgar o certo e o errado, e não diferentemente, o poder de fazer aquelas leis que considerar necessárias à segurança pública (Lev., XVIII). Ou seja, para que não haja controvérsias

quanto aos meios mais apropriados para a manutenção de um Estado, **é necessário que o soberano concentre em suas mãos, e não nas de nenhum outro, os poderes executivo, judiciário e legislativo** (grifos nossos).

A volta que se fez pode parecer excessivamente longa, mas neste ponto é que se precisava chegar: O Estado que surge é regido por alguma espécie de lei, qual seja, a assim ditada, interpretada e aplicada pelo inquestionável ânimo daquele que titularize o poder soberano. A lei torna-se, com isso, absoluta em seus mandamentos, julgamentos e execução – pela concentração de todos os poderes em um só. O dito império da lei, aqui, não se diferencia do império do monarca, do governante absoluto (RIBAS, 2014).

A solução hobbesiana exerceu, em sua época, enorme influência na política e na “ciência” do Estado, tanto pelo prestígio do autor junto à nobreza inglesa como pela conveniente aplicação prática de sua teoria ao cenário do século XVII. Ainda no mesmo século, não obstante, alguma reação às ideias absolutistas já era ensaiada, com os trabalhos de Locke, por exemplo, mas uma oposição sistematizada ao modelo autoritário de contrato social só surge mesmo no século seguinte e, sobretudo, em terras francesas (DALLARI, 2010).

Diversos seriam os autores merecedores de cuidadosa menção deste ponto em diante pela contribuição essencial que deram ao processo que aqui se pretende revisar. Pela necessária concisão da presente seção – lembre-se, muito mais acessória à discussão central do presente trabalho que referente a ela – será tornado mais breve o longo caminho até a democracia constitucional temperada pela divisão de poderes, ponto de chegada desta etapa do escrito.

Kant, sobretudo no referente ao império da lei, Montesquieu, que apoiado em Locke, avança nas bases da separação dos poderes e tantos outros não serão, pelo justificado, objeto de maior aprofundamento neste momento. Desta forma, se até então o destaque foi conferido à Hobbes, e poder-se-ia seguir por diversas rotas, a continuidade será dada justamente pelo refluxo criado pela teoria deste na produção de outros autores clássicos que o sobrevieram (RIBAS, 2014).

Dallari (2010, p. 147) empresta explicação quando assevera que “O Estado Democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana”. Para o autor disto decorre a notada influência de Locke e Rousseau,

ditos jusnaturalistas. É bem verdade que nenhum dos autores referidos chega a propor a adoção de sistemas democráticos de governo; Rousseau mesmo chega a externar grande descrédito neles por não vislumbrar tão perfeito governo como uma possibilidade do mundo real dos homens. De qualquer sorte, “apesar disso tudo, foi considerável a influência de Rousseau para o desenvolvimento da ideia de Estado Democrático”, adverte Dallari (2010, p. 147), que, também, sentencia poder-se dizer estarem “claramente expressos” na obra do autor francês “os princípios que iriam ser consagrados como inerentes a qualquer estado que se pretenda democrático”.

Ainda sobre o estágio histórico em tela de superação do absolutismo e da contribuição de Rousseau para tanto, Dallari (2010, p. 147) segue:

É através de três grandes **movimentos político-sociais que se transpõem do plano teórico para o prático os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático**: o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, fortemente influenciada por LOCKE e que teve sua expressão mais significativa no Bill of Rights, de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais **foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de ROUSSEAU** (grifos nossos).

Sobre a Revolução Inglesa, o autor que vêm sendo referenciado aqui como guia de navegação na história do(s) contrato(s) social(is) leciona:

Quanto à Revolução Inglesa, dois pontos básicos podem ser apontados: a intenção de **estabelecer limites ao poder absoluto do monarca** e a influência do protestantismo, ambos contribuindo para a afirmação dos direitos naturais dos

indivíduos, nascidos livres e iguais, justificando-se, portanto, **o governo da maioria**, que deveria exercer o poder legislativo assegurando a liberdade dos cidadãos (DALLARI, 2010, p. 148) (grifos nossos).

A respeito do segundo momento histórico que destaca, a Revolução Americana, seu esclarecimento é que:

A luta contra o absolutismo inglês também se desenrolou, em parte, nas colônias da América do Norte. E, por circunstâncias históricas foi possível, e até mesmo necessário, levar-se avante a ideia de governo democrático. Realmente, a par dessa posição antiabsolutista e da influência protestante, os norte-americanos estavam conquistando sua independência e de nada lhes adiantaria livrarem-se de um governo absoluto inglês para se submeterem a outro, igualmente absoluto, ainda que norte-americano. E não existindo, no momento ou da independência ou da criação dos Estados Unidos da América, uma nobreza ou um Parlamento que fossem considerados os opositores naturais do absolutismo, isso influenciou para uma afirmação mais vigorosa do governo pelo próprio povo. Uma síntese perfeita de todas essas influências encontra-se nas frases iniciais da Declaração da Independência, de 1776, onde assim se proclama: **‘Consideramos verdades evidentes por si mesmas que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, entre os quais a Vida, a Liberdade e a procura da Felicidade; que para proteger tais direitos são instituídos os governos entre os Homens, emanando seus justos poderes dos consentimentos dos governados. Que sempre que uma forma de governo se torna destrutiva, é Direito do Povo alterá-la ou aboli-la e instituir um novo governo, fundamentado em princípios e organizando seus poderes da forma que lhe parecer mais capaz de proporcionar segurança e Felicidade** (DALLARI, 2010, p. 149) (grifos nossos).

Percebe-se, com clareza, que o discurso de ambos os movimentos é permeado por valores outros que aqueles vistos no absolutismo. A tônica encontra-se em direitos ditos inerentes à condição humana, quais sejam, entre outros, a liberdade, a vida, a busca pela felicidade – espécie de reedição do antigo mandamento de livre exercício das faculdades humanas – e, notadamente, a inovação de participação nas coisas do governo, voz na definição dos rumos e não subjugação a um príncipe leviatânico.

Finalmente, o terceiro episódio dos movimentos político-sociais que conduzem à Democracia é explicado por Dallari (2010, p 150) nas seguintes palavras:

O terceiro movimento consagrador das aspirações democráticas do século XVIII foi a Revolução Francesa. As condições políticas da França eram diferentes das que existiam na América, resultando disso algumas dessemelhanças entre uma e outra orientação. Além de **se oporem aos governos absolutos**, os líderes franceses enfrentavam o problema de uma grande instabilidade interna, devendo pensar na unidade dos franceses. Foi isto que favoreceu o aparecimento da ideia de nação, como centro unificador de vontades e interesses. Outro fator importante na diferenciação foi a situação religiosa, uma vez que na França a Igreja e o Estado eram inimigos, o que influenciou para que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Diversamente do que ocorrera na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, tomasse um cunho mais universal sem as limitações importas pelas lutas religiosas locais.

**Declara-se, então, que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Como fim da sociedade política aponta-se a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, que são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Nenhuma limitação pode ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, que é a expressão da vontade geral. E todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou por seus representantes, para a formação dessa vontade geral. Assim, pois, a base da organização do Estado deve ser a**

**preservação dessa possibilidade de participação popular no governo, a fim de que sejam garantidos os direitos naturais (grifos nossos).**

Diante de todo este ideário é que produz Rousseau. Seu problema fundamental é o de encontrar uma forma de organização social que simultaneamente “proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio” e pela qual “unindo-se cada um a todos”, não se obedeça se não a si próprio, que todos permaneçam livres como antes (ROUSSEAU, 2001, p. 31).

É complexa a operação que o autor fará para elaborar o conceito da liberdade de que trata. Para ele, abre-se mão de uma liberdade natural para se tomar em mãos sua nova forma, a liberdade civil, produto de uma renúncia em favor da comunidade e necessária para que a lei traga um novo momento de existência livre. Em movimento similar a esta passagem das formas de liberdade também há transição de uma sociedade civil para uma nova organização republicana regrada por um corpo legislativo (e não mais um monarca detentor das letras e das aplicações legais) (RIBAS, 2014)

Nas palavras do iluminista:

Pelo pacto social demos existência e vida ao corpo político; trata-se agora de, com a legislação, lhe dar movimento e vontade; pois o ato primitivo pelo qual esse corpo se forma e une ainda não determina nada do que ele deva fazer para se conservar (ROUSSEAU, 2001, p.47).

E, em linhas adicionais:

No estado de natureza, em que tudo é comum, não devo nada a quem nada prometi, só reconheço como alheio o que me é inútil; não acontece o mesmo no estado civil, onde a lei determinou todos os direitos (ROUSSEAU, 2001, p.47).

É notável que ideário democrático e de império da lei caminham e avançam historicamente juntos. Ambos conceitos e suas manifestações concretas encontram-se, em verdade, próximas demais para que se possa percebê-los isolados sem alguma confusão ou coincidência. A grande distinção está na forma pela qual se cria ou se aplica a lei (RIBAS,

2014) e para tornar uma histórica longa um pouco mais curta, no que diz respeito à forma de criação da lei, seus objetos e traços, esclarece o autor francês:

Isso suposto, imediatamente se vê que é inútil perguntar a quem toca fazer as leis, pois que elas são atos da vontade geral; nem se o príncipe é superior às leis, pois ele é membro do Estado; nem se a lei pode ser injusta, pois que ninguém é injusto para si; nem como somos livres, e submetidos às leis, não sendo elas senão o registro de nossas vontades (ROUSSEAU, 2001, p. 48).

Rousseau (2001), por fim, elucida, ainda, no atinente ao conteúdo de tais normas, que o bem maior de todos, resultante da vontade geral e, por isso, finalidade de todo o sistema legislativo, são, em realidade, dois objetivos principais: liberdade e igualdade.

Das breves colagens trazidas, nota-se que a ênfase na teoria acerca dos objetivos da legislação passa a ser uma de modelo liberal, possivelmente como reação ao autoritarismo antes dominante nos livros e na prática política. A proposição direciona-se à busca ou construção de “uma sociedade empenhada em garantir que todos os seus membros sejam igualmente livres para concretizar suas capacidades”. Embora configure grande avanço na condição humana organizada em um Estado a defesa deste binômio fundamental de igualdade-liberdade sem outras nuances importantes restou provada insuficiente aos fins para quais se propunha. É que tal ambiente de liberalidade ao mesmo passo em que possibilita a concretização das capacidades, a realização das faculdades humanas, também permite que no “livre mercado” de capacidades um mais forte derrube outro mais fraco sem maiores rodeios (STRECK; MORAIS, 2003, p. 101).

É natural que a contraposição ao anteriormente vigente absolutismo atenha-se primeiramente a atacar determinado aspecto mais sensível do modelo, qual seja, o de seu autoritarismo e, portanto, a necessidade mais urgente de derrubada de todo o arcabouço teórico e práticas concretas que o justificava e reproduzia. Tal demolição é feita através de um novo molde focado e preocupado em limitar a ação estatal, garantindo a existência de uma lei como ordenamento geral e de efetividade assegurada de forma genérica pela (efetiva ou ameaçada) imposição de sanções a comportamentos dissonantes de tal ordem jurídica (STRECK; MORAIS, 2003).

Não é necessário ir muito longe para concluir que o modelo caminha em direção correta, de busca de maior liberdade aos indivíduos membros do corpo social organizado mas não é suficiente em sua proposição. Um Estado de Direito, quando passa a ser regido por normas contratadas entre todos – governados e governante – precisa ser muito mais que um mero Estado Legal se efetivamente quiser cumprir as promessas de favorecer liberdade e igualdade não apenas formais mas verdadeiras, materiais (STRECK; MORAIS, 2003).

O desmanche do absolutismo pelo combate àquela autoridade única e inquestionável não pode deixar, portanto, terreno vazio em seu lugar. A liberalidade superveniente, como dito, configura enorme avanço e conquista mas também enseja distorções graves se não modulada de alguma forma. Este seria o próximo desafio do Estado Moderno.

Vencida a questão da forma pela qual o Estado se apresenta – e aqui não houve maior aprofundamento sobre a Democracia, sua evolução, as críticas cabíveis e tantos outros argumentos pois não pertinentes em trabalho que não verse especificamente sobre o tema e reservados, em moderada medida, a momento posterior do texto – o que fundamentalmente importa é perceber que a linha de desenvolvimento é uma de início em um poder ilimitado e concentrado na figura do governante soberano – que acaba por se confundir com o próprio Estado, sendo seu símbolo e mesmo personificação – até um progressivo equilíbrio de direitos e deveres entre governantes e governados que se relacionam em um contrato mais balanceado; onde o poder, que emana do povo, é dividido entre instâncias diversas para que se evitem os abusos do passado, cabe buscar explorar a questão do “conteúdo” do Estado.

Em outras palavras, se a evolução da forma do Estado foi demonstrada – mesmo que, como repetidamente advertido, de forma bastante reduzida – parece pertinente, em seguida, olhar para a evolução de suas funções. Claro que se tratam, em verdade, de dois aspectos de um mesmo todo, os moldes do Estado configuram-se também conforme suas funções mas, como dito há pouco, o modelo liberal de abstenção do Estado em favor de uma maior esfera reservada e garantida aos indivíduos, cidadãos, é insuficiente e os próximos traços até o esboço e a figura pronta dos Estados mais modernos se dão, de forma geral, não por uma emergente necessidade de reforma do modelo – como foi o caso da superação do absolutismo – mas sim pela necessidade de o ente estatal abarcar uma série de atribuições, funções, o que fez com que precisasse adaptar-se aos novos tempos e demandas.

### 3.4 DAS FUNÇÕES DO ESTADO: DA ABSTENÇÃO NO MODELO LIBERAL À PRESTAÇÃO POSITIVA NA DEMOCRACIA DE DIREITO TEMPERADA PELA COMPONENTE SOCIAL

De certa maneira, ao se tratar novamente das funções do Estado nesta seção, retorna-se a uma das questões fundamentais já debatida em linhas anteriores: a da finalidade do Estado. Aqui, no entanto, procura-se avançar na exposição por outro panorama mas, evidente que, como ressaltado pouco antes, os temas se confundem e misturam-se em uma substância homogênea e, por isso, mesmo com a quebra de seção, a interlocução com as parcelas anteriores do texto ainda é próxima.

O caminho que é percorrido agora é o da superação daquilo advogado pelos teóricos das finalidades limitadas do Estado. É que tal modelo, como visto, inicialmente enfatiza a segurança e permite a construção de um poder excessivamente rígido sob a promessa de “defesa das ameaças”. Tal modelo falha justamente pelo autoritarismo e pela forte empunhadura do poder pelas mãos de um governante absoluto e, por isso, é superado por uma redução no âmbito de atuação estatal para que este, de certa forma, enfraqueça-se para, após, fortalecer-se sustentado por novas premissas e com limites mais claros estabelecidos em um corpo legal regulador das relações no Estado resultante daquela alegoria fictícia – materializada em um ordenamento jurídico concreto, porém – que é o contrato social.

Como também discutido, o absolutismo quando é ultrapassado dá lugar a um modelo de abstenções do Estado, de maior defesa de direitos inalienáveis como os da liberdade e da igualdade, por exemplo, e disto decorre toda a construção que culmina na conclusão de estarem governados e governantes contidos no espectro de cobertura do contrato social. Aqui há enorme avanço uma vez que o governante encontra-se limitado por leis e o exercício do poder só pode ser válido se em conformidade com as cláusulas progressivamente estabelecidas, conforme criadas as leis emanadas da (também fictícia, é verdade) vontade geral.

O próximo estágio de desenvolvimento do Estado como forma de organização das relações sociais inicia-se pela percepção de que ao ideário liberal devem ser agregadas componentes sociais que surgem das novas questões e conflitos emergentes das novas dinâmicas sociais. A limitação dos poderes do Estado permanece como regra, mas agora progressivamente “ladeada por um conjunto de garantias e prestações positivas que referem a busca de um equilíbrio não atingido pela sociedade liberal” (STRECK; MORAIS, 2003, p. 97).

O novo ciclo do Estado de direito passa a absorver, então, conteúdo de fundo social e a legalidade passa a ser vista não apenas como reguladora negativa das ações estatais mas também como ferramenta, instrumento, ou forma de ação do Estado na prestação positiva que assegure a efetividade dos fins pretendidos por Ele próprio, sua ordem jurídica e seus pressupostos. Este modelo de Estado social de direito tende a criar situações e condições que garantam de forma mais ativa o desenvolvimento da pessoa humana que o possível em um ambiente meramente liberal (STRECK; MORAIS, 2003).

O Estado democrático de direito, termo reiteradamente utilizado para caracterizar as repúblicas constitucionais ocidentais da contemporaneidade, começa a tomar corpo neste momento. Tal modelo consiste em mais que superação dos momentos liberais e sociais, é espécie de aglutinação dos conceitos antecedentes num novo molde em que restam somados os conteúdos das “conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social. Tudo constituindo um novo conjunto” (STRECK; MORAIS, 2003, p. 92). E como argumentado, neste novo conjunto a legalidade abandona seu papel de ser comando normativo generalista para assumir condição de instrumento de intervenções que impliquem em reais alterações na sociedade (STRECK; MORAIS, 2003).

Como se vê, o Estado democrático de direito não é, como em experiências anteriores, um rompimento com a ordem anteriormente vigente mas sim um aperfeiçoamento que, segundo Streck e Morais (2003, p. 93-94), encontra-se “muito mais no sentido teleológico de sua normatividade do que nos instrumentos utilizados ou mesmo na maioria de seus conteúdos”. A novidade não é uma revolução nas estruturas sociais, mas a incorporação de novos paradigmas para a leitura de determinados ideais do núcleo primário do modelo liberal, que incorpora questões sociais e anexa ao Estado a questão da igualdade “como um conteúdo próprio a ser buscado garantir através do asseguramento jurídico de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade.” (STRECK; MORAIS, 2003, p. 97).

Evidente que, no campo prático, a “Democracia de direito” é passível de numerosas críticas sobretudo quando vista em funcionamento em sua instrumentalidade no cotidiano da gestão da coisa pública. É que o que o modelo entrega, neste campo, é apenas a melhor aproximação possível de seu ideário. De qualquer forma, inegável ser o modelo vantajoso diante de outras experiências humanas no campo da política. Embora sejam diversos seus paradoxos e

problemas, há que se concordar que, frente aos modelos já colocados em prova,

[...] a democracia é a única expressão natural, adequada do estado efetivo das forças, a forma de expressão política para a qual a situação social geral assim definida sempre voltará a tender, contrariamente aos esforços talvez provisoriamente coroados de êxito da ditadura. Pois então a democracia é o ponto de equilíbrio para o qual sempre deverá voltar o pêndulo político, que oscila para a direita e para a esquerda. (KELSEN, 2000, p. 78)

Esta dita tendência à Democracia, mesmo diante de seus impasses, existe por razões simples e funcionais, quase utilitárias, conforme se infere da lição de Kelsen (2000, p. 78):

**E, se há uma forma de política que ofereça a possibilidade de resolver pacificamente esses conflito** de classes, deplorável, mas inegável, sem levá-lo a uma catástrofe pela via cruenta da revolução, essa forma **só pode ser a da democracia** parlamentar, cuja ideologia é, sim, a liberdade não alcançável na realidade social, mas **cujas realidade é a paz.** (grifei)

O que resta claro da passagem em revista a este sistema político, segundo Streck e Morais (2003, p. 117), é o admirável, embora problemático,

[...] conjunto de valores e instituições que se traduzem em conhecidas regras de procedimento[...] que regulam a obtenção, o exercício e o controle do poder político, e das quais também fazem parte os Direitos Humanos stricto sensu (liberdades civis e políticas do indivíduo-cidadão), como limitações não políticas externas à ação do Estado. Quer dizer, aquelas exigências e regras mínimas que definem, em nível institucional, a racionalidade política

inerente aos regimes de democracia representativa pluralista.

O grande trunfo do Estado democrático de direito é, conforme visto, o estabelecimento prévio “das regras do jogo” seja ele entre cidadãos ou entre estes e seu governo; a definição de quem toma as decisões que contenham em si efeitos ao coletivo, de que forma as toma e por quais procedimentos torna-se legitimado em sua atuação. Em outros termos, o modelo significa “a montagem de um arcabouço de normas que definem antecipadamente os atores e a forma do jogo” (STRECK; MORAIS, 2003, p. 103-104).

Sobre os procedimentos que colocam o maquinário da Democracia em movimento não se alongará aqui o debate, pois, também excessivamente complexo e distante do objetivo desta etapa do escrito. Em resumo, tem-se que a melhor aproximação possível do contentamento de todos é a redução deste parâmetro da unanimidade para o da maioria e disto e seus desdobramentos práticos decorre boa parte das críticas dirigidas ao sistema. Se a Democracia limita-se apenas a se aproximar de seu ideal originário, conforme aponta Kelsen (2000), o grande enredo teórico que se inicia em Rousseau tem como resultante um sistema institucional meritório por colocar o governante e seu poder “em situação de submissão à lei pela precedência hierárquica (e lógica, sistêmica) deste diante daquele” (RIBAS, 2014, p. 33).

No mais, se o sistema não possibilita – e nem teria como, por óbvio – que as decisões sejam sempre àquelas decorrentes de unanimidades (pois inexistentes para além da fictícia consonância no momento de firmamento do contrato social) cria também limites e barreiras positivadas legalmente, constitucionalmente, sob a forma de direitos fundamentais à sustentação do próprio sistema, à justificação de tal modelo de Estado, direitos tais que “impedem a ditadura da maioria”, que bloqueiam a criação de um poder tão massivo pela maioria democrática quanto o do soberano de outrora, criando uma linha média sustentável de desenvolvimento pela marcação de círculos fundamentais, que não podem ser ultrapassados, dispositivos contratuais que não podem ser alterados ou flexibilizados (ou poderão apenas mediante procedimento complexo igualmente previsto com antecedência) depois do início da vigência do contrato social. (RIBAS, 2014, p. 36).

Kelsen (2000, p. 67-68), resumindo boa parte da exposição feita até este ponto, leciona sobre o tema, explicando que:

**Esta proteção da minoria é a função essencial dos chamados direitos fundamentais e liberdades fundamentais, ou direitos do homem e do cidadão, garantidos por todas as modernas constituições das democracias parlamentares.** Esses direitos apresentam-se, na origem, como **uma proteção do indivíduo contra o poder executivo, que, apoiando-se ainda no princípio da monarquia absoluta, tem o direito de, no ‘interesse público’, intervir na esfera de liberdade do próprio indivíduo toda vez que a lei não o vete expressamente.** Mas, na medida em que – na monarquia constitucional e na república democrática – a administração e a jurisdição só pudessem ser exercidas com base nas normas legais, e na medida em que se for conquistando o conhecimento cada vez mais profundo desse princípio de legalidade da execução, a proclamação dos direitos fundamentais e das liberdades fundamentais só terá se ocorrer na forma constitucional específica, vale dizer se apenas a lei criada, com procedimento qualificado e não normal, puder constituir o fundamento para uma intervenção do poder executivo na esfera estrutural de cada direito fundamental e de liberdade (grifos nossos).

A sociedade em sua forma mais rudimentar surge para garantir a segurança do indivíduo – a unidade mais fundamental de qualquer comunidade e titular dos direitos oponíveis aos outros –, para protegê-lo e, em sua forma derradeira (até o momento presente), tem objetivo similar. São muito mais sofisticadas as ferramentas do Estado democrático de direito, mas a finalidade ainda é a mesma. Proteger o indivíduo do excessivo poder estatal quando concentrado ou mal distribuído e defendê-lo de ameaças proveniente de seus pares individualmente ou de grupos diversos, sendo o principal a “maioria” da própria democracia (RIBAS, 2014).

Tal proteção é dada por enunciados garantidores que delimitam margens de alteração no contrato social estabelecido por determinada Constituição em determinado Estado. Estes itens normativos vincularão toda a Constituição e leis dela decorrentes bem como suas reformas ao longo do tempo. A Constituição, por sua vez, subordinada aos direitos

humanos vinculará a estes todas as instituições e sistema que cria e programa (RIBAS, 2014).

Sobre tais direitos humanos vinculadores, é necessário ressaltar que não possuem conteúdo imutável e estanque; não são itens organizados a partir da observação, compreensão ou entendimento de uma tal “natureza humana” definitiva e inexorável. A característica mais fundamental deste tipo de direito é sua circunstancialidade (embora não efemeridade, frise-se), sua mutabilidade, variabilidade histórica que impede falar-se em rol finalizado ou absoluto dos objetos a serem contidos nele (STRECK; MORAIS, 2003). Não por outra razão que se fale, hodiernamente, nas variadas “gerações” de direitos compreendidos essenciais ao indivíduo humano, tendo a teoria em muito avançado e ampliado o âmbito de tal proteção estatal nestes que são ditos fundamentais à condição humana (RIBAS, 2014).

Enfim, por tudo visto, pode-se concluir que o Estado democrático de direito, nos moldes em que é conhecido atualmente, é um produto de longo processo histórico do qual o que se quis destacar aqui é a progressiva desconcentração e separação dos poderes em favor da condição cidadã e o crescente âmbito de atuação estatal ao mesmo tempo, não necessariamente no controle dos indivíduos, mas sim na promoção de sua condição humana, na defesa e proteção de seus direitos quando podem, finalmente, encontrar guarida no sistema político-social vigente.

A concepção atual desta “instituição” que é o modelo de Estado tratado aqui em muito se liga à Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, data que por si só marca na história a importância do documento para o mundo contemporâneo (RIBAS, 2014).

A referida carta é inaugurada com o reconhecimento da “dignidade inerente a todos os membros da família humana” e com a explicitação da necessidade de proteção, pelos Estados de direito, dos direitos inalienáveis do ser humano. No documento as Nações signatárias “reafirmam sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana” e acordam elencar rol (não exaustivo) de itens que positivem esses “sentimentos” e “direitos” mais fundamentais (ONU, 1948).

Tal documento aborda uma série de pontos sensíveis e é capaz de resumir, em seu corpo, séculos de evolução da condição humana. Em suma, nele estão contidas positivamente quase supranacionais (não pela natureza do Órgão internacional mas sim pela adesão das nações signatárias a seus termos) sobre o direito à vida, à liberdade e à

segurança pessoal (Artigo III) e sobre a igualdade dos indivíduos diante da lei, sendo estes justos titulares de direitos e proteção contra qualquer tipo de discriminação ou violação (artigo VII). Chega-se ao ápice do processo que se quis revisar até aqui. (ONU, 1948).

O Brasil, em sua organização político-jurídica, enquanto Estado mesmo, é produto deste processo histórico e também se identifica com a linha de evolução demonstrada ao longo desta etapa da dissertação, não por outra razão é um dos signatários do documento supramencionado e funda-se em seu formato atual pela Constituição Federal de 1988 que trata de reafirmar, logo em seu preâmbulo, o compromisso com “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento e a justiça” entre tantos outros assumidos ao longo da Carta Maior nacional (BRASIL, CF/1988, Preâmbulo).

Sendo estas as intenções iniciais do povo brasileiro quando reunido na Constituinte, as ideias descendentes das revoluções liberais e sua evolução social manifestam-se por todo o Diploma que confere ao Estado uma série de atribuições para dar conta de assegurar os direitos fundamentais por meio de, como visto, não apenas abstenções, mas por verdadeiras prestações positivas de serviços como forma de promoção da dignidade humana e dos direitos inerentes a esta condição.

Resolvida a celeuma histórica, pode-se, então, dirigir as atenções para o sistema brasileiro, cenário da discussão central deste trabalho que de desvelará de fato nos capítulos seguintes. O fundamental de tudo exposto até o presente momento é compreender o Brasil democrático, produto das letras constitucionais de 1988, como resultante do processo que leva ao Estado uma série de incumbências e uma forma específica de cumpri-las, a reafirmar, por poderes dispersos, pulverizados ao longo de toda a estrutura do ente – evitando excessiva concentração e o autoritarismo disto decorrente.

Com isto tudo entendido, a discussão encontra-se madura para que se passe ao estudo da Constituição Federal de 1988 e da forma pela qual organiza o Estado e a prestação de seus serviços, o cumprimento de seu papel liberal colorido pelas diversas nuances de conteúdo social que se agregaram ao longo do tempo.

### 3.5 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ESTADO POR ELA PROJETADO

A gênese da Constituição de 1988 é o insucesso do modelo econômico implementado ao longo do período de governo militar em

solo brasileiro impulsionado pela empolgação inédita da população do país na campanha das “diretas já” (AGRA, 2010) em diante, na luta pela “normalização democrática e pela conquista do Estado Democrático de Direito” que havia começado, em verdade, desde que instalado a manobra de 1964 (SILVA, 1999, p. 90) mas que, apenas neste novo tempo, começa a encontrar caminhos de vazão.

Em razão de seu processo de elaboração, é lícito afirmar, segundo Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 203) que é, a Constituição Federal de 1988,

a mais democrática das nossas cartas políticas, seja em razão do ambiente em que ela foi gerada – participação era, então, a palavra de ordem –, seja em função da experiência negativamente acumulada nos momentos constitucionais precedentes, quando, via de regra, nossas constituições foram simplesmente outorgadas ou resultaram de textos originariamente redigidos por grupos de notáveis – com ou sem mandato político –, para só depois serem levados a debate nas assembleias constituintes. A essa luz, a rigor, só a Carta Política de 1988 pode ser considerada verdadeiramente espontânea, porque foi feita de baixo para cima e de fora para dentro, sendo todas as demais ou impostas por déspotas – uns pouco, outros nem tanto esclarecidos –, ou induzidas por tutores intelectuais, que não nos consideravam crescidos o bastante para caminharmos com a próprias pernas e traçarmos o nosso destino.

Percebe-se a ênfase na participação – mesmo que delegada, pela natureza da democracia indireta experimentada no mundo contemporâneo – do povo na redação documento que dá as bases da nova organização social brasileira.

Justamente pela ampla participação popular, a Carta recebe a alcunha de “Constituição Cidadã”, mas não apenas por este fator. Outro ponto que consolida o termo informal de referência ao Documento de 1988 é a decisão de – através dos mandamentos constitucionais – caminhar-se em direção à “plena realização da cidadania” (SILVA, 1999, p. 92).

Basta ter contato com as palavras de Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte que, na solenidade de

promulgação da Carta, aos 05 de outubro de 1988, discursiva, segundo registro de Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 202):

O homem é o problema da sociedade brasileira: sem salário, analfabeto, sem saúde, sem casa, portanto sem cidadania.

A Constituição luta contra os bolsões de miséria que envergonham o país.

Diferentemente das sete constituições anteriores, começa com o homem.

Graficamente testemunha a primazia do homem, que foi escrita para o homem, que o homem é seu fim e sua esperança. É a Constituição Cidadã.

Cidadão é o que ganha, come, sabe, mora, pode se curar.

A Constituição nasce do parto de profunda crise que abala as instituições e convulsiona a sociedade. Por isso mobiliza, entre outras, novas forças para o exercício do governo e a administração dos impasses. O governo será praticado pelo executivo e o legislativo.

Eis a inovação da Constituição de 1988: dividir competências para vencer dificuldades, contra a ingovernabilidade concentrada em um, possibilita a governabilidade de muitos.

É a constituição Coragem.

Andou, imaginou, inovou, ousou, ouviu, viu, destroçou tabus, tomou partido dos que só se salvam pela lei.

A Constituição durará com a democracia e só com a democracia sobrevivem para o povo a dignidade, a liberdade e a justiça.

Há muito que se retirar do excerto e ele que guiará o desenvolvimento das próximas linhas do presente texto. Inicialmente, resta evidente a preocupação social do documento que, conforme Agra (2010), pródigo em direitos, abrangendo segmentos da sociedade até então tornadas invisíveis ao poder público.

Claro que o teste do tempo coloca em prova a real consecução de tais nobres objetivos, mesmo que se tenha em tela aquela que “indubitavelmente foi a melhor constituição elaborada até agora” (AGRA, 2010, p. 66) suas disposições não foram completamente concretizadas por uma série de razões.

Sobre o tema Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 205) discorrem que:

Não são poucos os que, no mais suave dos reparos, ironizam os autores da nova carta política, dizendo que no afã de se mostrarem modernos e politicamente corretos, eles acabaram se esquecendo de calcular o custo desses novos direitos, de fazer a previsão dos direitos que estavam a constitucionalizar, contrariando, assim, a regra elementar de que, nesse terreno – o dos direitos a prestações positivas –, não se deve prometer o que não se pode cumprir, que nada se pode fazer além do financeiramente possível, daquilo que os financistas clássicos chamariam de as forças do erário.

A mesma não concretização de tudo aquilo programado é encarada, por outro lado, com o diagnóstico de Agra (2010) que enxerga causa na desmobilização das forças populares diante de ofensivas das elites econômicas.

Sobre o diagnóstico das causas deste não atendimento pleno às promessas, não será realizado aprofundamento, pois tema alheio ao nosso ponto principal. O que importa é que, nas palavras emprestadas de Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 204),

[...] impõe-se reconhecer que estamos diante de uma Constituição constitucionalmente adequada, quer dizer, de uma carta política que não contém nenhuma extravagância, nenhuma idiosincrasia, o que facilmente se comprova comparando-a com as outras leis fundamentais, tanto antigas quanto recentes. Em tema de direitos fundamentais, aquilo que constitui seu núcleo essencial, a Constituição de 1988 nada fica a dever às mais modernas carta políticas – e.g. as constituições de Portugal e da Espanha –, porque nesse particular ela avançou muito e avançou bem, ostentando um catálogo de direitos que se pode considerar temporalmente adequado, visto que, a par de re-sansar todos os velhos direitos – os clássicos direitos vici e políticos –, ela nos garantiu, também, os chamado novos direitos, aqueles que

historicamente foram se destacando – como especificações – de uma geratriz originária, a compasso das necessidades e dos reclamos do homem concreto [...]

E ainda, se do ponto de vista das promessas sociais muitos questionam a pertinência de serem tão largas no texto constitucional, sua efetividade neste campo ou mesmo a possibilidade de concretizarem-se tais compromissos, apontando a possibilidade de uma frustração generalidade das expectativas pela inevitável não consolidação das palavras da lei em fatos do mundo concreto o mesmo não ocorre com os ditos “avanços institucionais” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 206).

Ao largo da discussão sobre as promessas constitucionais de cunho social e com necessária onerosidade ao Estado, o que interessa é justamente os referidos avanços institucionais, a arquitetura do ente estatal que surge da Carta Maior de 1988 e esta será a próxima etapa a ser enfrentada. Retomando as palavras de Ulysses Guimarães antes transcritas, o que é a inovação da Constituição de 1988 – e é objeto do presente estudo deste ponto em diante – é a divisão de competências na prática da atividade de governo.

Em outras palavras e avançando tem-se que:

Sendo a repartição de competências o instrumento de atribuição a cada ordenamento de sua matéria própria, a preservação desse processo no tempo e a realização de sua própria finalidade de técnica aplacadora de conflitos, impõem a localização da repartição de competências no documento fundamental da organização federal. A Constituição Federal dirá onde começa e onde termina a competência da Federação. Onde se inicia e onde acaba a competência do Estado-Membro. A relação entre Constituição Federal e repartição de competências é uma relação causal, de modo que, havendo Constituição Federal, haverá, necessariamente, a repartição de competências dentro do próprio documento de fundação jurídica do Estado Federal (HORTA, 2010, p. 310).

Impossível, porém, adentrar com tanta rapidez nos temas da organização do Estado ou da divisão das competências em seu interior sem um retorno mais cuidadoso à questão anteriormente referida de forma superficial, qual seja, a da dita separação dos poderes enquanto baluarte dos Estados Democráticos de Direito contemporâneos.

### **3.5.1 Interlúdio sobre a divisão dos Poderes e sua manifestação na Constituição Federal de 1988**

O princípio da divisão dos poderes é um axioma geral do Direito Constitucional e é adotado pela Carta Brasileira de 1988, quando em seu artigo 2º, consigna que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, CF/1988, art. 2º). Estão aqui, portanto, inaugurados os três poderes.

A rigor, no entanto, não há como se falar com total propriedade em separação de poderes ou divisão de poderes. Montesquieu mesmo nunca empregou tais expressões em sua obra. Na verdade, a defesa que fez foi a da necessidade de existência de “freios e contrapesos” entre os poderes evitando a confusão ou ingerência entre eles ou a eventual reconcentração deles – espécie de vedação a novas tiranias. Foram seus apressados seguidores que, de alguma forma, propagaram a leitura equivocada da proposta de Montesquieu como se os tais poderes separados fossem “estanques e incomunicáveis em todas as suas manifestações” quando o que se tem, na verdade, é um Governo resultante justamente da interação entre os poderes de Estado, a repisar, Legislativo, Executivo e Judiciário e uma Administração produto das relações entre todos os órgãos dos Poderes (MEIRELLES et al, 2011, p. 62).

O que se tem, de fato, é o exercício do poder do Estado através de órgãos, uma vez que o ente, “como estrutura social, carece de vontade real e própria” e justamente por isso manifesta-se através daqueles. Tais órgãos, por vez, são os ditos “supremos” (quando constitucionais) ou “dependentes” (quando administrativos). Aqueles são os incumbidos do exercício do poder político e seu conjunto forma o governo ou os órgãos governamentais; estes outros encontram-se em plano hierárquico inferior, cujo conjunto forma a chamada Administração Pública, são órgãos, portanto de natureza administrativa. Aqui inclusive o nascedouro da diferença notável entre Direito Constitucional e Direito

Administrativo, sendo o governo regido pelo primeiro e a Administração Pública pelo segundo (SILVA, 1999, p. 111)

Diante de tal cenário, é adequada a nota de Celso Ribeiro Bastos (1998, p. 341-342) ao dizer que:

O mérito essencial da teoria de Montesquieu não reside contudo na identificação abstrata dessas formas de atuar do Estado. Isto, como já vimos, já fora feito, se bem que mais toscamente, na Antiguidade, por Aristóteles. Montesquieu, entretanto, foi aquele que, por primeiro, de forma translúcida, afirmou que tais funções devem corresponder a órgãos distintos e autônomos. Em outras palavras, para Montesquieu a divisão funcional deve corresponder a uma divisão orgânica. Os órgãos que dispõem de forma genérica e abstrata, que legislam, enfim, não podem, segundo ele, ser os mesmos que executam, assim como nenhum destes pode ser encarregado de decidir as controvérsias. Há de existir um órgão (usualmente denominado poder) incumbido do desempenho de cada uma dessas funções, da mesma forma que entre eles não poderá ocorrer qualquer vínculo de subordinação. Um não deve receber ordens dos outros, mas cingir-se ao exercício da função que lhe empresta o nome.

Resumindo, e reagrupando, o debate, José Afonso da Silva (1999, p. 112) esclarece que:

O governo é, então, o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou o conjunto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das funções do poder político. Este se manifesta mediante suas funções que são exercidas e cumpridas pelos órgãos de governo. Vale dizer, portanto, que o poder político, uno, indivisível e indelegável, se desdobra e se compõe de várias funções, fato que permite falar em distinção das funções, que fundamentalmente são três: a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

E, em conexão com estas lições, o que se tem é que, a cada um dos Poderes corresponde uma destas funções que lhes são atribuídas com precipuidade. Há que se falar em função precípua de cada um dos Poderes, pois, não obstante o ideal fosse uma privatividade de cada Poder em suas funções que lhes dão razão de ser, no mundo real isso não ocorre por impossibilidade material, visto que todos os Poderes precisam, para agir, praticar atos administrativos e excepcionalmente desempenhar práticas e funções que, em análise rigorosa, seriam de outro Poder (MEIRELLES et al, 2011).

A obra de Meirelles et al (2001, p. 62) encerra o tema asseverando finalmente que:

O que há, portanto, não é separação de Poderes com divisão absoluta de funções, mas, sim distribuição das três funções estatais precípua entre órgãos independentes, mas harmônicos e coordenados no seu funcionamento, mesmo porque o poder estatal é uno e indivisível

Por fim, o que fica da digressão mais detalhada acerca do tema conturbado que é o da divisão dos Poderes é a compreensão da situação posta pela Constituição Federal de 1988, pela qual os poderes são declarados mesmo independentes e harmônicos entre si, “no reconhecimento da tripartição das funções do Estado” mas em uma versão “abrandada” da teoria de Montesquieu já que, como visto, os Poderes exercem – sob a égide da Carta de 1988 –, preponderantemente, a função que lhes empresta nome, aquela que lhes é própria, mas também, de forma atípica, exercem uma parcela de competência que seria, a princípio, de outro Poder (SPITZCOVSKY; MOTA, 2010, p. 148-149).

Tal esclarecimento parecia necessário e será útil nas linhas que virão quando, de fato, adentra-se na organização do Estado, seu governo e sua Administração Pública, no desenho dos órgãos constituintes daquele e desta. A parábola pode parecer demasiado longa, mas, seguramente, confere maior solidez para os debates seguintes.

### **3.5.2 Organização do Estado e da Administração**

Cumpridos os esclarecimentos acerca da divisão do poder é possível retornar à linha condutora do raciocínio que vem sendo exposto ao longo deste capítulo. O que se debateu até o presente momento foram as evoluções do Estado, suas formas e funções ao longo da história – mesmo que de forma abstrata, sem incursões nas minuciosidades de cada tempo ou experiência humana – e a ideia de separação dos poderes ou das funções do Estado diante da questão da pulverização das competências pela estrutura estatal a ser montada, ora pelo constituinte ou legislador, ora pelo administrador da coisa pública, quando for de sua alçada realizar desenhos de arquitetura institucional.

A exposição já se encontra em condições de avançar ainda mais em direção ao objetivo final desta seção. Superados os “obstáculos” mencionados cabe compreender, inicialmente, a organização do Estado. Tal organização diz respeito “à divisão política do território nacional, à estruturação dos poderes, à forma de governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantidas dos governados” (MEIRELLES, 2011, p. 62).

No caso brasileiro, a Constituição traz em seus artigos iniciais que:

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

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Pouco após os artigos inaugurais colacionados, apresentam-se, no título constitucional reservado aos direitos e garantias fundamentais (produto de todo o enredo anteriormente revisado, lembre-se), os célebres dispositivos normatizadores do título dos direitos e individuais (art. 5º) e sociais (art. 6º). Destes dispositivos, destaca-se o segundo, que

positiva: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, CF/1988, art. 6º)

Como se pode ver a Constituição (BRASIL, CF/1988) assegura uma série de direitos e firma, de certa forma, compromisso de realizar prestações positivas no sentido de promover tais direitos, de garantir sua efetividade. A maneira pela qual serão executados no mundo concreto tais direitos é regulamentada, como visto no dispositivo supracitado, por via constitucional, mas qualquer que seja sua organização, a quem quer que compita determinado item (em retorno à já mencionada repartição de competências) e não obstante a variedade de formas pelas quais a prestação pode ser dar, é possível reunir todos estes itens em pelo menos um signo comum e abrangente: o do serviço público (embora, evidente, existam outras diversas formas de manifestação e atuação do poder estatal que não se limitam ao serviço público, não são contidas neste conceito, sendo as intervenções na ordem econômica ou na propriedade, ou mesmo o exercício do poder de polícia, bons exemplos de medidas que extravasam o significado de um simples serviço de caráter público).

É que a Constituição Federal expressamente incumbe ao Poder Público a prestação de serviços públicos. A lei disporá, de diversas formas e em diversos níveis hierárquicos de legislação, a respeito da delegação de tais prestações e o formato em que se darão, mas o que importa é que considera como direito básico do cidadão, do usuário do serviço, portanto, “a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral (art. 6º)” e ainda “obriga o Poder Público ou seus delegados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos” (MEIRELLES, 2011, p. 364).

Resta evidente – por todo o exposto a respeito da figura do Estado e pelo caso concreto que é o brasileiro instalado pela Constituição de 1988 – que a maior atribuição do Poder Público, da Administração Pública, portanto, é o oferecimento de utilidades aos administrados. A presença (e tamanho) do ente estatal só se justifica se presentes os serviços à coletividade, que não possuem um conceito uniforme na doutrina nem um conteúdo estanque, sendo este variável e flutuante conforme as “necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico” (MEIRELLES, 2011, p. 364).

A obra de Meirelles, propõe, não obstante, uma definição para “serviço público” como sendo “todo aquele prestado pela Administração ou seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer

necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”. O autor realiza a ressalva de que a definição é mesmo generalista, mas afirma que não há como estabelecer conceito mais apurado justamente pela variabilidade do item conforme as exigências de cada povo e de cada época (MEIRELLES, 2011, p. 365)

Compreendido que o Estado, para realizar as prestações positivas que adentraram seu escopo de atuação pelas demandas sociais a ele apresentadas ao longo do tempo, utiliza-se, do chamado serviço público, importa saber a quem compete determinada prestação e de que forma o serviço será prestado. Tais itens são essenciais para que se atendam os mandamentos de eficiência na atuação estatal, de qualidade em tais serviços e para que se perpetue a separação dos poderes ou das funções do Estado, evitando-se a (re)criação de um poder massivo e concentrado como o de outrora.

No que diz respeito à “competência” para a prestação de determinado serviço, permanece-se ainda próximo da organização do Estado uma vez que neste momento dividem-se, segundo critérios técnicos e jurídicos, qual entidade estatal – União, Estado, Distrito-Federal ou Município – que realizará certa “utilidade pública”. Considera-se para tanto a “natureza e a extensão dos serviços” bem como a capacidade de execução do serviço em tela, a vantajosidade da prestação por este ou aquele ente tanto para a Administração como para os administrados (MEIRELLES, 2011, p. 375).

Sobre as competências de cada um dos entes anteriormente dispostos, não é realizado maior aprofundamento, pelo menos neste momento. Importa saber que existem círculos exclusivos de competência e outros de concorrência entre determinados entes e que tal organização encontra-se, no caso brasileiro atual, disposta nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal (BRASIL, CF/1988).

Não ir ainda mais a fundo na questão das competências é opção necessária para que se possa deixar o terreno da organização do Estado para ir além, em direção aos próximos objetos pertinentes a análise que se quer fazer nesta dissertação. Para seguir avançando, portanto, é necessário compreender que ao passo em que o Estado se organiza nos termos vistos (mesmo que simploriamente) nas linhas anteriores, ou seja, em sua soberania, na divisão dos poderes, na demarcação política do território nacional também precisa organizar sua Administração (MEIRELLES, 2011)

Quer-se dizer, vencidos aspectos fundamentais, mas ainda assim abstratos ou distantes da prestação de serviços propriamente dita, há que se estruturar legalmente as entidades e órgãos que irão, de fato,

desempenhar as funções do Estado, que prestarão os serviços que alteram a condição dos administrados e seus direitos de forma concreta. É o conjunto destes órgãos instituídos para a consecução dos objetivos e compromissos do Governo que se chama de Administração Pública. Aqui, tão importante quanto o Direito Constitucional e o Direito Administrativo no regramento jurídico da “organização e funcionamento do complexo estatal”, são as técnicas administrativas como formas de instrumentalização de tais mandamentos e indicação das condutas mais alinhadas com o pleno desempenho das atribuições do Estado. É a soma destas matérias que bem ordenará os órgãos, distribuirá as funções, fixando competências e âmbitos de atuação para que o interesse coletivo seja atendido pela satisfatória prestação dos serviços públicos (MEIRELLES, 2011, p. 64)

É diante desta Organização da Administração Pública, necessária para que se alcancem os fins do Estado que, da mesma forma que existe na organização brasileira “uma divisão vertical (que não significa hierarquia entre os níveis), decorrente da forma federativa”, critério segundo o qual surgem a Administração Federal, a Administração Estadual, a do Distrito Federal e a Administração Municipal, existirá também no “aspecto horizontal, em cada uma dessas Administrações, quando o grau de complexidade admitir” a Administração Direta e a Administração Indireta (MEDAUAR, 2007, p. 48)

Medauar (2007), alongando o raciocínio, complementa que as expressões “Administração Direta” e “Administração Indireta” acabaram consolidando-se no ordenamento jurídico brasileiro a despeito das críticas da doutrina no sentido de que seria tecnicamente mais adequado utilizarem-se os termos “Administração Centralizada” e “Administração Descentralizada”, por apontarem com maior precisão a abrangência de cada um dos campos, de cada uma das “técnicas” de realizar a Administração Pública.

Parece pertinente, diante da ressalva da autora (MEDAUAR, 2007), ir um pouco mais a fundo nos conceitos de desconcentração e descentralização administrativas; órgãos e entes públicos para que se possa retornar à terminologia empregada pela lei na divisão da Administração Pública nestas duas e compreendê-la com maior propriedade.

### **3.5.3 Descentralização e Desconcentração como formas de organização da Administração Pública e da prestação de serviços públicos**

Medauar (2007) alerta que o binômio terminológico “desconcentração” e “descentralização” é o comumente utilizado quando se estuda a organização administrativa. Para a autora, ambos ligam-se diretamente a uma ideia geral de “transferência de atribuições” de um núcleo central para zonas periféricas e, embora utilizados corriqueiramente como sinônimos ou termos próximos, carregam em si diferenças essenciais de sentido, de conteúdo.

O que se tem em vista aqui é a materialização dos ideais democráticos – como refluxo ao modelo absolutista, movimento retratado em momento anterior do capítulo – de desconstituição de poderes concentrados em demasia, centralizados em poucos ou apenas um ente que historicamente os utilizam de forma autoritária.

Não há como pretender, nas resumidas linhas que seguem, dissecar todos os desencontros entre legislação e doutrina no emprego dos vocábulos em comento, nem como dirimir as próprias divergências dentro da melhor doutrina. O que se quer, nesta seção, é explicitar a essência de cada um dos termos para tornar claros os traços de cada uma destas “fórmulas organizacionais”, destes modos pelos quais se dividem as tarefas da Administração e a espécie de vínculo existente entre os setores decorrentes da materialização das escolhas de descentralizar ou desconcentrar determinada “parcela” da Administração, do serviço público prestado pelo Estado em sentido amplo.

### 3.5.3.1 Desconcentração e os Órgãos Públicos

A desconcentração é o fenômeno da distribuição de atividades de um centro para setores orbitantes deste núcleo, ou de níveis superiores para escalões abaixo dentro de uma mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica. Aqui, a primeira diferença fundamental com a fórmula da descentralização: neste caso, diferentemente do que acontece naquele, as atividades são transferidas para entes dotados de personalidade jurídica própria, distintos daquele núcleo “originário” da atividade estatal (MEDAUAR, 2007).

Em outras palavras, inicialmente, a Constituição Federal – enquanto carta fundadora do Estado e organizadora das bases mínimas ou “iniciais” dos termos de sua administração – projeta alguns órgãos estatais “a quem atribui o exercício das funções político-administrativas. Isso significa que, em princípio, esses órgãos previstos constitucionalmente concentram competências extensas e amplas” (JUSTEN FILHO, 2006, p. 96).

A partir do desenho originário da Administração Pública, depois da primeira planta-baixa da organização estatal, o que se pode ter é:

‘A criação de novos órgãos públicos’, o que significa, na prática, uma ‘dissociação de competências, com a atribuição de uma parcela do poder político-administrativo – originariamente concentrado no órgão constitucional – para outros órgãos, instituídos infraconstitucionalmente’ (JUSTEN FILHO, 2006, p. 96).

E ainda conforme o ilustre administrativista,

Utiliza-se a expressão “desconcentração” para indicar essa ampliação do número de órgãos públicos, com a repartição e dissociação de competências. A expressão indica esse fenômeno de ampliação quantitativa do número de titulares das competências e de redução qualitativa da intensidade e da extensão de suas atribuições. Ou seja, quanto maior o número de órgãos administrativos no âmbito de um sujeito, tanto menos concentradas são as competências, o que implica menor amplitude de atribuições para cada órgão. Em outras palavras, se existisse um único órgão, titular de todas as competências, haveria um poder extremamente concentrado (JUSTEN FILHO, 2006, p. 96).

Que complementa a ideia em seguida:

Não se pode negar a relevância desse processo de desconcentração para tornar mais racional o exercício do poder estatal. Mais ainda, essa ampliação orgânica reduz o poder político-administrativo e amplia a dimensão democrática da organização estatal (JUSTEN FILHO, 2006, p. 96).

Trazendo o conceito para a materialidade do mundo real da Administração da coisa pública, Medauar (2007, p. 50) apresenta como exemplo que:

[...] na Administração Federal, em tese, todas as atividades da sua competência caberiam ao Presidente da República; mas é impossível que uma só autoridade realize inúmeras funções, daí, num primeiro momento, haver a divisão dessas funções entre os órgãos de assessoramento direto do Presidente e os ministérios; por sua vez, as autoridades que encabeçam tais órgãos, como Secretários ou Ministros, por si sós, não conseguiriam realizar todas as atividades da responsabilidade do órgão que dirigem, daí, num segundo momento, haver nova divisão, no interior de cada um dos órgãos, e assim por diante. Desse modo, na União, a desconcentração se realiza do Presidente da República para seus órgãos de assessoramento direto e Ministérios; e, no âmbito de cada um desses órgãos a desconcentração ocorre das autoridades que os encabeçam para órgãos de escalões inferiores. Vê-se, portanto, que a desconcentração leva à distribuição de atividades no âmbito de uma única pessoa jurídica, no caso a União.

O mesmo esquema se reproduz no nível de cada Estado-membro, do Distrito Federal e de cada Município

Outro aspecto extremamente importante na criação de tais órgãos, na estrutura decorrente da desconcentração como fórmula de organização da atividade estatal é que:

A distribuição de atividades mediante desconcentração implica a permanência de vínculos de hierarquia entre os órgãos envolvidos. Ou seja: a desconcentração ocorre entre órgãos ligados por vínculos de hierarquia, integrantes da mesma pessoa jurídica ou da mesma entidade. Assim, se existe desconcentração no âmbito de um Ministério, integrante da pessoa jurídica pública União, há também desconcentração no âmbito interno de uma autarquia federal, pessoa jurídica pública diversa da pessoa jurídica da União (MEDAUAR, 2007, p. 96).

Sobre o período final do trecho, não haverá aprofundamento agora, basta o destaque, por oportuno, de que a desconcentração, criação de órgãos dentro de uma mesma pessoa jurídica é, por evidência, técnica utilizada também nos entes criados por vias da descentralização. Em etapa pertinente seguinte, abordar-se o tópico.

O que vale aprofundar neste momento diz respeito aos órgãos como produto da “metodologia” da desconcentração. Diante de tanto e do raciocínio desenvolvido, pode-se reparar que os órgãos públicos são “unidades de atuação, que englobam um conjunto de pessoas e meios materiais ordenados para realizar uma atribuição predeterminada”; são estas as figuras resultantes da desconcentração da atividade estatal e surgem pela “inviabilidade material” de que apenas um “sujeito” dê conta da vasta gama de atividades demandadas pelo administrado à Administração Pública e também por outros fatores que justificam a medida, quais sejam, de “critérios de especialização do trabalho ou de divisão do trabalho” que possibilitam a existência, em cada órgão, de “aptidões técnicas diferenciadas, modos especializados de execução, recursos humanos e materiais pertinentes e etc.” (MEDAUAR, 2007, p. 97).

O órgão público será sempre, portanto, integrante de uma estrutura maior, parte de um todo – e não por outra razão a nomenclatura emprestada da anatomia, onde cada parte de um corpo exerce função específica – e, em virtude da divisão das atividades, cada um deles terá determinadas atribuições que não irão se confundir ou colidir com as de outros órgãos distintos – é o que o direito público nomeia “competência”: a “aptidão legal conferida a um órgão ou autoridade para realizar determinadas atividades” que “em princípio, somente por ele podem ser exercidas” (MEDAUAR, 2007, p. 97).<sup>2</sup>

Os escritos de Hely Lopes Meirelles (2011, p. 68-69) fazem resumo e, por isso, suas palavras são tomadas em empréstimo:

Órgãos públicos – são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. [...] Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e

---

<sup>2</sup> Se necessário contorne mais específico da limitação de significado apontada para o termo “competência” em nota anterior, aqui a conceituação tomada para o vocábulo ao largo da pesquisa.

contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhe forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento. Para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes.

É justamente pelo fato de não possuírem personalidade jurídica própria, de estarem inseridos no corpo de um organismo maior, que surge o tema da hierarquia como outro traço determinante da desconcentração administrativa. A multiplicidade de órgãos e a complexidade da administração da coisa pública faz com que estes tenham que permanecer em constante relação e cooperação, respeitadas, como visto, as competências, atribuições de cada um. Na lide entre dois órgãos de mesmo nível na estrutura não haverá exercício de poder de um sobre o outro, por evidente. A diferença surge quando há distinção nos níveis ocupados pelos órgãos no escalonamento estrutural da arquitetura da Administração Pública. Aqui a hierarquia se faz sentir vez que o órgão superior exerce poderes nas relações com seus subordinados. As relações não mais são de “cooperação” (embora o sejam, no sentido de operação conjunta, colaboração) e passam a ser de subordinação, supremacia (MEDAUAR, 2007).

A hierarquia é tão inerente à estrutura administrativa desconcentrada – e no ordenamento jurídico brasileiro é mesmo o vínculo que existe entre os órgãos na Administração direta ou no interior, entre os órgãos, de cada entidade da Administração indireta – que pode ser visualizada como um vínculo entre órgãos e como um vínculo funcional entre seus servidores. No cotidiano, em realidade, ambos aspectos mesclam-se na práticas das atividades administrativas (MEDAUAR, 2007).

Disse-se antes que entre os órgãos, em uma gradiente hierárquica, existe o exercício de determinado poder do superior em direção ao mais abaixo. Sobre as minúcias destes poderes e seus traços não se realiza grande detalhamento e são várias as minúcias que se poderia enunciar. Em rápida passagem, na classificação de Odete Medauar (2007) tem-se no rol: o “poder de dar ordens”, manifestação mais imediata e auto-explicativa da relação de subordinação; o “poder de rever atos dos subordinados”, como faculdade que possui, o superior, de reformar em partes ou completamente, mediante provocação ou de ofício, decisão de subordinado; o “poder de decidir conflitos de competência entre subordinados”, pelo qual pode o superior dirimir o impasse identificando o órgão competente; o “poder de coordenação”, a possibilidade (e dever, segundo os preceitos da Administração Pública) de integrar a atuação e harmonizar os órgãos subordinados, buscando maior eficiência; e, finalmente, e o que mais interessa a esta exposição, o “poder de controle” que é a plena possibilidade de controlar os atos e a própria atividade de um órgão inferior – é o controle hierárquico de ofício resultante da própria estrutura hierarquicamente escalonada.

Por fim, todas estas nuances da relação hierárquica entre órgão superior e inferior, subordinado, desaguam na questão das competências de cada órgão e, mais especificamente, no “movimento” destas competências pelos órgãos que ocorre pela delegação e, em sentido contrário, pela avocação.

A delegação de competência é a transferência, por um órgão ou autoridade, “titular de determinados poderes e atribuições”, de parcela de tais, para outro órgão ou autoridade geralmente de nível hierárquico mais raso, caso em que a autoridade delegante mantém o poder de dar instruções e o poder de controle sobre a atividade do delegado, pois, mesmo transferindo tais atribuições, continua podendo exercê-las e permanece responsável pelas medidas decorrentes da delegação (MEDAUAR, 2007, p. 55).

Este deslocamento de competências no interior de um órgão não altera de forma definitiva o a distribuição dos poderes, portanto, mas apenas legitima o exercício de certa faixa de poder, atribuições, funções, tarefas a um “ator” inicialmente incapaz de tanto. Notável é a “precariedade” deste poder do hierarquicamente subordinado, que o órgão superior, delegante, em geral, sempre poderá chamar a si de volta a competência sobre certa matéria delegada anteriormente ao escalão inferior – movimento denominado avocação (MEDAUAR, 2007).

Vistas as principais características da desconcentração enquanto método de organização da Administração Pública e suas decorrências,

quais sejam, a criação de órgãos para o exercício de parcelas de poder delegadas a eles – as competências de que se tratou – que se encontrarão geralmente em posição hierarquicamente inferior – e pelo vínculo hierárquico participantes de toda uma cadeia institucional, escalonada em diversos níveis – e sempre em uma relação de subordinação ao delegante que pode exercer, sobre o delegado, uma série de poderes e sempre avocar a competência anteriormente delegada, pode-se passar ao estudo da descentralização como outra modalidade de organização do Estado e de suas atividades, de suas prestações positivas na forma de serviços públicos ou outras utilidades aos administrados.

### 3.5.3.2 Descentralização e os Entes Públicos

Como visto, o Estado pode prestar por si próprio as atividades administrativas que dele se esperam, atuando por meio de suas unidades interiores especializadas, detentoras de parcela de atribuições na busca pela satisfação dos interesses da coletividade administrada – os órgãos públicos (MELLO, 2010).

Pela complexidade e multiplicidade das tarefas estatais o que se tem é a “distribuição interna de plexos de competências” em razão da matéria, do assunto de que se trata – como na criação de Ministérios –; em razão do nível das responsabilidades dos distintos patamares de capacidade de decisão e atuação – como no escalonamento da estrutura em Departamentos, Divisões e etc. –; e por critérios geográficos – quando se criam sucursais pelo critério espacial, territorial. Todas estas distribuições de competência não prejudicam, porém, “a unidade monolítica do Estado, pois todos os órgãos e agentes permanecem ligados por um sólido vínculo denominado hierarquia” (MELLO, 2010, p. 150). Nestes casos todos, restará configurada a desconcentração administrativa como opção de governança.

Acontece que não está a Administração adstrita apenas a esta forma de organização. No ordenamento jurídico brasileiro a entidade matriz (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) pode atribuir personalidade jurídica distinta a outro ente e a ele conferir poderes decisórios em matérias específicas além das meras atribuições administrativas – aqui o nascedouro do conceito de descentralização administrativa (MEDAUAR, 2007).

De início, já se pode perceber a distinção severa entre desconcentração e descentralização:

A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria titulação sobre certa atividade e aquela outra ou aquelas às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa. A desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia. Pela descentralização rompe-se uma unidade personalizada e não há vínculo hierárquico entre a Administração Central e a pessoa estatal descentralizada. Assim, a segunda não é “subordinada” à primeira (MELLO, 2010, p. 151).

A pedra fundamental do conceito de descentralização é que nesta o Estado opta por atuar de forma indireta, por via de outros sujeitos ora transferindo o exercício de atividades “que lhe são pertinentes para particulares”, ora criando “pessoas auxiliares suas” para desempenhar os cometimentos descentralizados. A atividade administrativa descentralizada surge, por uma das formas referidas, sempre que for levada a cabo por pessoa distinta do Estado, “seres juridicamente distintos Dele”, ainda que Dele sejam criaturas e “por isto mesmo se constituam [...] em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal” (MELLO, 2010, p. 150).

Outro traço fundamental que decorre das lições colacionadas é o de que a relação existente entre a entidade matriz, a destacar, a Administração Central, e o novo ente por ela criado não é fundamentada numa supremacia daquela sobre este, já que entre os entes descentralizados e os poderes centrais “não se registram vínculos de hierarquia” (MEDAUAR, 2007, p. 57) e “o que passa a existir, na relação entre ambas [pessoas estatais – central e descentralizada], é um poder chamado controle” (MELLO, 2010, p. 151).

Este controle de que fala a doutrina é denominado “tutela administrativa” ou “controle administrativo” e, no ordenamento jurídico brasileiro, quando se tratar do nível federal, é referido como “supervisão” (BRASIL, Decreto-lei 200/1967, arts. 19-29) (MEDAUAR, 2007, p. 57). Percebe-se, de pronto, apenas diante da nomenclatura enunciada pelos estudiosos e pela terminologia adotada pela legislação que a relação é mesmo diferente: há que se convir que

supremacia e subordinação encontram-se em diametral oposição ao significado de supervisão.

Neste cenário o que se tem é que:

[...] Os poderes centrais exercem um controle sobre tais entes – tutela – que juridicamente não se assimila ao controle hierárquico, embora na prática possa parecer assim. Algumas diferenças podem ser fixadas entre o controle hierárquico e a tutela administrativa. A relação de hierarquia existe entre órgãos situados em níveis diferentes da estrutura da mesma pessoa jurídica, implicando subordinação de órgãos inferiores àqueles de graus mais elevados; a tutela é controle exercido pelas entidades centrais sobre entes dotados de personalidade jurídica própria e poder próprio de decisão; portanto, na tutela há duas pessoas jurídicas em confronto.

Em segundo lugar, como os entes descentralizados são dotados de poder próprio de decisão em matéria específica, ou seja, têm competência própria (fixada mediante lei), não se pode cogitar daquele caráter de fungibilidade nas atribuições respectivas de superior e subordinado, típica do vínculo hierárquico; daí ser impossível, ao órgão central, avocar competência dos entes descentralizados. Em terceiro lugar, o poder hierárquico é incondicionado, o superior pode exercê-lo sem necessidade de previsão em texto legal; o poder de exercer tutela, ao contrário, é condicionado, pois não se presume, realizando-se só nos casos e formas previstos na lei (MEDAUAR, 2007, p. 57-58).

A notável diferença resta comprovada, ultrapassando a mera sensação gramatical trazida pelos vocábulos distintos. Se os poderes do hierarca são presumidos, naturais da própria relação entre órgãos numa gradiente de níveis – todos originários de um topo em comum e, justamente por isso, sustentador de todos os demais abaixo dele – os do controlador, daquele que supervisiona a atividade do ente descentralizado “só existem quando previstos em lei e se manifestam apenas em relação aos atos nela indicados” (MELLO, 2010, p. 151).

Tornada cristalina a distinção entre os conceitos, cabe retomar ponto pouco anterior na exposição. Se a descentralização “produz a transferência de poderes e atribuições para um outro sujeito distinto” fazendo com que haja, portanto, “um número maior de sujeitos titulares dos poderes públicos” (JUSTEN FILHO, 2006, p. 96-97) cabe conhecer que outros sujeitos são estes.

### **3.5.4 Notas sobre Administração Direta e Administração Indireta**

No caso da Administração Federal, conforme se depreende do artigo 4º, inc II e suas alíneas, do Decreto-lei 200 de 1967 e suas modificações ulteriores, são entidades dotadas de personalidade jurídica própria as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas. O parágrafo único do dispositivo também traz que tais entidades serão vinculadas ao Ministério – órgão desconcentrado da Presidência da República – de competência mais próxima à área de sua principal atividade.

É este também o diploma legal que convencionou chamar o conjunto destes entes produtos da descentralização como opção de organização administrativa de “Administração Indireta” (art. 4º, II) e que posiciona, em contraste, os serviços prestados na estrutura administrativa da Presidência e dos Ministérios, desconcentrados, portanto, como constituintes da “Administração Direta” (art. 4º, I) (BRASIL, Decreto-lei 200/1967).

Diante do cenário que se tem em tela, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 152) adverte que o diploma mencionado ao regular a organização da estrutura administrativa no nível federal o faz dividindo a Administração Pública em duas classes: direta e indireta e que:

Em tese, tal divisão deveria coincidir com os conceitos, dantes expostos, de centralização e descentralização administrativa, de tal sorte que “Administração centralizada” seria sinônimo de “Administração direta”, e “Administração descentralizada”, sinônimo de “Administração indireta”. Não foi isto que sucedeu, entretanto.

A questão apontada pelo autor ocorre por desencontros entre o diploma em tela e a Constituição Federal de 1988 que ensejam divergência nos entendimentos acerca, sobretudo, da situação das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e pela condição de

marginalidade em que ficam, neste esquema, “por serem alheios ao sobredito aparelho estatal” os “sujeitos prestadores de atividade tipicamente administrativa, como os concessionários de serviço público ou delegados de ofício público” (MELLO, 2010, p. 155).

Bandeira de Mello (2010, p. 155) finaliza explicando sua ressalva:

Com efeito, a expressão “Administração indireta”, que doutrinariamente deveria coincidir com “Administração descentralizada”, dela se afasta parcialmente. Por isto, ficaram fora da categorização como Administração indireta os casos em que a atividade administrativa é prestada por particulares, “concessionários de serviços públicos”, ou por “delgados de função ou ofício público” (caso dos titulares de cartórios).

Sobre a celeuma não se discutirá mais pois alheia, em princípio, aos interesses deste trabalho. O registro é feito, de forma breve, apenas para que não se ignore a questão emergente do estudo da doutrina sobre os temas atinentes à organização da Administração Pública. Também não se discorrerá em maior medida sobre as entidades descentralizadas em espécie, suas características, peculiaridades, finalidades e mais pois itens mercedores – para boa cobertura – de uma série de linhas indisponíveis neste estudo e fora de seu escopo.

Há que se lembrar que a finalidade do presente capítulo é lançar as bases para a discussão central que se desvelará adiante. Tal fundação necessária para que se construa o debate a seguir parece estar consolidada: o que se quis construir foi uma narrativa mais ou menos linear acerca do surgimento do Estado e, a partir daí, sobre suas funções e as formas que assume para delas dar conta. Foi o que se fez.

Inicialmente, tomou-se ciência da necessidade humana de associação com seus semelhantes – seja por fatores naturais, traços intrínsecos à condição humana, ou utilitariamente, por vantagens percebidas pela razão, mas, sobretudo, por imperativo imposto à reprodução biológica e histórica da espécie. Tal conjunto associado entra em funcionamento inicialmente, como visto, em formatos rudimentares, alinhados para o atendimento das necessidades cotidianas do indivíduo e daqueles mais próximos que o cercam e vai se tornando mais sofisticado na medida em que também as relações sociais se complexificam.

Em determinada altura desta saga, o que era mera comunidade quase tribal passa a ser regulamentada de forma a permitir maior segurança aos indivíduos-membros, maior estabilidade e previsibilidade na convivência no espaço comum. A alegoria pedagógica encontrada pelos teóricos dá conta de um (hipotético) acordo de vontades que convergem na confecção de um contrato social como esquema regulatório das relações entre humanos. Deste pacto emerge o Estado, o governante, como aquele que regula, na prática, tais relações.

Em sua primeira forma, o governante ergue-se com poderes absolutos e concentrados em si, destaca-se do corpo social como figura central e único receptor das parcelas de “poderes individuais” largados pelos governados em seu favor, em favor da constituição de um poder maior. A justificativa para tamanha concentração era a de necessidade de um soberano capaz de prover segurança para além-muros e ordem dentro do Estado.

Como se viu, antes que segurança, o que se tem é temor da mão pesada e do poder massivo do governante absoluto que diz e aplica lei conforme lhe convenha, sem que por isso possa ser demovido da posição de superioridade pois – no modelo que o justifica – encontra-se fora do acordo, beneficia-se dele em sua constituição mas ao contrato social e às vontades acordantes nada mais deve depois de constituído, além daquelas promessas que faz para justificar sua existência.

A história humana supera este modelo na medida em que o poder se desconcentra – ou as funções exercidas pelo poder se separam, em terminologia mais alinhada com a doutrina que “separa” finalmente os poderes – como consequência do triunfo das revoluções de cunho democratizante e em defesa de direitos fundamentais inerentes à condição humana. A partir deste ponto, o indivíduo participa mais proximamente da constituição do poder e da atuação daqueles que o titularizam (e que são pelo cidadão escolhidos, no regime democrático) que são sim atingidos pelo contrato, não governando de acordo com seus propósitos e métodos próprios mas nos estritos limites previstos pelo contrato social. As Constituições nacionais, de maneira geral, são o símbolo maior da consolidação deste ideário e o Estado, para dar conta de proteger e promover os direitos fundamentais conquistados, passa a prestar uma série de outros serviços ao público governado, oferecer uma série de utilidades que garantam a dignidade humana e uma esfera mínima (cada vez mais ampliada) de segurança – não mais apenas a física – podendo-se falar, quem sabe, em “seguridade”.

Este rol de atribuições cresce na medida em que a cidadania demanda a ampliação do espectro de atuação no Estado, as reclamações

são, sobretudo, de cunho social e, para além de mera proteção da vida e do patrimônio e outras escassas garantias mais, o Estado passa a prover saúde, educação, proteções diversas ao trabalhador, entre tantos outros itens elencados nas Cartas Maiores nacionais.

É para dar conta de um catálogo tão amplo de serviços públicos que o Estado precisa encontrar novas formas de se organizar, de racionalizar a prestação de tais serviços e aqui passa a adequar sua forma às suas novas funções. Inicialmente procede em sua organização política e depois passa às fórmulas organizacionais de sua Administração, ao projeto de arquitetura institucional que se levará a cabo.

No caso brasileiro, a consolidação da separação dos poderes (e de seu ideário de pulverizar os poderes públicos ao longo de quantos níveis seja possível e conveniente) se dá na desconcentração dos poderes – separação de funções, parcelas de competência – a partir da Administração Central em direção às suas margens, através dos órgãos do sistema maior, do coração aos capilares, do cérebro às terminações mais periféricas; e na descentralização – criação de pessoas jurídicas específicas para o desempenho de determinadas funções que, embora integrem, de alguma forma a “unidade” do Poder Público o fazem sob novos traços, sem o vínculo de hierarquia com o ente que as cria, que não mais subordina, como na desconcentração pela criação de órgãos, mas meramente supervisiona a atuação de tais entes.

Como também se viu, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, CF/1988) representa grande avanço em uma série de campos e é o diploma fundador do Estado brasileiro nos moldes em que se encontra. Lá encontram-se contempladas todas as matérias discutidas até este ponto, todos os conceitos, debates e conclusões decorrentes das revoluções históricas atravessadas pelo humano e suas instituições, e, em se discutindo a Administração Pública e o Estado brasileiros será sempre esta Carta o paradigma a ser considerado, a lente para contemplação da realidade a ser administrada pelo Poder Público.

O enredo é longo mas necessário para que a discussão vindoura seja informada pela compreensão histórica e teórica, sistêmica, mais apurada sobre o Estado, seu desenvolvimento e de suas instituições e, sobretudo, o modelo brasileiro, com seus órgãos e entes desenhados, cada um deles portador de determinada competência, limites e formas de atuação.

Se durante a exposição teórica que se fez até este ponto não houve aprofundamento nas entidades descentralizadas em espécie nem nas formas de distribuição de competências de forma mais detalhada

entre estas e os órgãos da Administração dita Central, foi por necessidade de concisão e de concentração naquilo que é central ao objetivo deste trabalho. Traçadas as fundamentações de base, os próximos capítulos ocupam-se de abordar, partindo das premissas vistas neste cenário mais amplo e genérico, em especificidade, um daqueles entes gerados pelo Estado quando da prática da “técnica” de descentralização da Administração como opção de “gestão” dos serviços públicos e, após, uma função, uma competência do núcleo mais fundamental do Estado e as formas pelas quais ele pode cumpri-la de acordo com a Constituição Federal vigente e os demais diplomas infraconstitucionais com ela consoantes.

## 4. UNIVERSIDADE, AUTONOMIA E SEUS LIMITES

### 4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O primeiro capítulo, como se viu, tratou de lançar as bases gerais para que a exposição seguinte fosse subsidiada por uma compreensão ampla do sistema institucional de um estado democrático de direito e, mais especificamente, do Brasil produto da Constituição Federal de 1988. Quis-se obter todo um ferramental analítico para que demais institutos jurídicos e entidades estatais possam ser vislumbradas tendo-se em conta a necessária perspectiva histórica que informa, em muito, sua compreensão.

No mais, restou evidente que, para que se possam estudar as partes de um todo, há que se entender a completude em alguma profundidade, para que não se cometam incorreções de entendimento e posterior advocacia em sentido equivocado.

A seção inicial, então, abordou, por vias de uma narrativa que procurou ser linear dentro de suas limitações, o enredo das formas mais simplórias de associação humana até os Estados complexos da modernidade em diante. Dentro destes cenários mais recentes, tratou-se de compreender a forma pela qual as Constituições ocuparam-se de dividir as funções estatais, separar os poderes, para que, por um lado, não se concentrem em demasia, como em experiência frustrada da política humana – nas épocas do absolutismo autoritário –, e por outro, para que determinadas instituições possam trilhar caminho próprio de especialização em determinadas matérias e serviços, podendo, desta feita, cumprir determinadas tarefas do Estado, os serviços públicos, com maior eficiência.

Assim, organiza-se o Estado em Administração direta, aquela mais central, que abarca as competências mais nucleares ao que se espera de um Estado; e indireta, com as entidades descentralizadas dotadas de certa autonomia para dar conta dos fins para os quais são programadas e criadas pelo ente central.

Tal medida é necessária pelo amplo espectro de atividades das quais o Estado precisa se ocupar na medida em que historicamente traz para si uma série de novas competências decorrentes de demandas e pressões sociais.

Uma destas áreas de atuação é a educação e, dentro dela, a de nível superior, tarefa que, por sua natureza, demanda maior dose de

liberdade, a dita autonomia das entidades da Administração indireta, em princípio. É por conta disto que o Estado brasileiro de 1988 em diante – e aqui não se faz juízo ou referência à história anterior ao período pois fora do escopo do estudo, em princípio – opta por prestar o peculiar serviço público que é o de ensino superior, pesquisa e extensão por meio das universidades públicas, entidades autárquicas com traços especiais, dotadas de certa medida de autonomia por possuírem um regime jurídico especialmente diferenciado.

Ocorre que o legislador entende tão distinta a natureza desta instituição que optou por referir não apenas a autonomia típica das autarquias, mas consignou na Constituição ainda uma outra “modalidade”, a autonomia universitária, que, por sua vez, também é de difícil caracterização, em primeira análise.

O presente capítulo, munido das lições e dos argumentos de seu antecedente, avança, então, na intenção de desembaraçar a complexidade dos conceitos envolvidos com a autonomia universitária fazendo, inicialmente – e por justificativa análoga à apresentada para a seção anterior – uma introdução histórica acerca do instituto específico que é a autonomia universitária, para que se possa compreendê-lo com maior riqueza que a permitida pelas econômicas letras constitucionais sobre o tema para, depois, avançar no estudo da doutrina sobre o assunto e nos eventuais outros dispositivos legais que com ele dialoguem.

A etapa é extremamente relevante pois, delimitadas as margens da autonomia universitária, há que se levar este conhecimento adiante quando se partir para a tarefa de analisar a interação da universidade com outras instituições públicas. É a compreensão das lições em frente que garante que não se confundam, depois, situação configurada como interferência indevida na universidade, atendado ou afronta à autonomia universitária com outra eventual de lícita atuação de instituições que também possuem competências constitucionais que não se dobram à autonomia universitária, que só se impõe em razão dos fins da universidade e dentro de termos tornados restritos pela legislação pátria, como se observa na sequência.

## 4.2 A NATUREZA JURÍDICA DE UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL

### 4.2.1 O critério técnico, funcional ou “por serviços” como modalidade de descentralização administrativa

Até esta altura do texto, o Estado e suas instituições – quer componentes da Administração Central, quer integrantes da resultante da descentralização – foram tratados de forma genérica. A demonstração do que diz a lei e doutrina foi feita sem que se tomasse como objeto de estudo uma ou outra instituição, órgão ou ente específico. Como se disse, a intenção foi sedimentar as bases gerais para que se pudesse, partindo delas, explorar casos delimitados e é o que se faz neste capítulo.

Vistas as técnicas de governança que são a desconcentração e a descentralização e entendidos os conceitos básicos envolvidos em cada um dos termos, ficando claros os traços que distinguem um e outro modelo de organização da Administração Pública, agora a exposição ocupa-se de estudar com maior profundidade a situação de uma entidade específica resultante da descentralização.

Inicialmente, e agora que se aborda esse tema com maiores detalhes, cabe reconhecer que a descentralização se “justifica” por alguns motivos determinantes, vezes cumulados, vezes alternativos. Em outras palavras, não há apenas um “modal” de descentralização, mas alguns, cada uma com diferentes intuitos. Não há consenso entre os doutrinadores sobre qual a forma adequada de classificar a(s) descentralização(ões), alerta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002), mas boa parte concorda com duas modalidades: a feita por aspectos técnicos, funcionais, pelo serviço que presta e outra realizada levando-se em conta o aspecto geográfico, territorial. Há ainda autores que incluem no rol uma terceira classe, a da descentralização por colaboração. Destas categorias a que é objeto do presente estudo é, primordialmente, a primeira.

A descentralização pelo serviço merece destaque por se alinhar com uma das mais notáveis características da própria Administração indireta: a da especialidade das atribuições das entidades (MEDAUAR, 2007) e é a que se verificará, como o nome sugere, quando o poder público – seja a União, Estados ou Municípios – cria uma pessoa jurídica, seja ela de direito público ou privado e “a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público” (DI PIETRO, 2002, p. 351).

Em solo brasileiro, esta criação só se pode realizar por força de lei e, neste caso, como consequência da passagem de tanto titularidade como execução do serviço, tem-se que o ente descentralizado:

Desempenha o serviço com independência em relação à pessoa que lhe deu vida, podendo opor-

se à interferências indevidas; estas somente são admissíveis nos limites expressamente estabelecidos em lei e têm por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída. Essa a razão do controle ou tutela a que tais entidades se submetem nos limites da lei (DI PIETRO, 2002, p. 352).

Segundo Di Pietro (2002, p. 352), o dito processo de descentralização envolve, necessariamente (com os grifos no original):

1. Reconhecimento de **personalidade jurídica** ao ente descentralizado;
2. Existência de órgãos próprios, com **capacidade de auto-administração** exercida com certa independência em relação ao poder central;
3. **Patrimônio próprio**, necessário à consecução de seus fins;
4. **Capacidade específica**, ou seja, limitada à execução do serviço público determinado que lhe foi transferido, o que implica sujeição ao **princípio da especialização**, que impede o ente descentralizado de desviar-se dos fins que justificam a sua criação;
5. Sujeição a **controle** ou **tutela**, exercido nos limites da lei, pelo ente instituidor; esse controle tem que ser limitado pela lei precisamente para assegurar certa margem de independência ao ente descentralizado, sem o que não se justificaria a sua instituição.

A figura que basicamente corresponde a este modelo é a autarquia, embora outros entes que também exerçam serviço público possam se enquadrar dentro da classificação de descentralização em tela. Destaca-se a autarquia, no entanto, pois “tradicionalmente os autores indicam apenas a autarquia como forma de descentralização por serviço,

definindo-a, por isso mesmo, como serviço público descentralizado” (DI PIETRO, 2002, p. 351) (grifos no original).

Em continuidade, Di Pietro (2002, p. 353) reafirma:

[...] que a instituição de entidades descentralizadas prende-se essencialmente a razões de ordem **técnico-administrativa**; o acréscimo de encargos assumidos pelo Estado prestador de serviços (Estado do Bem-estar) aconselha a descentralização de atividades que, pelo elevado número e complexidade, não poderiam ser executadas a contento se mantidas nas mãos de uma única pessoa jurídica. A descentralização, além de aliviar o órgão central de certo número de atividades, ainda traz o benefício da especialização com a criação da entidade, formar-se-á (ou deveria formar-se) um corpo técnico, especializado na execução do serviço que lhe foi confiado.

A intenção desta seção é aproximar-se da natureza jurídica de uma universidade pública e os sinais indicam que é este o caminho correto. Uma universidade mantida pelo poder público parece atender com primor aos requisitos de especialização vistos anteriormente como traço distintivo de um serviço público descentralizado pela técnica, por critério funcional, ou seja, da definição de autarquia. Tarefas como a realização do ensino em nível superior, bem como de pesquisa e desenvolvimento de ciência e tecnologia, além da extensão de tais serviços à comunidade em geral aparentam ser atividades de elevada complexidade e que indiquem (ou mesmo demandem) a formação de um corpo técnico especializado em tais misteres tão peculiares.

Diante da aparente possibilidade de se enquadrar uma universidade pública nesta categoria de descentralização e naquele ente específico – dentro do rol de componentes da Administração Indireta –, pode-se avançar buscando algum argumento mais que confirme tal percepção.

Di Pietro, administrativista que vem sendo utilizada para os primeiros passos desta seção, auxiliando no trabalho de encontrar qual ente em espécie identifica-se com o objeto de estudo que é a universidade pública, ao tratar das autarquias com maior especificidade, as classifica conforme critério consoante com o que vem sendo visto até

aqui, qual seja, o do tipo de atividade realizada e, pela aplicação deste filtro, apresenta um rol com as seguintes divisões (2002, p. 369-370):

1. **Econômicas**, destinadas ao controle e inventivo à produção, circulação e consumo de certas mercadorias, como o Instituto do Açúcar e do Alcool;
2. **De crédito**, como as Caixas Econômicas (hoje transformadas em empresas públicas);
3. **Industriais**, como a Imprensa Oficial do Estado (hoje também transformada em empresa);
4. **De previdência e assistência**, como o INSS e o IPESP;
5. **Profissionais ou corporativas**, que fiscalizam o exercício das profissões, como a OAB;
6. As **culturais** ou de **ensino**, em que se incluem as Universidades.

A autora logo adverte que tal categorização “carece de relevância, tendo em vista que o tipo de atividade não altera o regime jurídico” e porque “sempre é possível surgirem autarquias com novas funções que não se enquadra em nenhuma das categorias mencionadas” (DI PIETRO, 2002, p. 370).

Em que pese ser compreensível e válida a ressalva da estudiosa, na corrente leitura, a presença da universidade e de uma dita classe de autarquias “culturais” ou “de ensino” representam a confirmação necessária para asseverar – com base em doutrina especializada, sem a necessidade de recurso à legislação específica de uma ou outra instituição universitária – de que se tratam as universidades públicas de autarquias, de entes desta classe, integrantes da Administração Pública indireta pela descentralização por conta da natureza dos serviços que prestam. É o ponto em que se precisava chegar para passar ao estudo cuidadoso da autarquia, tendo-a já identificado como “sinônimo técnico” de universidade pública, sabendo que esta é instituição daquela categoria.

#### 4.2.2 A Autarquia e suas características

Parece acertado que, seguindo a linha de raciocínio da exposição que se vem desenvolvendo, a próxima etapa se ocupe de analisar a

autarquia e suas características mais gerais bem como suas peculiaridades. É que, embora simples em primeira passagem, a figura traz consigo questões controversas e outras que demandam maior cuidado no entendimento para que não se cometam equívocos decorrentes de interpretações errôneas acerca dos traços que definem uma instituição identificada com o modelo autárquico.

A primeira problemática emerge do próprio nome que designa tal figura da Administração Pública. Conforme leciona Di Pietro (2002, p. 365-366):

O termo autarquia, incorporado há cerca de três décadas ao nosso léxico, é formado de dois elementos justapostos: autós (= próprio) e arquia (= comando, governo, direção), significando, à letra, etimologicamente, “comando próprio, direção própria, auto-governo”.

Inicialmente, o vocábulo, utilizado por Santi Romano, na Itália de 1897, fazia referência “às comunas, províncias e outros entes públicos existentes nos Estados unitários” (DI PIETRO, 2002). Este dado é relevante para que se compreenda que o termo “autarquia” surge com significado sensivelmente diverso do empregado pelo direito brasileiro, por aquele que se utilizará neste trabalho, portanto. “Autarquia” designava, em princípio, as “formas de descentralização territorial, próprias dos Estados unitários” e apenas pelo trabalho de outros doutrinadores, também italianos, como Guido Zanobini e Renato Alessi, que surge o conceito de autarquia como entidade da Administração Indireta, produto da descentralização “por serviço” da Administração, apta a exercer tais serviços com mesmos efeitos e características da atuação do próprio Estado (DI PIETRO, 2002, p. 366).

Então, embora o termo autarquia signifique “autogoverno ou governo próprio” esta noção semântica foi perdida no direito positivo para um novo significado, qual seja, de “pessoa jurídica administrativa com relativa capacidade de gestão dos interesses a seu cargo, embora sob controle do Estado, de onde se originou” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 506).

Não por outro motivo seja possível, atualmente, encontrar na doutrina conceitos de autarquia como “entidades administrativas autônomas, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições estatais determinadas” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 39)

Tal definição, como se vê, é consoante com o dispositivo legal que estabelece os contornos da autarquia como sendo:

O serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, Decreto-lei nº 200/1967, art. 5º, inciso I).

Deve-se notar, na análise do dispositivo, porém, a inadequação do uso do termo “autônomo” que deve ser lido com extremo cuidado. Uma interpretação menos cautelosa pode pretender extrair do item legal a noção de que as autarquias são “entes dotados da mesma natureza que os Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, todos com autonomia política” (MEDAUAR, 2007, p. 69). Contudo, a leitura do vocábulo não deve ir neste sentido, mas apenas ser tomada como indicativo de que não há subordinação hierárquica, de que existe uma margem maior de liberdade na atuação que aquela existente nos órgãos da Administração direta. Trata-se, assim, de mera positivação de uma característica própria dos “entes resultantes de descentralização administrativa” (MEDAUAR, 2007, p. 69).

José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 506-507) vai mais adiante na crítica sobre a confusão entre autarquia e autonomia em trecho que, embora longo, merece reprodução integral:

A despeito da imprecisão de que se revestem os vocábulos quando tentam caracterizar institutos jurídicos, autarquia e autonomia tem significados diversos.

Autonomia é figura de conotação mais política, porque indica que alguns entes podem criar sua própria administração e estabelecer sua organização jurídica, como observava ZANOBINI. Não se trata de uma pessoa instituída pelo Estado; é, com efeito, uma parcela do próprio Estado. Em determinadas situações, as pessoas autônomas têm capacidade política, significando a possibilidade de eleger os seus próprios representantes. Melhor exemplo de entes

autônomos é o das pessoas integrantes de uma federação, como no caso do Brasil. Estados, Distrito Federal e Municípios são, todos eles, autônomo, no sentido de que, nos termos da Constituição Federal, dispõem de todas aquelas prerrogativas e peculiaridades. O art. 18 da Constituição, aliás, emprega o termo **autônomo** quando se refere a tais entidades políticas.

Outro é o sentido de autarquia. Aqui a conotação não é de caráter político, mas sim administrativo. O Estado, quando cria autarquias, visa a atribuir-lhes algumas funções que merecem ser executadas de forma descentralizada. Daí não poderem criar regras jurídicas de auto-organização, nem terem capacidade política. Sua função é meramente administrativa. Por tal motivo é que se pode afirmar que, enquanto a autonomia é o próprio Estado, a autarquia é **apenas uma pessoa administrativa criada pelo Estado**. (grifos no original).

Por estas críticas e pelo necessário cuidado na leitura da definição legal para autarquia, sobretudo quando faz menção à autonomia, que a conceituação de Hely Lopes Meirelles (2011, p. 380-381) parece adequada e bem resolvida. Para o administrativista:

Autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições específicas. São entes autônomos, mas não são autônomo. Inconfundível é autonomia com autarquia: aquela legisla para si; esta administra-se a si própria, segundo as leis editadas pela entidade que a criou.

O conceito de autarquia é meramente administrativo; o de autonomia é precipuamente político. Daí estarem as autarquias sujeitas ao controle da entidade estatal a que pertencem, enquanto autônomo permanecem livres desse controle e só adstritas à atuação políticas das entidades maiores a que se vinculam, como ocorre

com os Municípios brasileiros (autonomias), em relação aos Estados-membros e à União.

Esclarecida a presença da referência à autonomia na definição legal de autarquia, pode-se seguir em frente com a certeza de que se trata de um ente com maior possibilidade de autoadministração, de maiores margens para definições das características de seu governo interior, nas matérias internas, mas ainda assim completamente vinculado ao sistema que o cerca, quer seja no âmbito legal, político, ou diante da miríade de outras instituições públicas que com a autarquia interagirão na gestão da “coisa pública”, das utilidades ou serviços públicos.

Resta evidente que o vínculo existente não é o da hierarquia e a relação, como visto em seção anterior, não é a de subordinação mas há, necessariamente, uma conexão sistêmica ao Estado já que é, a autarquia, como visto, uma parte dele, uma pessoa – dentre tantas outras – criadas por Ele.

Sobre a criação das autarquias, há outra infelicidade do legislador a ser mencionada. É que, embora o Decreto-lei nº 200 de 1967 (BRASIL, Decreto-lei nº 200/1967) aponte que a criação da autarquia, por via de lei, confere ao ente personalidade jurídica própria, não trata de qualificar que tipo de personalidade é esta. Não obstante omissis neste ponto, o diploma em comento, é possível inferir que só se pode tratar, a autarquia, de uma pessoa jurídica de direito público e a confirmação desta qualificação é vista no Código Civil que expressamente relaciona as autarquias neste rol, conforme se percebe em consulta ao art. 41, Inciso IV. (BRASIL, Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

Portadora desta condição, a autarquia passa a ter, portanto, todas as prerrogativas contidas no ordenamento jurídico vigente que sejam pertinentes a esta classe de “personalidade jurídica”. Ainda no tocante ao tema, vale ressaltar que, por ser pessoa jurídica de direito público, criada por lei, sua existência se dá no mesmo momento em que iniciada a vigência da lei criadora – em conexão ao princípio da legalidade, ou em espécie de manifestação deste –, não havendo dependência de quaisquer outros atos constitutivos previstos na legislação pátria para as pessoas de direito privado, por exemplo (CARVALHO FILHO, 2010).

Ainda no que diz respeito à criação da autarquia, e apenas confirmando o que já se insinuou anteriormente, a vigente Constituição estabelece que a criação de pessoas da Administração Indireta encontra-

se num campo de reserva legal em que todas, portanto, inclusive as autarquias, devem ser criadas por lei específica, de iniciativa privativa do chefe do Executivo (MEDAUAR, 2007) (CARVALHO FILHO, 2010) (BRASIL, CF/1988, art. 37, XIX e art. 61, § 1º, II, “e”)

Embora criada por lei, a organização das autarquias se delinea por ato administrativo, normalmente em forma de decreto exarado também pelo que chefia o Executivo. Neste momento é que “são fixadas as regras atinentes ao funcionamento da autarquia, aos órgãos componentes e à sua competência administrativa, ao procedimento interno e a outros aspectos ligados efetivamente à atuação da entidade autárquica” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 511).

É que, a partir da criação, conforme lecionam Alexandrino e Paulo (2011, p. 43),

é de todo evidente a necessidade de serem adotadas, pelo Poder Executivo (supondo que se trate de uma autarquia vinculada a esse Poder, situação verificada na quase totalidade dos casos), [e em outros casos, por evidente, as iniciativas seriam do chefe do Poder a que esteja vinculada a entidade autárquica] diversas providências concretas para possibilitar a efetiva entrada em operação da autarquia. No mais das vezes, o decreto de “instalação” ou “implantação” aprove e veicula o regulamento da entidade, sua estrutura regimental, o seu quadro de cargos e funções, ou autoriza o Ministro de Estado, ou a própria diretoria da entidade, a aprovar o regimento interno da autarquia e etc.

No mais, se para a criação da autarquia é a lei o instrumento adequado, “as mesmas razões que inspiram o princípio da legalidade, no tocante à criação de pessoas administrativas, estão presentes no processo de extinção”. Ou seja, para que se finde a existência de uma autarquia, por simetria das formas jurídicas, também deve sê-lo por força de lei (CARVALHO FILHO, 2010).

Discutida a questão da autonomia, da natureza da personalidade jurídica e da necessidade criação por lei, seguindo-se na ordem de leitura do dispositivo que identifica a autarquia, a lembrar, o art. 5º, inciso I do Decreto-lei nº 200 de 1967, tem-se que a autarquia possui “patrimônio e receitas próprios” para executar suas atividades.

Sobre o t3pico Alexandre e Paulo (2011, p. 43) lecionam:

O patrim3nio inicial da autarquia 3 formado a partir da transfer3ncia de bens, m3veis e im3veis, do ente federado que a criou, os quais passam a pertencer 3 nova entidade. Extinguindo-se a autarquia, todo o seu patrim3nio 3 reincorporado ao ativo da pessoa pol3tica a que ela pertencia. Os bens das autarquias s3o considerados bens p3blicos, gozando dos mesmos privil3gios atribuidos aos bens p3blicos em geral, como a imprescritibilidade (n3o podem ser adquiridos mediante usucapi3o) e a impenhorabilidade (n3o podem ser objeto de penhora, ato processual que implica a constri3o de bens do devedor a fim de garantir uma execu3o judicial; a execu3o judicial contra uma autarquia est3 sujeita ao regime de precat3rios, previsto no art. 100 da Consitu3o).

Ainda, em raz3o da qualifica3o dos bens como “p3blicos”, al3m das benesses legais existem, de igual sorte, restri3es. Carvalho Filho (2010, p. 523), depois de tratar das prote3es especiais, discorre que:

Por outro lado, n3o 3 livre para o administrador aut3rquico a sua aliena3o; como ocorre com os bens p3blicos em geral, 3 necess3rio que o administrador obede3a 3s regras legais reguladoras dessa especial atividade administrativa, qual seja, a alienabilidade dos bens p3blicos.

Maiores detalhamentos a respeito dos bens p3blicos n3o s3o prioridade deste trabalho, logo as linhas apresentadas s3o bastantes para dar conta de uma compreens3o geral sobre o tema e, por isso, avança-se.

No que diz respeito ao or3amento, pr3ximo item previsto no enunciado legal que trata das autarquias, tem-se que ele, “em sua forma, 3 id3ntico ao dos 3rg3os da administra3o direta; suas receitas e despesas integram o chamado ‘or3amento fiscal’, parte da lei or3ament3ria anual” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 45) (BRASIL, CF/1988, art 165, 3 5.º, I). O principal tra3o a ser considerado, no entanto, 3 que tanto bens como rendas, considerados

patrimônios públicos possuem, aqui, “destinação especial e administração própria da entidade a que foram incorporados, para realização dos objetivos legais e estatutários” (MEIRELLES, 2010, p. 384).

Ainda, em assuntos acessórios aos que se tem tratado até este ponto, tem-se que as autarquias usufruem de imunidade tributária em relação aos impostos – conforme previsão da Constituição Federal em seu artigo 150, VI, “a” e § 2.º do mesmo dispositivo – e não se submetem ao regime falimentar em razão das atividades que desenvolvem, os serviços públicos (SPITZCOVSKY, 2010).

Sobre outras prerrogativas autárquicas não se realizam maiores aprofundamentos, pois, também, questões excessivamente técnicas para os fins a que se destina esta descrição dos traços gerais da figura da Administração Pública e suas particularidades mais atinentes àquilo que interessa para esta pesquisa. Fechando as notas acerca de questões de alçada da burocracia autárquica, o que se pode destacar, por fim, é que, no que diz respeito a seus atos e contratos, são eles, regra geral, portadores das mesmas peculiaridades percebidas nos emanados pela administração direta, ou seja, sua legitimidade encontra-se condicionada aos mesmos requisitos de validade – competência, finalidade, forma, motivo e objeto – e fruem dos mesmos atributos gerais – presunção de legitimidade, imperatividade e autoexecutoriedade. Evidente também que pela natureza do ente os contratos devem – salvo no casos previstos em lei – seguir o rito das licitações, regra geral no setor público. (ALEXANDRINO; PAULO, 2011); (CARVALHO FILHO, 2010)

Outro ponto em comum com demais “setores” públicos é o do regime do pessoal, que é o dito regime jurídico único, aplicável a todos os servidores da administração direta, das autarquias e fundações públicas. Em que pese ter vigorado temporariamente, por conta da Emenda Constitucional 19 de 1998, nova redação do artigo 39 da Constituição Federal, em alteração que extinguiu a obrigatoriedade do regime único, permitindo a existência de outros regulamentos de pessoal, tal modificação legal teve sua eficácia suspensa em agosto de 2007 por liminar concedida na ADIN 2135 do Distrito Federal que pende de julgamento do mérito (ALEXANDRINO; PAULO, 2011). O tema também é excessivamente específico para que se discorra ainda mais, o que importa é conhecer que, ao menos neste momento, há apenas um regime de pessoal aplicável às autarquias, e como visto, não apenas a elas.

Em tema relativamente conexo ao de pessoal, há destaque também, no tocante aos dirigentes da entidade, que são “investidos nos

respectivos cargos na forma que a lei ou seu estatuto estabelecer” (MEIRELLES, 2011, p. 384). A competência para a nomeação, não obstante, nas autarquias federais, é privativa do Presidente da República e, de forma simétrica, nos Estados Membros, do Governador e no Município, do Prefeito (ALEXANDRINO; PAULO, 2011); (BRASIL, CF/1988, art. 84, XXV).

Retiradas do caminho estas questões, restam ainda alguns esclarecimentos fundamentais a respeito do ente autárquico para que se dê por finalizada esta revisão dos traços da figura autárquica que se vem fazendo até esta altura da presente seção. Os pontos restantes asseveram e repisam, por garantia, alguns dos sinais mais relevantes e trazem a transição necessária para os próximos objetos de estudo do capítulo.

O próximo ponto que merece algumas linhas mais diz respeito à relação entre a autarquia e o ente estatal que a institui. O tema já foi marginalmente abordado na exposição realizada até esta altura, mas, vale tecer mais comentários em reiteração do exposto e eventual acréscimo de argumentos não anteriormente trazidos à luz.

Inicialmente, em revisão, há sempre que se lembrar que as autarquias, bem como qualquer outra entidade da Administração indireta, não são subordinadas ao ente federado que as originaram. Não havendo aquela relação de hierarquia anteriormente debatida de forma aprofundada, o que existe é uma vinculação administrativa. A subordinação presente nas interações entre órgãos da Administração direta dá vez para o “denominado controle finalístico ou tutela administrativa ou supervisão”, e quando a vinculação é com um Ministério, convencionou-se fazer menção à expressão “supervisão ministerial” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 48).

Também como já argumentado em linhas anteriores, este controle finalístico é precedido pela previsão legal que determina os limites e os instrumentos para que se realize, sempre com vistas “a assegurar que a entidade controlada esteja atuando em conformidade com os fins que a lei instituidora lhe impôs, esteja atuando segundo a finalidade para cuja persecução foi criada – por isso, controle finalístico” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 48).

Hely Lopes Meirelles (2011, p. 387), como de costume, em sua obra, resume bem o tema e sobre este controle das autarquias pelos entes instituidores comenta que:

é a vigilância, orientação e correção que a entidade estatal exerce sobre os atos e a conduta dos dirigentes de suas autarquias. Mas esse

controle não é pleno, nem ilimitado. É restrito aos atos da administração superior e limitado aos termos da lei que o estabelece, para não suprimir a autonomia administrativa dessas entidades.

[...]

Sendo as autarquias serviços públicos descentralizados, personalizados e autônomos, não se acham integradas na estrutura orgânica do Executivo, nem hierarquizadas a qualquer chefia, mas tão-somente vinculadas à Administração direta, compondo, separadamente, a Administração indireta do Estado com outras entidades autônomas (fundações, empresas públicas, e sociedades de economia mista). Por esse motivo não se sujeitam ao controle hierárquico, mas, sim, a um controle diverso, finalístico, atenuado, normalmente de legalidade e excepcionalmente de mérito, visando unicamente a mantê-las dentro de suas finalidades institucionais, enquadradas no plano global da Administração a que se vinculam e fiéis às suas normas regulamentares. É um controle de orientação e correção superiores, só apreciando os atos internos e a conduta funcional de seus dirigentes em condições especialíssimas, autorizadas por lei.

Pertinente a lição, pois resolve o tema e remete de volta, quando comenta do serviço público descentralizado, ao dispositivo legal que originou a dissertação que se faz nesta seção do texto, a lembrar, o que define a autarquia. O controle finalístico também, de alguma maneira, é mecanismo garantidor da própria justificativa da existência da figura autárquica, qual seja, de execução de serviços públicos que requeiram especialização e que, por sua especificidade, demandem ou ao menos justifiquem, para seu melhor funcionamento, para maior eficiência, “gestão administrativa e financeira descentralizada” (BRASIL, Decreto-lei nº 200/1967, art. 5º, inciso I).

Parece que, com apoio da doutrina e dos diplomas legais pertinentes, foi possível passar em revista por todas as componentes ou nuances contidas no dispositivo suprarreferido, evidente, dentro dos limites daquilo que seja pertinente ao trabalho que aqui se faz, diante de sua natureza. Claro que um estudo que tivesse em seu foco a dissecação

da figura autárquica poderia – e mesmo deveria – aprofundar a análise em muito, abordando outros tantos pontos que aqui opta-se por não incluir na exposição pois excessivamente distantes da meta central deste capítulo e, precipuamente, deste trabalho como um todo.

Sobre a classificação das autarquias, anteriormente, já houve breve digressão e a lição que mais chama a atenção, em realidade, é aquela já colacionada de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002), ao dizer que, em verdade, grandes catalogações das autarquias, dividindo-as em classes, não apresentam notável relevância nem trazem à tona novas informações.

No mais, a própria classificação depende do prisma utilizado e, portanto, encontram-se, nas obras dos estudiosos do Direito Administrativo, uma variedade ampla de maneiras de ordenar as autarquias segundo um ou outro critério. De qualquer sorte, para que o tópico não seja ignorado nesta altura do texto, ressalta-as existirem pelo menos três critérios pelos quais se podem elencar separadamente as autarquias com a demarcação de alguma diferença de fato. Ditos critérios são os que dizem respeito ao nível federativo, ao objeto e à natureza ou regime jurídico (CARVALHO FILHO, 2010).

Na classificação quanto ao nível federativo, Carvalho Filho (2010, p. 512) esclarece que, como o nome já sugere, leva-se em conta o círculo federativo responsável pela criação da autarquia, podendo estas serem federais, estaduais, distritais ou municipais, conforme sejam instituídas pelos entes correspondentes, mas que qualquer que seja o caso:

[...] as regras gerais previstas na Constituição para essa categoria aplicam-se a todas elas, independentemente da esfera federativa de onde se tenham originado. Os aspectos especiais que acarretam variação entre elas não se prendem ao nível federativo, mas sim à pessoa federativa em si, já que cada uma destas tem autonomia para estabelecer os objetivos, planos de cargos e salários dos servidores, a organização etc.

Em virtude da autonomia de que são titulares, na forma do art. 18 da CF, cada uma das pessoas federativas tem competência para instituir suas próprias autarquias, que ficarão vinculadas à respectiva Administração Direta. Todavia, não são

admissíveis autarquias interestaduais ou intermunicipais.

Quanto à categorização segundo o objeto, o nome também permite intuir que são relacionadas, as classes de autarquia, conforme o campo em que atuam, de acordo com os traços mais característicos do serviço público que prestam. Foi a classificação já evocada em seção anterior, utilizando-se, naquela oportunidade, o elenco proposto por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002) que encontra alguma consonância com a proposta do administrativista levado em conta neste momento: para Carvalho Filho (2010, p. 513-514), distribuem-se, as autarquias, entre “assistenciais”, “previdenciárias”, “culturais”, “profissionais ou corporativas”, “administrativas”, “de controle” e “associativas”.

Sobre cada uma destas classes não cabem maiores digressões pois alheias aos elementos essenciais que se precisa extrair do tema para seguir adiante no trabalho. A título informativo, no entanto, cabe a breve menção de que, para Carvalho Filho (2010, p. 513), as autarquias ditas culturais são aquelas voltadas para as atividades de educação e ensino e elenca, o autor, como exemplo, a Universidade Federal do Rio de Janeiro – aqui ponto importante de convergência com o entendimento de Di Pietro (2002) que foi seguido antes pois, uma vez mais, confirma-se a Universidade pública como instituição autárquica.

Por fim, o último critério elencado por Carvalho Filho (2010) é o relativo ao regime jurídico. O autor assevera não abonar esta modalidade ou critério de classificação, realizando-a apenas em razão de ela estar sendo recepcionada por outros estudiosos quando abordam o tema e por figurar, a terminologia, em diplomas legais do ordenamento jurídico pátrio.

Diante da situação, Carvalho Filho (2010, p. 517) faz concessão e admite as autarquias em dois grupos, as ditas autarquias comuns ou de regime (jurídico) comum e as autarquias especiais ou de regime (jurídico) especial e explica:

Segundo a própria terminologia, é fácil distingui-las: as primeiras estariam sujeitas a uma disciplina jurídica sem qualquer especificidade, ao passo que as últimas seriam regidas por disciplina específica, cuja característica seria a de atribuir prerrogativas especiais e diferenciadas a certas autarquias

E complementa o autor:

Foi a lei nº 5.540, de 28/11/1968, que, ao dispor sobre a organização do ensino superior, estabeleceu que as universidades e estabelecimentos de ensino, quando oficiais, se constituiriam em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público. Contudo, não definiu o que seria esse regime especial, limitando-se exclusivamente a consignar que esse regime obedeceria às “peculiaridades” indicadas na disciplina legal.

A reserva do autor acontece, como visto, pela ausência de determinação do que seja a componente “especial” do regime jurídico destas autarquias diferenciadas. Hely Lopes Meirelles (2011, 389) concorda, em sua obra, que há mesmo uma imprecisão conceitual devendo-se, diante da falta de definição, dizer que a

autarquia de regime especial é toda aquela a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública.

Alexandrino e Paulo (2011) também tratam do tema e engrossam a fileira dos que apontam certa omissão ou ao menos vagueza do legislador ao instituir a classe “especial” de autarquias. Asseveram eles não ser raro que a lei criadora de uma entidade autárquica afirme tratar-se de uma sob regime especial sem explicitar com precisão, no entanto, quais peculiaridades justificam o destaque.

Os autores, para avançar diante do impasse, continuam:

Seja como for, o certo é que a expressão “autarquia sob regime especial” não reporta a um regime jurídico delimitado, uniforme, preestabelecido, bem definido; qualquer peculiaridade pode ser considerada, pela lei instituidora, motivo suficiente para afirmar que a entidade que está sendo criada é uma “autarquia sob regime especial”

De um modo geral, as “autarquias sob regime especial” têm previstos nas leis instituidoras (federais, estaduais, distritais ou municipais) determinados instrumentos aptos a conferir-lhes **maior autonomia** do que as autarquias “comuns”, a exemplo da exigência de aprovação legislativa prévia para a nomeação de seus dirigentes, do estabelecimento de mandato por prazo determinado para seus dirigentes, da previsão de que suas decisões proferidas em processos administrativos são definitivas na esfera administrativa, não cabendo recurso ao ministério supervisor (ou órgão equivalente), entre outros (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 50) (grifos no original).

Pela própria natureza das autarquias de regime especial seria tarefa longa tratar delas em espécie. Como visto, não há um rol de entidades enquadradas neste conceito, nem mesmo uma definição clara de qual seja a especificidade que possuem. Não há, portanto, como colher de uma lista cada uma das entidades e elencá-las realizando descrição detalhada e colocando-as em análise e debate. No mais, não faz parte do objetivo deste trabalho proceder em catalogação doutrinária nos tópicos de Direito Administrativo mas apenas, com base nele, construir o embasamento necessário para a discussão que perpassa todos os argumentos da exposição até sua conclusão. A ideia é colher, de cada um dos tópicos, o conhecimento necessário para que se chegue, ao final, em conclusões adequadas e tecnicamente apuradas.

Sendo assim, sobre as entidades autárquicas, o que interessa aos fins deste trabalho já foi quase completamente abrangido pela cobertura realizada. Há mais um tópico apenas para que se possa transitar em direção à próxima etapa.

Se não serão todas as entidades autárquicas sob regime especial revisadas, uma delas precisa, sem dúvidas, sê-lo. É que há certo consenso na doutrina em enquadrar ao menos a universidade como instituição portadora de traços suficientemente peculiares para que seja dita desta “categoria especial”. No mais, toda a seção destinou-se a compreender a autarquia como figura jurídica em gênero da qual é mesmo espécie, manifestação concreta, a Universidade e, por isso, valem mais algumas linhas.

Marçal Justen Filho (2006, p. 120), após preleção sobre as generalidades das autárquicas chamadas especiais – tema já esgotado, dentro da medida de profundidade por este trabalho adotada – segue em contagem de exemplos até chegar em ponto que nos interessa ao dizer que:

Outra categoria de autarquias especiais é constituída pelas universidades públicas. A constituição estabeleceu, no art. 207, que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial...”

Cabe à lei infraconstitucional regulamentar a questão. Mês é evidente a impossibilidade de intervenção estatal sobre questões didático-científicas. A natureza autárquica de uma universidade não autoriza interferência sobre, por exemplo, teorias ou concepções científicas veiculadas pela instituição. A indicação de reitores segue procedimento que assegura a autonomia, conferindo ao administrador garantias contra demissão imotivada. Por fim, cabe à universidade deliberar sobre o destino de seus recursos orçamentários.

É breve a exposição do autor, mas, já coloca, o presente trabalho, diante de mais uma empreitada. Se a questão da autonomia, vocábulo evocado de forma questionável pelo decreto nº 200 de 1967, já havia sido enfrentada e solucionada (ou ao menos amenizada) pela leitura do dispositivo sob a luz da doutrina, uma vez mais a problemática relacionada ao vocábulo surge potencializando aquele risco de equívocos anteriormente mencionado. Se a compreensão imprecisa da carga semântica contida na utilização do termo “autonomia” nas linhas do decreto referido já trazia risco de que se incorresse numa progressão de outras imprecisões, uma vez mais a questão precisa ser esclarecida, agora no contexto do dispositivo constitucional que, por sua natureza e superioridade sistêmica deve, com maior cautela ainda, ser interpretado.

Curtas anotações não darão conta de resolver o tema e por isso a discussão chega a ponto merecedor de nova seção, aí sim dedicada ao debate específico visto que a autonomia universitária surge em contexto diferente da “outra” autonomia até agora discutida, embora ambas

estejam contidas no mesmo ordenamento jurídico e, no objeto de estudo central deste escrito, a universidade.

#### 4.3 A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Odete Medauar (2007, p. 72) faz verdadeiro trabalho de resumo historiográfico quando, ao tratar daquilo que chama “autarquias universitárias”, remonta o enredo mais recente do instituto no ordenamento jurídico brasileiro:

A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 – Lei 4.024 –, em virtude de seu art. 81, as instituições oficiais de ensino superior, as universidades ou estabelecimentos isolados, deveriam ser criadas sob a forma de autarquias ou fundações. A referida lei, no art. 80, conferiu autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar para as universidades.

Mas foi a lei 5.540, de 28.11.1968, ao reformular o Título IX da Lei de Diretrizes e Bases de 1961, que, pela primeira vez, atribuiu às universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior a condição de autarquias de regime especial ou fundações, em seu art. 4.º.

O art. 3.º da mesma lei reiterou a atribuição de autonomia às universidades.

Hoje a autonomia das universidades tem respaldo constitucional, pois é assegurada no art. 207 da CF, nos seguintes termos: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa, e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da insidissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394, de 20.12.1996 –, que revogou expressamente as disposições das Leis 4.024/61, 5.540/68 (não alteradas por leis de 1995) e 5.692/71, não menciona a forma de que se

revestem as instituições de ensino superior públicas. Mas contém preceitos garantidores da autonomia universitária.

De início, cabe lembrar que, quando aplicado a entidades administrativas, e é este o caso em tela, o termo autonomia não carrega o mesmo sentido que aquele encontrado quando em referência aos entes dotados de autonomia política na organização política brasileira, quais sejam, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal (MEDAUAR, 2007).

No caso específico das universidades públicas, entidades autárquicas integrantes da Administração indireta, vale lembrar que “a não subordinação hierárquica à Administração” é traço inerente à própria figura teórica da autarquia, ao seu conceito básico. O grau de liberdade conferido pela autonomia das autarquias, como visto, no entanto, não é de grande alcance e, não por outra razão, o legislador empenhou-se em explicitar que “as universidades oficiais devem ter preservada sua maior liberdade de atuar” (MEDAUAR, 2007).

A ideia que paira é a de que “a autonomia e os objetivos das atividades universitárias impedem que se aplique às universidades oficiais o mesmo tratamento conferido às demais autarquias” e mesmo a atual Lei de Diretrizes e Bases traz disposições de que as universidades mantidas pelo poder público devem gozar de estatuto jurídico especial (MEDAUAR, 2007, p. 72-73).

Na prática, alguns aspectos percebidos nas “autarquias universitárias”, conforme Medauar (2007, p. 73), podem ser destacados para demonstrar o caráter especial de que se fala, quais sejam:

a) numeração do Reitor pelo Chefe do Executivo, mediante lista elaborada pela própria universidade; b) o Reitor detém mandato, insuscetível de cassação pelo Chefe do Executivo (Súmula 47 do STF); c) a organização e as principais normas de funcionamento estão contidas no Estatuto e no Regimento, elaborados pela própria universidade; d) existência de órgãos colegiados centrais na Administração superior, com funções deliberativas e normativas, dos quais participam docentes, representantes do corpo discente e da comunidade; e) carreira específica para o pessoal docente, com progressão ligada a obtenção de graus acadêmicos e concursos. em seu artigo 54, que

Por fim, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207, diploma e dispositivo que mais importam neste ponto do raciocínio, usa o termo “autonomia” de forma qualificada, ou seja, ele segue acompanhado por complementos que indicam os campos sobre os quais incide aquela dose mais acentuada de liberdade da entidade autárquica. Mesmo com os adjetivos postos ao lado do vocábulo “autonomia”, seu conteúdo resta ainda “indeterminado” por si só. Da mesma forma que antes era necessário interpretar “autonomia”, agora há que se compreender a extensão de cada uma destas qualificantes que aglutinam-se ao vocábulo principal para direcioná-lo em determinados sentidos, para complementar sua significação “individual”.

Partir para a análise mais aprofundada da legislação, quer seja a Constituição, quer sejam diplomas infraconstitucionais, ou buscar na doutrina direcionamentos para que se continue dissecando o significado e a abrangência destes “desdobramentos” específicos da autonomia universitária é necessário mas parece ainda precipitado nesta altura do estudo.

Como se fez antes, é pertinente passar em revista, mesmo que rápida, da origem deste “instituto”, do ideário que o informa e que lhe dá ânimo, vida, até o ordenamento jurídico pátrio atual. É bem verdade que o presente trabalho não se ocupa de estudar a autonomia universitária e todos os seus traços nem sua historiografia, mas será de valia compreender o conceito a partir de uma leitura que envolva a visualização de seu significado histórico, no seio das instituições universitárias e para além das frias letras legais.

#### **4.3.1 Aspectos históricos dos ideais de autonomia à universidade**

Ranieri (1994, p. 1), estudiosa da “autonomia universitária”, adverte que este conceito, embora contido no ordenamento jurídico não é exatamente próprio da ciência jurídica, tendo mais a natureza de um instrumento político e, justamente em decorrência disto, a dificuldade dos juristas em designar ao vocábulo um significado preciso, de sorte que, por sua “formulação política”, o termo “autonomia” sempre estará associado (e precisará ser lido) em conjunto com “situações, sujeitos, fatos e atos”.

Diante da sinalização, o intuito desta etapa do estudo é justamente, com base na compilação de lições que faz a autora,

percorrer, em brevidade, o histórico do conceito e sua chegada à Constituição Federal de 1988. Como dito, a digressão parece válida para que se possa, adiante, discutir o tema já com base em também estes insumos que se apresentarão, para que a leitura da lei e da doutrina que fazem referência ao sensível tema da autonomia universitária se faça também com esta lente em mãos.

É este mesmo o conselho de Ranieri (1994, p. 34) àquele que queira imergir-se no tema:

Qualquer tentativa de definição da autonomia universitária em um contexto determinado deve, por conseguinte, passar pelas referências que a informam e pelas restrições que a limitam, de sorte que tal definição não se mostre irreal, descolada do processo social global.

Uma dessas referências é a histórica, vertical, que permite averiguar que as questões hoje concernentes à autonomia universitária não são novas, mas decorrentes das atividades desenvolvidas desde o início pelas universidades.

Mais que isso, a referência histórica propõe reflexões acerca do significado da autonomia universitária e das razões conjunturais que a limitaram ou a fizeram prosperar em determinadas épocas.

Neste sentido de recuperação histórica, é lícito afirmar que o surgimento das primeiras universidades ocidentais data do início do século XIII e está intimamente ligado às corporações que, no sistema medieval, monopolizavam determinado tipo de serviço ou trabalho dentro de uma certa reserva territorial. O corporativismo, notadamente, teve importante papel em distinguir, em tempos medievais, as universidades dos demais regimes educacionais até então existentes e lançou as bases para que estas instituições florescessem e sobrevivessem ao teste do tempo (RANIERI, 1994).

É no processo de institucionalização das universidades que se elabora a ideia de que o conhecimento e sua difusão também constituíam um tipo específico de trabalho cujo exercício – como nos demais ofícios das corporações – demandava organização e proteções

próprias e “certa independência em relação aos interesses da Igreja e do Estado” (RANIERI, 1994).

Foi em refluxo à tentativa da Igreja de controlar o reconhecimento dos estudos e a outorga de títulos e diante de sua autorização mas não regulamentação do funcionamento de escolas particulares, desprendidas do “poder” eclesiástico, que, espontaneamente, pela necessidade de auxílio mútuo e na defesa de direitos e melhorias nas condições de trabalho que mestres e alunos, inseridos num movimento mais amplo de desenvolvimento urbano, “lançaram mão dos modelos imediatos de organização do trabalho e vida corporativa” associando-se na criação das *universitas magistrorum et scolarium* ou *universitas studii*, corporações de ofício, similares àquelas de outras tantas atividades, mas com objeto na “prosperidade do saber intelectual”, na “ajuda mútua de seus membros” e na organização da profissão (RANIERI, 1994, p. 37).

Aqui a gênese das instituições hoje conhecidas como universidades. E como se percebe, a origem em muito guarda semelhança com as demais corporações de ofício da Idade Média, incluindo-se o desenvolvimento de uma lógica interna de organização, de gestão, uma forte proteção do círculo interior de intervenções indevidas dos “não iniciados”, de recrutamento de membros e estabelecimento de níveis hierárquicos, entre outros traços. Se havia corporações de, por exemplo, construtores e, no seio delas, aprendizes e mestres; havia também as corporações voltadas ao trabalho intelectual; lá a lapidação de pedras e aqui de ideias; na segunda e necessidade por maiores doses de liberdade, visivelmente mais fundamental.

Cabe observar que desta época também já data a eleição dos ocupantes de cargos administrativos, sendo o principal deles o Reitor, dirigente máximo, detentor de mandato definido (curto, geralmente trimestral) e com amplos poderes no interior da corporação mas subordinado ao controle de assembleias universitárias. Cabia a este dirigente maior, além de controlar as finanças, convocar e presidir sessões da assembleia, a defesa dos privilégios universitários, dentre outros, o do “monopólio na colação dos graus universitários” (RANIERI, 1994, p. 38).

A despeito das similitudes com outras corporações da época, há outras tantas diferenças de maior importância que justamente distinguem a universidade. Eram instituições “móveis” uma vez que constituídas, em sua essência, pelas pessoas que dela faziam parte e não dependentes de uma estrutura física fixa. Aliás, justamente este fator de mobilidade que conferia grande vantagem de barganha com Igreja e governos

locais. Foi pela não existência, em princípio, de laços fixos com a localidade, notada nas outras corporações, que as universidades amealhavam vantagens e consolidavam seu “espaço” próprio.

É que a universidade, historicamente, defendeu-se das “ameaças” de intervenção no âmbito regional com o apoio da alta cúpula da igreja, notadamente a Santa Sé, e dos governos nacionais. Ambos atores protagonistas da sociedade à época reconheceram o valor das atividades universitárias e nela o potencial de servir também aos seus interesses. Governos e Igreja atuaram, então, na consolidação da autonomia universitária ao passo em que também dela demandavam em troca o fornecimento de pessoal qualificado, seja para a administração papal ou para integrar os quadros da crescente burocracia dos reinos.

O frágil equilíbrio entre esta proteção da autonomia e a cobrança da prestação, em contrapartida, de retorno aos “investimentos” feitos através dos privilégios concedidos demonstra as paradoxais relações entre os dois grandes agentes da sociedade à época e a nova instituição que mais e mais ganhava relevância e prestígio no cenário social. A conturbada balança, pendente em favor, ora para um, ora para outro lado, no entanto, prolongou as relações – mesmo que contraditórias, em tempos – entre instituições religiosas, governo e universidade ao longo dos séculos e é, em boa medida, a guia do enredo dos movimentos de expansão e contração dos ideais da autonomia universitária.

Sobre o tema, Ranieri (1994), inclusive, discorre que os períodos de perda da autonomia coincidem, historicamente, com os de decadência ou ofuscamento da universidade pois, quando controladas exacerbadamente pelo poder estatal, percebiam reduzidas sua “vitalidade ou força criadora” e deixavam de “atuar no processo cultural”. A autora marca a principal fase de declínio do “instituto” da autonomia e, portanto, das universidades do século XIV em diante e aponta o avanço do ideário liberal dos séculos XVIII e XIX em diante como revigoradores da autonomia como valor fundamental à universidade, consagrando-se este princípio, definitivamente, do século XX em diante.

Outra não é a opinião de Melo (1998, p. 16) que também discorre:

A liberdade acadêmica e jurídica das universidades foi, sem dúvida, a pedra de toque para o florescimento da ciência da cultura e da liberdade de crítica em termos universais, ao mesmo tempo em que contribuiu decisivamente

para o desenvolvimento tecnológico e, portanto, econômico das nações que nela acreditaram. Em contrapartida, seu cerceamento, quando ocorreu, resultou em períodos obscuros para o pensamento e para a inventividade científica. Os piores momentos das universidades corresponderam aos períodos em que o poder político ou religioso se imiscuiu em sua organização interna e em suas atividades acadêmicas.

Sobre as particularidades do desenvolvimento histórico das instituições universitárias e mesmo do estado do ideal de autonomia universitária em um ou outro momento deste enredo não realizar-se-á aprofundamento em maior medida. Não é exatamente objeto deste estudo a história das instituições universitárias e o desvio de rota seria excessivamente longo para fazer, sequer, breve digressão sobre o tema com mínima competência.

O que importa compreender da resumida seção do texto é que a autonomia surge como traço intrínseco à própria corporação diferenciada que era a universidade de tempos medievais. A instituição universitária, por surgir do impulso associativo daqueles com interesse na produção e difusão do saber com pretensões universais; da livre iniciativa de seus membros – mestres e aprendizes, alunos – e não como projeto de Estado (conceito inexistente à época, inclusive, frise-se) ou Igreja, teve, naquela medida maior de liberdade barganhada e conquistada, a ferramenta que permitiu sua proteção diante das tentativas de cooptação pelos poderes instituídos – seja públicos ou eclesiásticos – mesmo quando estes financiaram ou subsidiaram de formas diversas sua evolução e consolidação.

Foi o ideário da autonomia às universidades, depois progressivamente transformado em princípio e, finalmente, em dispositivos legais ao redor do mundo que, por séculos, mediou as relações da instituição com aquelas duas outras – e suas atualizações históricas, no caso da passagem à era dos Estados Nacionais ou Modernos, ou das reformas da Igreja, por exemplo – que, ao mesmo tempo, de certa forma, a legitimaram e antagonizaram.

O que se percebe, no fim das contas, é que pela leitura destas linhas gerais da origem, organização e desenvolvimento das primeiras universidades – mesmo que aqui feita de forma panorâmica, não abordando de forma particularizada as experiências que valeria destacar, pelas razões já expostas anteriormente – a despeito de disputas e

ataques, nem universidade, tampouco sua autonomia, foram abatidas em definitivo por ser esta não “fruto exclusivo de uma determinada conjuntura histórica, mas fator inerente à natureza da instituição acadêmica que, por meios próprios, soube ademais preservá-la” (RANIERI, 1994, p. 46).

Pelo contrário, ambas lograram êxito em perpetuarem-se até os ordenamentos jurídicos contemporâneos como, notadamente, no caso brasileiro, em que a autonomia é lida em letras constitucionais e carrega, neste contexto, significado (ou intenção) similar àquele primordial através das dimensões que hoje a Carta reconhece, quais sejam: didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Como se vê, agora, depois da revisão histórica, não são novos estes “elementos de autonomia” que a Constituição resolveu consignar, mas coincidentes com aqueles buscados e conquistados pelas corporações mais embrionárias do que seria a universidade como se conhece hoje.

#### **4.3.2 Autonomia Universitária e seus elementos (ou limites) na Constituição Federal de 1988**

Consolidadas as fundações históricas da seção anterior, há maturidade na discussão para que possa, a partir deste ponto, estreitar-se o debate para o âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. A leitura dos dispositivos constitucionais pertinentes à autonomia universitária já pode ser realizada devidamente informada pelas componentes históricas e ideológicas que margeiam o conceito de autonomia universitária, que lhe dão significação para além das econômicas letras da Lei ao tratar do tema.

Inicialmente, importante notar, como lembra Melo (1998), que o Brasil não foi sede de nenhuma instituição de ensino superior até o período inicial do século XIX, de maneira que os embates travados pela instituição universitária, tomada de forma abstrata, vistos na etapa anterior do estudo, nunca se desvelaram – ao menos como visto no continente europeu – em solo brasileiro, sob a regência de ordenamentos jurídicos deste País nem em confronto ou simbiose com suas instituições instaladas.

A história da universidade brasileira inicia-se, consensualmente, com a vinda da família real portuguesa, em 1808, e o estabelecimento das primeiras escolas de nível superior que, inicialmente isoladas, mais tarde aglutinam-se, orbitando um órgão central de administração, em movimento que culmina, em 1920, na fundação da primeira

universidade brasileira, qual seja a universidade do Rio de Janeiro, mais tarde denominada universidade do Brasil (MELO, 1998).

Deste marco histórico em diante, a expansão do ensino superior acontece progressivamente, com alternância entre épocas de ritmo mais célere e outras de tempo mais cadenciado, pela criação de uma série de universidades públicas, particulares, confessionais e leigas. Desde então, e até o presente, a autonomia sempre foi, inquestionavelmente, uma problemática emergente das universidades brasileiras (MELO, 1998).

Nota-se que o processo de evolução da instituição universitária brasileira é sensivelmente distinto já que recente e iniciado em época bastante tardia, em que as discussões europeias da idade média em diante encontravam-se, de alguma forma, já assimiladas quando da gênese do debate brasileiro. Quer-se dizer, os capítulos iniciais da história da autonomia universitária não foram vivenciados pelas instituições brasileiras, tendo estas partido de determinado ponto em diante na redação de suas próprias histórias.

Em solo brasileiro, que é o que interessa, afinal, o processo que correu, como um todo, por oito séculos no velho continente, tem marco inicial, como visto, em 1920 e culmina na Constituição de 1988. O período compreendido entre as datas é um em que as leis atinentes ao ensino superior reconheceram, regra geral, a autonomia das faculdades, institutos e universidades, abrindo margem para a auto-regulamentação e eleição dos dirigentes, por exemplo (RANIERI, 1994).

O intervalo de que se trata é excessivamente amplo para que se queira revisá-lo em detalhes. Ademais, não é este o objetivo do estudo, mas apenas retratar a autonomia Constitucional de 1988 como produto de um processo maior tanto no campo do desenho das instituições universitárias de sua origem até hoje, como também no ordenamento jurídico pátrio. Evidente que a revisão de todo o período enriqueceria a perspectiva diante do instituto previsto na referida Carta constitucional mas, aqui, caminha-se em direção a uma abordagem progressivamente mais positivista sobre o tema – para que se eliminem, gradualmente, questões e defesas ideológicas –, deixando-se os elementos propedêuticos para trás (mas levando suas contribuições adiante, evidente) e aproximando-se da dogmática contida nos diplomas legais vigentes.

Ranieri (1994, p. 62) resume, sobre o ínterim:

A farta legislação do período, todavia, foi incapaz de caracterizar a autonomia como condição essencial ao implemento do trabalho universitário,

em razão de disposições antinômicas que, no conjunto, não a trataram como princípio educacional e sim como privilégio que a qualquer momento poderia ser suprimido

É apenas a compreensão de que a autonomia configura-se não em privilégio mas em condição para a consecução dos fins a que se destina uma universidade; e, ao mesmo tempo, e em contrapeso, que não é um fim em si própria mas ferramenta para que se atinjam os fins da instituição incumbida de ensino, pesquisa e extensão, que influenciam o legislador constitucional a consignar na Carta de 1988 a autonomia universitária nos moldes em que se encontra hoje.

Como já asseverado, a presente seção não pretende recriar o desenvolvimento do instituto jurídico da autonomia universitária ao longo de toda sua história na legislação brasileira. O presente escrito não se ocupa de discuti-la à exaustão mas de tecer panorama que permita o bom estudo da peculiar figura que é a autonomia universitária depois, num contexto específico e delimitado. Desta feita, adianta-se o calendário para o regramento jurídico atual que, como dito, é onde se encontra a autonomia jurídica que se pretende analisar em detalhes, compreender com maior riqueza de nuances para, então, avançar, colocando-a em teste da realidade diante de outras questões que com ela se relacionam.

Assim sendo, importa revisar com cuidado o conteúdo do artigo 207 da Constituição Federal de 1988 e procurar a extensão dos significados lá contidos, o alcance teórico e prático dos termos usados, dos “elementos” especificados da dita autonomia universitária. É o que se faz deste ponto em diante.

#### 4.3.2.1 O artigo 207 da Constituição Federal de 1988

Como já anunciado repetidamente, a Constituição vigente consagra a autonomia universitária pela redação de seu artigo 207 nos seguintes termos: “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.”

Este é o texto que acompanhará a seção do estudo até o seu final. Ele resume a absorção de todo aquele processo retratado anteriormente

pela mais alta norma do sistema político-jurídico do estado brasileiro. É ele que deve ser torcido, então, para que se extraia a essência, os elementos, ali contidos.

Inicialmente, vale a menção de que a elevação do tema à ordem constitucional, por si, já representa avanço enorme vez que afastada a sensação de benefício ou privilégio provisório, precário, sempre vulnerável à supressões. Não mais, a previsão constitucional resolve a situação alçando o instituto a patamar de difícil remoção posterior.

Ranieri (1994, 106-107) também observa que, embora o legislador tenha sido econômico nas palavras para cuidar da matéria complexa que é a autonomia universitária, tratou de fazer uso de norma coercitiva, de aplicação imediata e eficácia plena, que por ser “norma completa, no sentido de que contém todos os elementos e requisitos necessários à sua incidência direta”, desde sua edição produz todos os seus efeitos, não dependendo de complementos legislativos para encontrar sua aplicação.

Destes traços específicos do comando, como posto na constituição, decorre o fato de que qualquer lei inferior que procure dispor sobre a extensão ou o conteúdo da autonomia universidade será, necessariamente, inconstitucional, embora possa existir uma regulamentação “ancilar, de caráter instrumental, visando à maior funcionalidade do comando por via da legislação ordinária”, hipótese em que não se coloca em cheque a incidência do dispositivo constitucional, apenas realizando-se regulamentação da qual, em princípio, não necessitava (RANIERI, 1994, p. 107).

É este o caso do artigo 207 que pode ser incluído, sem problemas, na “categoria dos regulamentáveis”, não obstante plenamente operativo por conta própria. É que seu enunciado não traz dados que seriam úteis a implementação do previsto no artigo. Assim sendo não há que se falar em legislação ordinária que – inconstitucionalmente – disporia sobre seu conteúdo, alcance ou mesmo sentido. O que se pode ter (e tem, como se verá depois) é uma regulamentação que aperfeiçoa, otimiza sua aplicação (RANIERI, 1994).

No mais, há que se lembrar que a constituição é um todo sistemático, um conjunto unitário de regras que guardam (ou devem guardar, durante a interpretação) coerência interna e completude. Uma norma constitucional, como é o caso da que se trata aqui, não pode ser encarada de forma isolada, mas deve, sim, ser tratada como preceito integrado a todo um complexo de regras e princípios (CARVALHO, 2010).

Desta forma, no âmbito da Constituição, o artigo 207, que trata da autonomia universitária, precisa ser lido em conjunto com todo o restante do diploma, sobretudo, em primeira análise, em paralelo aos demais artigos que tratam da educação, como o 6º que elenca o tema no campo dos direitos sociais – inclusive, marcadamente, como produto daquele movimento de expansão dos campos de atuação do estado resultante das demandas sociais que se incorporaram aos ordenamentos jurídicos a partir do clamor popular – e os artigos 205, 206 e 208 – que falam da educação de forma mais programática, concernente à prestação concreta do estado no tema – além de todos os demais do título que regula o tema da educação em nível constitucional.

Avançar na compreensão da autonomia universitária, no entanto, não parece ser explorar ainda mais a abstração de seu conceito e a forma pela qual deve ser encarada de forma sistêmica. Tudo isto é válido mas, em última análise, é a leitura do artigo 207 que indica o que é a autonomia universitária e, por contraste, o que não o é.

Assim, é mais viável delimitar a autonomia justamente por meio de suas bordas, pelos limites impostos, inicialmente, pela constituição a ela. O presente capítulo já deu conta, ao menos de alguma forma, de cobrir os aspectos semânticos ligados ao conceito de autonomia e já abordou o tópico no âmbito do direito administrativo. Ao longo desta caminhada foi possível compreender a instrumentalidade do instituto, daquele grau ampliado de liberdade que se dá a determinadas entidades – e aqui focamo-nos na universidade mantida pelo poder estatal – que se justifica como ferramenta destinada a facilitar ou tornar mais eficiente a prestação de determinada tarefa estatal, serviço público.

Aqui, em revisão, o primeiro limite da autonomia universitária:

[...] sua referência não é o benefício da instituição, mas sim o da sociedade.

Cotejada a finalidade social da universidade à finalidade instrumental da autonomia, conclui-se que somente em face do serviço específico que a universidade deve prestar à sociedade – ensino, pesquisa e extensão – pode ser exercitada a autonomia que lhe foi outorgada.

É dizer, a autonomia restringe-se ao peculiar interesse da instituição.

Esse é o primeiro limite que se coloca à ação autônoma das universidades.

Além deste, implícito na norma do art. 207, outros limites são colocados pela Constituição por intermédio de regras genéricas ou específicas (RANIERI, 1994, p. 116).

Tais limites são, principalmente, aqueles contidos no artigo 207, nas econômicas mas densas palavras que traz. No dispositivo o que se percebe é a existência de, como dito, não uma mera autonomia, mas a autonomia qualificada por adjetivos, modalidades de autonomia, quais sejam didático-científica, de ensino, pesquisa e atuação na extensão à comunidade, portanto; administrativa, de gestão financeira e patrimonial; não ligadas à essência da universidade mas necessárias para que seja de fato autônoma, vez que caracterizam o dito autogoverno típico da autonomia das entidades da natureza de uma universidade.

Vale aprofundar em cada uma delas para, de sua união, compreender os limites constitucionais, dentro do próprio dispositivo instituidor, postos à autonomia universitária.

Sobre a autonomia didática, trata-se do reconhecimento constitucional de que a universidade é competente para definir o conhecimento que releva ser transmitido bem como a forma pela qual se dará esta transmissão, como o termo mesmo sugere, é um aspecto da autonomia que se conecta às técnicas de ensino, a forma pela qual a instituição irá conduzir o processo de ensino (RANIERI, 1994).

Neste campo – como manifestação desta referida capacidade para organizar o ensino a pesquisa e a extensão – estão contidos itens como:

- a. a criação, a modificação e a extinção de cursos (graduação, pós-graduação e extensão universitária);
- b. a definição de currículos e a organização dos mesmos, sem quaisquer restrições de natureza filosófica, política ou ideológica, observadas as normas diretivo-basilares que informam a matéria;
- c. o estabelecimento de critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, inclusive no que concerne a regimes de transferência e adaptação;

- d. a determinação da oferta de vagas em seus cursos;
- e. o estabelecimento de critérios e normas para avaliação do desempenho dos estudantes;
- f. a outorga de títulos correspondentes aos graus de qualificação acadêmica;
- g. a possibilidade de experimentar novos currículos e fazer experiências pedagógicas (esta garantida pelo inciso III, do art. 206) etc. (RANIERI, 1994, p. 118).

Evidente que existem normas de controle colocadas a este campo da autonomia pela própria criação de bases que permitam auferir a qualidade e a validade dos estudos oferecidos-realizados na instituição universitária. Também, políticas públicas acabam, direta ou indiretamente realizando pressão em determinados sentidos dentro do âmbito da autonomia didática sem, no entanto, quebrá-la por completo ou mesmo contra ela atentar.

A autonomia didática, como se pode concluir é daquelas que tem mais marcante razão de ser, ela está no núcleo das razões que justifiquem a autonomia universitária ao longo de toda história, é um pressuposto para que se tenha uma academia livre de imposições de poderes públicos, econômicos, político-partidários e outros.

A autonomia científica, por sua vez, guarda intimidade com a didática e não por razão aparecem justapostas no mecanismo constitucional. Aqui a ênfase se dá na liberdade de pesquisar como motor do avanço científico, como pressuposto necessário para que o acadêmico, por seu trabalho, alargue as fronteiras do conhecimento por expedições que corram no sentido que lhe parecer acertado, em direção ao que acredita ser verdadeiro.

No caso brasileiro, há razão especial (e espécie de contrapartida) para tal autonomia. E que o artigo 218, também da Constituição Federal, em seus parágrafos 1º e 2º determinam que a pesquisa científica e tecnológica devem levar em conta o bem público, intencionando, além do progresso da ciência, endereçar-se à solução dos problemas brasileiros. Em outras palavras, “A autonomia científica, tal como reconhecida na Constituição” coloca-se em face das necessidades nacionais, sendo garantia (e ferramenta) do desenvolvimento científico e

tecnológico, “além de ser pressuposto indispensável da universidade autêntica” (RANIERI, 1994, p. 123).

Aqui, também como observa Nina Ranieri (1994), um traço que distingue a universidade pública dos demais órgãos ou entidades públicas: a liberdade na iniciativa de agir, a espécie de autodeterminação nos fins que buscará. É que se o serviço público, via de regra, se dá em relação a um objeto determinado, um objetivo específico, no caso destas instituições são elas mesmas que – no campo da pesquisa, por conta da autonomia científica – estabelecem seus rumos, as metas a serem perseguidas.

Seguindo-se na leitura do dispositivo constitucional em comento, a outra forma que toma a autonomia universitária é a administrativa. Ou seja, para que bem se organize para consecução de suas atividades finalísticas, a universidade precisa ter condições de governar-se a si própria. A autonomia administrativa é meio para que se alcancem os fins, se aquelas outras “características” ou “modalidades”, “manifestações” da autonomia universitária, como exposta constitucionalmente, ligavam-se aos objetivos finais da instituição, esta é ferramenta para tanto. É este campo da autonomia que estabelece a possibilidade de a universidade legislar – desde que alinhada com a Constituição e dentro dos limites cabíveis – em matérias de interesse interno.

Em sistematização, Ranieri (1994, p. 125) diz que:

Esse talvez seja o desdobramento mais significativo da autonomia universitária. A universidade é uma entidade normativa. Produz direito; suas normas integram a ordem jurídica porque assim determinou a norma fundamental do sistema.

Como contrapartida, a outorga constitucional exige que as normas estejam voltadas à otimização dos fins da universidade – ensino, pesquisa e extensão – garantindo a utilização eficiente de recursos humanos e materiais.

Esse é o conteúdo que deve orientar a autonomia administrativa.

Outro campo em que é sensível a autonomia administrativa é o que diz respeito à gestão de pessoal. A maior dose de liberdade manifesta-se, aqui, de forma peculiar, como já tratado, na escolha de dirigentes, através de um processo que reflete uma distinta maneira de relação com os órgãos da Administração central e outros grupos de poder e interesses. No mais, é também na gestão dos recursos humanos que a possibilidade do estabelecimento de planos de carreiras – tanto para docentes quanto para outros profissionais –, da criação de cargos e funções, da determinação dos métodos e critérios para seleção, promoção, transferência e demissão destes servidores configura e evidencia a autonomia administrativa, embora todos estes desdobramentos práticos estejam, por evidente, vinculados também às disposições constitucionais, como nas questões relativas ao orçamento necessário para tanto e ao regime jurídico único do setor público (RANIERI, 1994).

Esta liberdade na esfera administrativa aparece de forma marcada, porém, em relação à organização da burocracia interna da instituição universitária que, por sua distinção de outras repartições públicas, demanda esta espécie de “regime” especial para que solucione seus problemas. Formalmente, a autonomia administrativa acontece pela aprovação dos estatutos e regimentos da universidade, em âmbito interno, e sua posterior revisão nas formas estabelecidas pela lei, pelo Conselho de Educação competente, conforme disposto na Lei de Diretrizes e Bases, por exemplo. Materialmente tal manifestação se dá através da estruturação – por conta própria e por via daqueles documentos normativos internos – de seus órgãos, unidades, estabelecimentos de fomento e apoio e as respectivas competências; pela possibilidade da celebração de contratos, convênios e pela gestão dos recursos materiais da instituição (RANIERI, 1994).

Aqui visível aproximação da última daquelas formas de autonomia referidas no artigo 207 da Constituição Federal de 1988: a de gestão financeira e patrimonial, que, nas universidades públicas, consiste, basicamente, como seria intuído facilmente, no ato de gerir os recursos postos à disposição (RANIERI, 1994).

Melo (1998, p. 36) bem resume dizendo que:

A autonomia de gestão financeira e patrimonial é analisada e interpretada constitucionalmente como a capacidade que as universidades possuem de gerir seus recursos financeiros oriundos do poder

público e entidades privadas, bem como aqueles gerados internamente.

Quando se toma para análise a situação das universidades públicas, o mandamento da autonomia, neste âmbito, é verdadeiro mas dotado de algumas nuances mais. Esta autonomia está adstrita à livre alocação e disposição de recursos desde que criteriosamente destinados aos fins que orientam a existência da instituição pública e seu financiamento pelo ente estatal. Em outras palavras, é uma gestão vinculada a fins que, se atendidos os peculiares interesses da universidade, será exercida com autonomia, com discricionariedade quanto aos meios de execução (RANIERI, 1994).

A estudiosa sobre autonomia universitária complementa em trecho longo mas elucidativo e que não pode ser em paráfrase mais preciso que o original:

Pode-se, pois, afirmar a existência, no plano financeiro e patrimonial, de atuação que é a um tempo vinculada e discricionária, residindo nesta dupla característica outra dimensão que distingue as universidades dos demais órgãos prestadores de serviços públicos.

Sob ângulo diverso a autonomia financeira coloca para as universidades estatais um aparente paradoxo, na medida em que todos os seus recursos (ou pelo menos a maior parte deles) advêm de dotação sujeita ao orçamento do Estado.

O paradoxo, de fato, é apenas aparente. A universidade pública nada mais faz senão cumprir, em nome do Estado, finalidade social. A dependência financeira, nestes termos, é decorrência lógica da delegação.

[...]

Diante de tais obrigações [do Estado para com a sociedade, nos campos de educação, desenvolvimento científico e tecnológico e outros tantos, firmados em letras constitucionais] é que se justifica o repasse de verbas públicas para as universidades estatais, repasse este que por seu fundamento não presume, nem admite a ideia de “favor” governamental, e nem a de contraprestação em nível ideológico.

Uma vez repassados os recursos públicos às universidades, são estes por elas apropriados (sem perda de sua natureza pública específica) de modo a assegurar o cometimento das finalidades que visam suportar.

Tais recursos, por intermédio dessa operação, tornam-se bens institucionais.

É dentro desse contexto que a autonomia de festão financeira e patrimonial mostra-se inquestionável (RANIERI, 1994, p. 130).

Muito embora, então, existam, no mundo da realidade, uma série de recursos repassados pelo Estado com destinação certa, prefixadamente relacionados a um ou outro programa ou política pública conduzida pela (ou também pela) universidade pública, a regra geral é que os recursos financeiros e patrimoniais sejam gerenciados segundo os critérios de conveniência e oportunidade percebidos pelos dirigentes ou por quem tenha competência para a tomada de decisões – vezes individuais, outras colegiadas.

Claro que, por tudo isto, e por ser, não obstante peculiar, mas ainda assim, uma pessoa jurídica de direito público, a universidade pública precisará fazer uso dos expedientes típicos de pessoas desta natureza para utilizar, dispor de seus recursos, conforme já anotado em seção anterior do texto, mediante procedimentos licitatórios, de leilão, outros tantos, ou suas respectivas dispensas e inexigibilidades previstas em lei.

Por fim, evidente que também haverá alguma medida de controle posterior e mesmo externo já que, ainda que relativamente diferenciado, o que se tem em tela é espécie de gasto público. Assim sendo, as finalidades da universidade é que devem guiar a livre disposição de tais recursos e desta relação emerge a responsabilidade do gestor pelos resultados do emprego de tais patrimônios diante do desempenho final das atividades de ensino, pesquisa e extensão, já reiterado, finalidades maiores de existência da universidade e de toda sua ação, portanto.

O tema é, em verdade conturbado, pois, na dependência de repasses governamentais, as universidades públicas possuem autonomia apenas de um ponto do “processo” em diante e, frente a uma eventual escassez de recursos chegados seria virtualmente impossível eleger

prioridades e exercer liberdade na aplicação dos recursos – eles seriam bastantes apenas à sobrevivência, ao essencial e pouco mais. O financiamento insuficiente, a necessária busca por outros recursos governamentais e fontes extraorçamentárias é assunto extensamente debatido e colocado como risco à autonomia universitária, a autonomia administrativa, que dependem da capacidade de investir no crescimento e desenvolvimento da instituição universitária e não apenas de sua sobrevivência modesta. (MELO, 1998).

Por fim, para que se conclua a revisão da redação do artigo em comento nesta fase do texto, há que se lembrar que todas as “modalidades” de autonomia seguem submetidas a um mandamento geral, ao princípio da “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Não há que se aprofundar em grande medida no tópico, apenas ressaltar que o item surge como princípio para garantir que ambas atividades são obrigatórias à universidade e devem caminhar associadas. É, inclusive, a inter-relação entre estas três “missões” que caracteriza a universidade como tal, diferenciando-a de outras instituições de ensino superior que não possuem a mesma obrigação de unir em um este tríplice âmbito de atuação, mas apenas de gerar, sistematizar e difundir o conhecimento (RANIERI, 1994).

São estas as anotações que fazem a doutrina sobre o complicado e pouco debatido tema que é a autonomia universitária como instituto jurídico, enquanto figura positivada na Constituição Federal de 1988 como produto de todo um processo de desenvolvimento da instituição universitária de corporação de ofício de traços especiais, ainda em solo europeu, até entidade da Administração indireta, prestadora de um serviço público que demanda destacável especialização e liberdade, em solo (e ordenamento jurídico) brasileiro.

Avançou-se, com esta etapa do texto, na compreensão dos limites encontrados pela autonomia universitária na Carta maior de 1988, é claro. De qualquer forma, como são econômicas as letras constitucionais no artigo em discussão, muito do que se pode (e pôde) debater depende de exegeses do texto, interpretações que, tornam, invariavelmente, o conteúdo daquela autonomia qualificada por adjetivos relativamente subjetivo, pois exposto a distorções (propositais ou não) e equívocos de leitura. No final o que se tem são leituras, opiniões mais ou menos sustentadas por argumentos históricos, jurídicos, políticos e além.

Desta feita, vale avançar ainda alguns passos na procura de abarcar nesta exposição tanto quanto seja possível acerca da autonomia universitária e seus limites – até agora, de certa forma, mais subjetivos, pois baseados na torção de pouco mais de uma dezena de palavras da

Constituição. É nesta busca por outros contornos, preferencialmente mais objetivos, que se pode procurar amparo em mais uma instância para encontrar os tons finais da revisão que aqui se faz sobre o tema.

#### 4.4 OUTROS LIMITES (OU COMPLEMENTAÇÃO DO SENTIDO CONSTITUCIONAL) DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

Como visto no tópico anterior, o artigo 207 da Constituição Federal de 1988 configura-se em dispositivo “bastante por si próprio”, não dependendo de maiores regulamentações para que tenha seus efeitos tornados eficazes. Em paralelo, coube a anotação de que se não há necessidade (e nem possibilidade) de que uma norma procure esquadriñar ou restringir os conteúdos da autonomia universitária – matéria constitucional – existe a chance de o legislador editar diploma legal que complemente o sentido do dispositivo constitucional, que facilite a operacionalização dos ideais lá proclamados, que traga para a concretude de normas jurídicas mais próximas da realidade cotidiana das instituições o ideário e os princípios presentes naquela carta que por sua abrangência não pode programar em minúcias tudo aquilo que vá além da organização mais ampla e geral do sistema como um todo.

Desta forma, o artigo 207 figurando entre aqueles que podem ser regulamentados, tem sua eficácia otimizada, o espectro de sua aplicação aperfeiçoado, através da complementação dos sentidos que pode ser encontrada na Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996) da qual se destacam, a despeito dos inúmeros artigos relevantes, os seguintes:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;

III - elaboração da programação dos cursos;

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

Art. 54. 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.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária,

financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público. (BRASIL, Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996)

Como se pode notar, trata-se de ampla complementação dos significados contidos no dispositivo constitucional regulamentável que é o artigo 207. Os artigos suprarreferidos da Lei de Diretrizes e Bases seguramente progridem no tópico garantindo a continuidade, perpetuação do tema e a vanguarda no tratamento da autonomia universitária no ordenamento jurídico pátrio.

Melo (1998) adverte que podem ser apontados alguns desencontros entre a Lei de Diretrizes e Bases e a Constituição Federal e mesmo algumas afrontas daquela em relação a esta e diz que as lacunas emergentes deste choque comprometem a atuação das instituições de ensino superior. É bem verdade que, em seu estudo, o autor traz questionamentos quanto à pertinência e adequação de alguns dispositivos da Lei como um todo, mas naquilo que complementa o artigo 207 não parecem, tais críticas, suficientes para eivar o diploma – ou especialmente, ao menos, estes artigos colacionados – da mácula da inconstitucionalidade. Não por outra razão, a Lei segue vigente até a atualidade sem que grandes celeumas tenham disto decorrido.

De qualquer forma sempre há, como visto, que se compatibilizar a interpretação de um diploma e outro já que a Constituição configura-se em sistema único, assim como o ordenamento jurídico, se tomado como um todo. Se ambas normas encontram-se válidas e produzindo seus efeitos (e é este mesmo o caso, sendo a Lei posterior à Constituição, frise-se) devem ser compatibilizadas pelo intérprete ou “saneadas” em controle de constitucionalidade posterior (que não foi o caso, pois não necessário ou demandado) – tema que por sua especificidade não será abordado, sendo trazido ao debate apenas para fechamento do ponto.

Finalmente, o que se percebe de todo o capítulo é que o tema é controverso e objeto da advocacia de variadas concepções que buscam mover para um lado ou outro as margens da autonomia universitária. O que fica é que a universidade pública é produto do aceite, pelo direito brasileiro, da existência de entidades dotadas de autonomia. Dita

autonomia não se configura em soberania ou independência, não há descolamento da organização político-jurídica do país (RANIERI, 1994). Tem-se que ela não é uma ilha mas talvez uma península, relativamente destacada do todo, cercada por outra substância, mas ainda assim ligada ao todo de maneira fixa e sólida e, com ele, se relacionando constantemente.

A autonomia conferida às universidades justifica-se na medida em que ensino e pesquisa demandam liberdade e é neste pressuposto que se sustenta toda a construção. A autonomia das universidades, como reforçado, está vinculada, portanto, ao seus fins, ela surge com caráter instrumental para o benefício da sociedade pela melhor atuação da instituição se mais livre, não no benefício desta. É por isso que ela não pode ultrapassar os limites de outros direitos individuais ou coletivos e reserva-se às áreas didática, científica, administrativa, financeira e patrimonial (RANIERI, 1994).

Em resumo conclusivo, Nina Ranieri (1994, p. 139) assevera:

A qualidade e a relevância do ensino e da pesquisa produzidas na universidade configuram a essência do limite institucional da autonomia. Os parâmetros constitucionais, por sua vez, estabelecem os seus limites jurídicos.

É dentro destes contornos da lei, dados principalmente pela Constituição de 1988, e se mantendo em perspectiva as razões pelas quais se justifica a autonomia universitária, que se pode falar em um espaço de “prevalência de normas próprias, ante ingerências externas” sem que se extrapole a garantia de certos interesses da instituição universitária para avançar a um benefício irrestrito e injustificado (e ilegal), descolado de um contexto mais amplo, a ela (RANIERI, 1994, p. 139).

## 5. AS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SUAS COMPETÊNCIAS

### 5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Vencidos os argumentos sobre o Estado, sua formação e finalidade e a evolução de seu papel ao longo do enredo humano, objeto da etapa inicial deste trabalho e também ultrapassada a discussão sobre a forma pela qual o Estado pode se organizar e, de fato, se organiza em um caso específico, qual seja, do Brasil da Constituição de 1988, para dar conta de atuar na promoção de direitos através de prestações positivas viabilizadas por serviços públicos fecha-se o ciclo de exposição inicial analisando a prestação do serviço público mais essencial de todos, aquele que, em verdade, fundamenta a própria existência do Estado ou de um governo organizado e legítimo, que, na origem, é a razão primordial de associação dos indivíduos pelas cláusulas de um contrato social (que mesmo fictício, ferramenta didática) encontra analogia nas Constituições modernas que regulam a interação humana no bojo de uma sociedade específica.

Dito serviço público/direito é o da segurança pública enquanto garantia de um ambiente seguro, organizado, um tecido social ao menos relativamente estabilizado, em que se encontrem protegidos a vida, a integridade física, o patrimônio e a liberdade dos indivíduos/cidadãos.

Pela relevância fundamental do tema, é lícito intuir que o assunto é integrante das preocupações mais centrais de um Estado e, justamente por isto, compõe o núcleo mais duro de sua estrutura, sua organização. Não se trata de um papel estatal que pode ser facilmente atribuído, distribuído, partilhado. É, em verdade, a maior responsabilidade do ente estatal e, não por outra razão, objeto de regulação geralmente constitucional e Administração Central.

No caso brasileiro, não é outra a situação: a Constituição Federal de 1988, de fato, ocupa-se de abordar o tema da segurança pública e elenca, em seu artigo 144, um rol exaustivo de instituições aptas a atuar neste campo, esquematizando uma espécie de sistema de segurança pública pela atuação conjunta de diversos órgãos – cada um dentro de um espectro, de uma zona de competência que, somadas, pretendem dar conta de abranger tudo aquilo que diga respeito à segurança da sociedade e do próprio Estado.

Antes de partir para o estudo do caso brasileiro, no entanto, parece importante, como se fez nas seções anteriores, a introdução do tema por uma revisão histórica contextualizante. Aqui o recurso é o de

verificar o surgimento das instituições de segurança pública e a evolução de suas formas de organização e atuação bem como de seu papel fora e, posterior, no seio dos Estados.

Parte-se do tempo em que a função de segurança pública era dispersa na sociedade, exercida por autoridades públicas ou eclesiásticas, ou mesmo conferida ao divino em uma progressiva especialização de um segmento profissional para o tema, depois consolidado no interior da administração da coisa pública, do governo.

A especialização cria uma categoria profissional que, também ao longo do tempo, evolui para bem servir seus propósitos, conforme o cenário em que se inserem e de acordo com as demandas da sociedade de cada tempo.

Finalizado este enredo introdutório, chega-se ao estudo do caso brasileiro e de suas instituições, finalmente delimitando as margens de atuação de cada um dos órgãos de segurança, percebendo o sistema em sua completude e negando a existência de outros órgãos para a matéria visto que tema constitucional, não disponível para alterações posteriores pela vontade do administrador de plantão ou mesmo do legislador.

Tais reflexões são extremamente relevantes quando, em seção posterior, pode-se, a partir de todas as premissas estabelecidas nos capítulos anteriores e com guarida naquelas colhidas também neste, chegar a uma série de conclusões quando colocados, os objetos de estudo deste trabalho, em “confronto”, ou seja, quando os temas de segurança pública tocarem os outros anteriormente elucidados, que serão retomados para as considerações finais.

## 5.2 INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍCIA E SEU PAPEL

Demarcar um ponto específico na história como sendo o do surgimento das instituições de segurança pública, tema principal de estudo desta altura do texto em diante, é virtualmente impossível. Não há como delimitar por meio de algum vestígio deixado pela história humana um ato ou fato que inaugure o conceito nem um período exato ou local específico onde se tenha fundado esta espécie de “segmento” estatal. É que a tarefa de manutenção da ordem pública, da segurança pública, em sociedades civilmente organizadas – fossem elas tribais, comunais ou aquelas outras mais sofisticadas que as sucederam – esteve dispersa por uma vasta gama de autoridades, públicas ou não, e foi confiada, não raro, no passado, inclusive ao sobrenatural. Mitos e religiões desempenharam importante papel na manutenção de ambientes

minimamente pacíficos – pela constante ameaça de entidades oniscientes na vigilância e onipotentes na punição – até que, aos poucos, a função entendida hoje como policial passasse a figurar no campo de competência de autoridades estatais, sendo cumulada pelos magistrados, por exemplo (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Muito embora exista a dificuldade mencionada em se traçar, objetivamente, o ponto inicial e outros marcos para o estudo linearmente sistematizado da figura que é a instituição de segurança pública, ou policial, em seu desenvolvimento até o modelo predominante hoje no mundo ocidental, é de maior importância procurar entender, da melhor maneira possível, os principais aspectos da organização e da atuação deste segmento responsável pela segurança pública que sobreveio ao processo histórico bem como visualizar seus reflexos e, finalmente, sua presença no sistema de segurança público adotado no Estado brasileiro de 1988.

Então, de início, o objeto de estudo já apresenta desafios por sua natureza, não há como querer compreendê-lo como produto de um enredo linear e uniforme, sobretudo nas limitadas linhas que este trabalho pode dedicar ao assunto. O surgimento e a evolução de tais instituições de segurança pública ou policiais (aqui tomadas, por simplificação, como expressões sinônimas, havendo demarcação de diferenças ao longo do texto e separação apenas mais adiante no texto, sem que se prejudique o caminho a ser percorrido até lá) tem, como se verá, muito de semelhança com a história do Estado e é, como ele, resultado de uma série de rupturas e reaproximações de ideais em inúmeras modulações de experiências humanas e não exatamente produto do avanço de planos desenhados para a construção de certa instituição específica (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

A história das instituições de segurança, das polícias, é resultante das próprias alterações observadas nas sociedades e nos modelos pelos quais se organizam e se governam e, não por outra razão, torna-se inviável padronizar seu desenvolvimento nos diversos cantos do mundo ao longo de todo o curso histórico. Cada uma das sociedades e, em tempos mais recentes, cada um dos Estados nacionais projeta, a sua própria maneira, este segmento social de características e fins tão específicos que, embora, também de conteúdo variável – como cada um dos Estados, se comparados entre si – possui, em todos os casos, um mínimo eixo comum: a repisar, o da manutenção de ordem e segurança públicas (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Feita a anotação sobre a dificuldade que é imposta pelo objeto de análise, para que se possa avançar, como feito já anteriormente algumas

vezes, é necessário realizar concessões ou simplificações conceituais para que se consiga sistematizar o estudo e a exposição de forma precisa, mas concisa o suficiente, para os objetivos do escrito e da seção.

Inicialmente, cabe o destaque sobre o uso da palavra “polícia” deste ponto em diante do trabalho. Como se argumentou, há uma amplitude de entendimentos que este termo pode evocar quando reconhecida “sua diversidade histórica ao redor do mundo” e uma vez que tal instituição, a polícia, assume uma ampla variedade de formas. Há que se realizar uma convenção sobre o uso da palavra para que se afastem impropriedades ou contradições. É que a segurança pública, como visto, foi atividade conduzida por agências públicas ou não que, mesmo não policiais por essência, detiveram, em suas mãos, poderes que hoje se podem assim nomear. Em outras palavras, há um salto qualitativo quando a atribuição passa de autoridades eclesiásticas (enquanto delegadas do divino sobrenatural) adiante, mas mesmo assim, ao longo da aventura humana, a “ordem pública tem sido mantida por cavaleiros na Europa medieval, samurais no Japão, vigilantes treinados nos Estados Unidos, ‘bandos treinados’ entre os índios Cheyenne” e assim em diante. Portanto, um acordo sobre o significado de “polícia” deve ser feito sob pena de ser contestada sua validade como generalização de experiências tão diversas no campo da segurança pública e suas instituições (BAYLEY, 2006, p. 19)

Diante do impasse, é a opção deste trabalho aceitar a lição de Bayley (2006, p. 20) que faz uso do termo “polícia” sempre que fizer referência a “pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física”.

A definição do autor possui três parcelas fundamentais, portanto: possibilidade de utilização da força física, uso interno desta prerrogativa e consentimento da coletividade para tanto. Cabe analisar um pouco mais cada uma das componentes, por importante razão.

Primeiramente, a polícia se diferencia não apenas pelo eventual uso da força mas, notadamente, pela autorização que recebe para utilização deste recurso. Como explica Bayley (2002, p. 20), ocorre que “outras agências podem recomendar medidas coercitivas e mesmo direcionar seu uso, como fazem, respectivamente, as legislações e cortes, mas os policiais são os agentes executivos da força. Eles a aplicam de fato”.

Aqui, além do que a característica apontada já ajuda a compreender, questão importante: começa-se a diferenciar as instituições de segurança pública da polícia, esta está contida naquele grupo que, por outro lado, não se restringe a ela. A polícia é a mão forte

das instituições de segurança pública enquanto conceito mais amplo. De qualquer forma, para os fins deste trabalho, utilizam-se ambos os termos como sinônimos uma vez que não há qualquer incorreção em relacioná-los. Existem, como se pode intuir, outras instituições de segurança pública que o são sem a marca distintiva do uso da força mas, para todos os efeitos, são instituições de segurança as polícias e outras que, para os efeitos das discussões, no nível em que se levarão neste trabalho, não invalidam a correlação direta.

Outro ponto essencial do conceito visto é o do âmbito “interno” para as prerrogativas de atuação. É esta parcela da definição que distingue as polícias das forças armadas, corporações voltadas para a defesa de ameaças externas, não para, ao menos em situações normais, manutenção da ordem e paz internas. Também por vias deste argumento, importante compreender que as instituições voltadas para a prestação de serviços de segurança pública no interior de uma sociedade específica (nacional, estadual, municipal, distrital, etc, por exemplo), mesmo quando dotadas de características militares, devem ser percebidas como forças policiais (BAYLEY, 2006).

Por fim, o terceiro elemento do marco teórico adotado para a conceituação da instituição policial é a autorização por um determinado grupo social para que se realize o uso da força, legitimada, então, pela vontade e pelos propósitos coletivos. O que se quer dizer é que “polícia não se cria sozinha; ela está presa a unidades sociais das quais deriva sua autoridade” (BAYLEY, 2006, p. 20).

Essa autorização que legitima a atuação da força policial decorre então da manifestação da vontade coletiva que, nos sistemas modernos, se dá pela atividade legislativa no seio do ente estatal. Bayley (2006) adverte que encarar a polícia como criação do Estado é opção demasiado simplista uma vez que as pessoas, ao longo da história, encontraram-se sujeitas a uma série de outros tipos de policiamento, definidos por outras formas de autorização dentro de uma unidade social, mas é esta a delimitação que se faz para os fins deste trabalho que, como dito, depende de reduções conceituais e simplificações para que avance em tão vasta gama de assuntos.

Uma vez que esta seção ocupa-se de estudar a atividade de segurança pública, da polícia, especificamente no âmbito do Estado, não procurando abranger todas as nuances do tema que é o desenvolvimento das instituições de força das quais a polícia seria apenas mais um exemplo contemporâneo, ter-se-á a polícia como a existente em sua forma “pública”, autorizada pelo Estado e por Ele legitimamente investida de todos os símbolos e prerrogativas pertinentes. Em realidade,

a polícia, neste estágio, passa a ser a face mais perceptível do Estado, sua manifestação mais concreta (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Em outros termos, se o Estado surge para estabelecer todo um sistema de controle da ordem social e promotor ou garantidor da segurança, a polícia é – enquanto espécie das instituições de segurança pública – o símbolo mais notável deste aparelho e, justamente por isto, torna-se a primeira instância de imposição das práticas e leis pertinentes aos fins do Estado (DIAS; ANDRADE, 1992).

É que a manutenção da ordem e da segurança, como visto, são funções tão intimamente ligadas ao governo, ao Estado, portanto, que, em realidade, podem ser utilizadas como critério para a verificação da existência de um governo de fato. Estado e seu governo, e ordem e segurança pública são conceitos que caminham compassados pois simbióticos, dependentes entre si conceitual e funcionalmente (BAYLEY, 2006).

Dissertar sobre a polícia e seu papel, então, é dissertar sobre o Estado, seus modelos e suas falhas, sobre os problemas inerentes a um sistema social, posto que deles não se esquivava mesmo em sua forma mais “virtuosa” até os dias de hoje, a democracia de direito.

Atribui-se a Thomas Paine (1776), filósofo britânico e protagonista da revolução americana, a lição de que no mister de traçar planos para a posterioridade seria conveniente e prudente também lembrar que as virtudes não são hereditárias. Frase que bem resume o que paira a discussão que aqui se faz: é que tratar do papel da polícia é também assumir que aquele utópico acordo de (boas) vontades que funda o Estado pela firma do contrato social não se perpetua indefinidamente no tempo. Na concretude do mundo, a manutenção da sociedade e de sua ordem depende de uma componente de imposição de termos e repressão diante de determinados desvios. A existência da polícia e a discussão sobre seu papel inicia-se do aceite de alguma medida de violência moderada e, de alguma forma legitimada, como forma de evitar o regresso ou a “degradação” social ao caos ou à desordem absoluta (RIBAS, 2014).

É bem verdade que hodiernamente existe certo fetiche em relação à polícia, pairando uma suposição de que sem sua existência instalar-se-ia, de pronto, o completo caos. Há alguma verdade no argumento e outra parte de exagero. É que, de fato, existiram sociedades sem uma força policial como a delimitada até aqui. Ainda, o modelo de polícia não é uniforme nas sociedades e mesmo onde presente, a instituição, questiona-se sua real contribuição para o controle dos atos ilícitos e para a manutenção da ordem social (REINER, 2004).

De qualquer sorte, alguma institucionalidade no conjunto de processos e funções específicos para a manutenção da ordem social sempre existiu como pressuposto da própria existência de uma sociedade organizada. É este conjunto de “funções” ou “papéis” que pode ser realizado de diversas formas, por instituições – órgãos ou entes públicos, em diálogo com o visto em seções anteriores – de feições bastante distintas. O Estado moderno, em sua tendência de estabelecimento de forças policiais enquanto órgãos de segurança pública, é, portanto, apenas um exemplo e prática consolidada dentro de um rol de inúmeras possibilidades de formas de realização dos “papéis” necessários para a reprodução da ordem social (REINER, 2004).

Embora caminhando em direção ao esclarecimento, o conceito ainda parece excessivamente amplo, o “papel” da polícia ainda é amorfo, para que se possa avançar muito mais. Vale procurar demarcá-lo de forma mais específica para que se evitem dúvidas ou fragilidade no entendimento do que virá adiante.

Reiner (2004) leciona que o papel da polícia, a despeito de ser parcela de um sistema bastante mais amplo de controle social – no qual incluem-se as próprias leis, por exemplo – e ainda que questionado em sua efetividade ou integração com os demais elementos deste esquema de preservação da ordem e da segurança, é o de contribuir nesta função essencial do Estado, enquanto sociedade organizada para a segurança e o bem coletivo, através da vigilância e da ameaça “corporificada” da punção prevista na legislação vigente naquela sociedade.

Não se adentrará na seara de juízo de valores acerca de tópicos densos como a questão do controle social ou mesmo do conceito de “ordem” numa sociedade, como a existente em considerável parte das democracias atuais, marcada por desigualdades e conflitos latentes ou mesmo declarados entre grupos sociais em polos opostos de espectros ideológicos, econômicos, condições sociais e tantos outros. A intenção é seguir na análise da instituição policial e de seu papel legal, constitucional, histórico nos “ordenamentos” ou arranjos estatais vigentes para que não se desvie do objeto central deste estudo e seu objetivo final. As reflexões seriam valiosas mas aqui extrapolam as possibilidades da dissertação.

O que fica então, em outras palavras, e retomando ideia de parágrafo anterior, é que o “subconjunto” competente à polícia no sistema mais amplo que é o de manutenção da ordem ou controle social, é justamente “a criação de sistemas de vigilância associados à ameaça de sanção [...] seja imediatamente, ou em termos de iniciar um processo penal, ou ambos (REINER, 2004, p. 22).

Na realidade, há uma percepção até empírica do papel conferido à polícia, ou mesmo o sentido a ela atribuído neste sistema maior, pela sua atuação ao menos relativamente ostensiva – a depender da abordagem adotada pela instituição –, pelo patrulhamento identificado, uniformizado, no espaço público e pelas funções de investigação que assume também, de acordo com a legislação vigente em cada Estado. Todas estas tarefas podem ser realizadas sob diversos formatos e assim é: diversas técnicas ou “estratégias” de atuação da polícia podem ser (e efetivamente são) adotadas e é diante desta diversidade do “papel” da polícia que o legítimo mandato de manutenção da ordem e segurança públicas a distingue em qualquer caso (RIBAS, 2014).

No mais, além do argumento já reiterado, outro traço distintivo da polícia é – além do desempenho de uma função específica na sociedade, que como visto, pode ser levada a cabo por outras instituições – o fato de ser ela a fonte, origem, de especialistas para que o Estado monopolize o uso da força legitimada em seu território (REINER, 2004). Há também, portanto, e como já visto nos argumentos ao longo da seção, uma componente de especialização neste papel, nesta função histórica do Estado, nisto que pode ser encarado como um serviço público fundamental, em verdade, o mais essencial deles pois intimamente ligado com os próprios fins declarados do Estado desde sua origem.

Ou seja, apenas o policial tem a autorização para utilizar a força, quando assim demandar uma determinada situação, e só ele estará devidamente equipado para tanto – material ou tecnicamente. Isto compreendido de vez, sendo estes os traços que distinguem a polícia (e seus agentes, genericamente aqui chamados policiais), enquanto instituição organizada para pacificar ou assegurar a sociedade e sua ordem, se diversas foram as ordens sociais ao longo do curso histórico, diversas foram as formas policiais, variadas foram as maneiras de atuar deste órgão tão específico e fundamental da sociedade organizada e, posteriormente, do Estado. É que as instituições de segurança pública, as polícias (nos termos desta etapa do estudo) podem, com os mesmos “objetivos” ou “finalidades”, atuar de diversas formas, a depender do ideário dominante em uma época, da forma de organização social de um tempo, se mais liberal, intervencionista, garantidora de direitos ou impositiva de obrigações. (RIBAS, 2014).

Por fim, esclarecendo determinantemente qualquer ambiguidade que possa ter ficado, antes de se seguir adiante, tem-se que “polícia” e “policimento” não se confundem. O policiamento, espécie de função necessária para a manutenção da ordem social, pode ou não ser realizado por uma instituição policial específica. Embora seja regra geral, no

mundo moderno, a correlação direta entre um e outro termo, não há, essencialmente, uma relação obrigatória de sinônimo entre os termos. Ainda, policiar, ou mesmo o papel da polícia, não são sinônimos de controle social, mas apenas uma etapa ou componente deste não abrangendo todas as atividades dirigidas à obtenção e manutenção da ordem social (REINER, 2004).

Em conclusão de todo o exposto até aqui, Reiner (2004, p. 27) diz que:

Resumindo, o “policimento” é um aspecto dos processos de controle social, que ocorre universalmente em todas as situações sociais onde houver, no mínimo, potencial para conflito, desvio ou desordem. Envolve vigilância para descobrir infrações existentes ou previstas, e a ameaça ou mobilização de sanções para garantir a segurança da ordem social. A ordem em questão pode estar baseada no consenso, ou no conflito e opressão, ou em algum amálgama ambíguo de ambos, o que é geralmente o caso nas sociedades modernas.

Enquanto o policimento pode ser universal, a “polícia”, como corporação especializada de pessoas a quem foi dada a reponsabilidade básica formal da força legitimada para salvaguardar a segurança, é um traço que só existe em sociedades relativamente complexas. Em si, a polícia desenvolveu-se como uma instituição chave nas sociedades modernas, sendo um dos aspectos do surgimento das modernas formas de Estado. Eles têm sido “missionários domésticos” nos desafios históricos dos Estados centralizados, para propagar e proteger um [sic] concepção dominante de paz e propriedade em todos os seus territórios.

Feitos todos estes esclarecimentos da terminologia que cerca o tema de que se trata neste capítulo do presente estudo, na medida da profundidade pertinente, cabível ao trabalho e seu objetivo, como se fez nas etapas anteriores, vale realizar incursão na história do desenvolvimento da instituição policial (ou de segurança pública, para todos os efeitos) e dos modelos pelas quais se organizou e atuou

conforme o contexto social em que estava inserida. Compreender o papel das instituições de segurança e sua presença nos Estados modernos – e especialmente em um sistema específico, como se fará depois – demanda alguma mínima perspectiva histórica para que seja enriquecida a leitura de quem se proponha a tanto, é o que se passa a fazer deste ponto em diante.

### **5.2.1 Perspectiva histórica dos modelos policiais: do político ao profissional**

Pelo já abordado é lícito afirmar que, embora sejam várias as manifestações institucionais daquelas tarefas de manutenção da ordem e da segurança pública, toda sociedade mais sofisticada, e aqui começa-se a falar em países, para que possamos, aos poucos, nos aproximar do tema central deste capítulo, apresentam uma organização específica, mesmo que não assuma o designativo “polícia”, incumbida de tarefas ligadas à segurança pública, policiais, típicas de polícia (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Isto é verdade, além de qualquer argumento, pois o poder típico da polícia, conforme Hipólito e Tasca (2012, p. 75),

Se confunde com o poder do próprio Estado. É o poder de polícia que dá maior sentido a existência do Estado, que o divide entre seus diversos órgãos de maneira a tornar mais eficiente esse exercício de sua amplitude e complexidade na realização do bem comum.

Não por outra razão que, desde Platão, muito antes do surgimento da figura do Estado como entendido atualmente, portanto, a função de polícia já era entendida como necessária ao funcionamento regular da cidade. As primeiras notícias da existência de profissionais integrantes de uma estrutura da Administração Pública, do Poder Público, especificamente encarregados de preservação da ordem podem ser lidas n’A República do autor grego, que trata dos “guardiões da lei e da cidade”, agentes que cumulavam também a responsabilidade pela gestão da “polis” (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Aqui já se percebe a íntima ligação entre a própria gestão do espaço público, seja físico ou institucional, político, e a questão da segurança e ordem públicas. Enquanto no resto do mundo os indivíduos dispunham apenas de suas próprias forças para preservar integridade e

segurança sua e dos seus, na Grécia surgiram, pela primeira vez na história humana, agentes especializados justamente na tarefa de imposição das leis da cidade, inclusive pela coação física. Em comparação com qualquer instituição policial da modernidade evidente que as helênicas eram pouco profissionalizadas e coordenadas entre si, mas há que se registrar o mais destacável marco histórico inicial deste enredo (MONET, 2002).

Existiram também outras experiências proto-policiais importantes e merecedoras de nota. O caso de Roma é um outro notável em que órgãos de polícia existiram, mesmo que raros e ainda rudimentares, até a invasão bárbara da Europa, oportunidade em que não chegam a desaparecer por completo mas, até a ascensão dos Estados Modernos, seguem extremamente desagregados e pulverizados, sem grandes poderes ou estruturas de legitimação, por evidente. Foi, este, um período, não sem razão, marcado por graves distúrbios sociais, conflitos bélicos e pestes. Os monarcas não conseguiam, com seus recursos, prover a garantia da paz pública, a vingança tornou-se privada e o controle social acabou por ser, em boa medida na Idade Média, confiado à Igreja ou outras corporações, guildas e fraternidades (MONET, 2002; BAYLEY, 2006; TRINDADE; JESUS apud HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Foi a emancipação burguesa e a chegada deste estrato ao governo das sociedades que ensejou a criação de verdadeiros “sistemas de segurança” com a finalidade de proteger a gente do burgo e harmonizar o tecido social (TRINDADE; JESUS apud HIPÓLITO; TASCA, 2012). Em paralelo, foi a especialização profissional e econômica, marcador da passagem de uma sociedade em que predominavam relações familiares para outra em que as classes (profissionais e sociais) são os divisores sociais, o que se relaciona e influencia determinadamente no sentido do surgimento de uma polícia especializada, profissionalizada. Os modelos comuns de polícia dão vez, aos poucos, a outros instituídos e coordenados pelo governo, pelo Estado e além do controle social de caráter geral passa, a polícia, a mediar a relação nem sempre tranquila entre as classes sociais (ROBINSON; SCAGLION apud REINER, 2004).

É possível notar, portanto, que a gênese de uma força policial pública, especializada e incumbida de determinadas atividades, é contemporânea e inter-relacionada com a formação dos Estados modernos e se dá em meio também às lutas de classe emergentes pelos séculos XVIII e XIX – de alguma forma abordadas no primeiro capítulo desta obra, inclusive em suas resultantes políticas. Este interstício é

também o momento histórico em que muitas das polícias ocidentais são instituídas, incluindo-se, aqui o caso das brasileiras (HOLLOWAY, 1997).

Deste ponto em diante, e com a consolidação dos Estados modernos, o desenvolvimento das organizações policiais varia enormemente conforme as dinâmicas econômicas, políticas, culturais e sociais com que cada nação teve que lidar. Mesmo com a diversidade decorrente de enredos únicos, conforme os fatores listados, é lícito afirmar que as polícias ocidentais, ao menos, compartilham a recepção da experiência amalhada por dois modelos de especial relevância na compreensão de um modelo profissional de polícia, quais sejam, o francês e o inglês (HIPÓLITO; TASCA; 2012).

A primeira destas experiências inicia-se na França napoleônica, em que se desenvolve instituição de caráter indiscutivelmente militar (denominada *Maréchaussée* pela subordinação aos *marechais* franceses) originalmente projetada para “proteger as retaguardas dos exércitos e caçar os desertores” e que aos poucos assume o papel de reprimir certas formas de criminalidade individual e violências coletivas (MONET, 2002, p. 42-43).

Em 1791, a força pública é rebatizada *Gendarmerie* e neste novo momento histórico é encarregada de assegurar a ordem e a execução das leis e velar pela segurança pública, tendo, para tanto, atribuições de polícia judiciária, militar, administrativa e outras, com competência – até hoje – sob 95% do território moderno francês e, por conseguinte, aproximadamente metade da população daquele país. A experiência francesa, ao longo do empreendimento napoleônico, foi exportada para diversos territórios conquistados e, em outro momento, as colônias francesas também receberam forte influência, além dos demais países inspirados pelo caso. Os mais notáveis traços que se perpetuam da experiência francesa nas polícias contemporâneas do ocidente são, para algumas, as nomenclaturas designativas e estruturas organizacionais com componentes (ou completamente) militares e, principalmente, a repartição de competências entre “diferentes polícias”, por critério territorial ou funcional (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Ambas características marcantes do modelo francês exercem até hoje importante influência no sistema brasileiro, como se verá mais adiante, sendo, inclusive, fatores de caracterização ou distinção das várias instituições policiais brasileiras. O influxo francês, não obstante, se dá muito mais no campo programático que na materialidade de atuação da polícia hoje dita profissional.

É que, embora relevante o primeiro referido, é um segundo modelo que marca definitivamente a passagem para um novo estágio de desenvolvimento das instituições de segurança pública. Este outro episódio, que se dá em solo inglês, inicia-se com a criação de uma força policial de status civil, experiência que se tornaria indiscutivelmente determinante na historiografia “geral” das forças públicas policiais e no desenvolvimento desta espécie de instituição daquele ponto em diante (RIBAS, 2014).

A proposta de criação, na Inglaterra, de uma polícia profissionalizada precede a Gendarmerie francesa, datando de 1785, com a apresentação, por William Pitt, de projeto de lei ao parlamento inglês dispondo neste sentido. Na oportunidade, no entanto, a medida foi recusada pelo receio de que se instalasse sistema excessivamente exposto aos influxos da experiência francesa. A polícia referencial inglesa de que se fala, então, é uma criada apenas mais tarde, em 1829, por iniciativa de Robert Peel, que projetou os contornos essenciais da Polícia Metropolitana de Londres, instituição voltada ao enfrentamento dos distúrbios sociais e da crescente criminalidade, produtos da pós-industrialização na capital inglesa (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

As propostas de criação de um corpo policial de caráter permanente e profissional, de autoria de Robert Peel, não foram, porém, assimiladas prontamente, e a criação de uma instituição pública que consolidasse a atividade policial como profissão foi um “processo demorado e penoso, frente à resistência implacável e à hostilidade latente” típicos da virada entre os séculos XVIII e XIX, quando “a ideia de polícia era um assunto ferozmente contestado” (REINER, 2004, p. 37).

Se, inicialmente, as reações às propostas foram de resistência e oposição, não foi tão longo o intervalo necessário para que os benefícios de uma instituição policial desenhada com novos moldes se provassem muito maiores que os temores e, progressivamente, sobretudo mais ao final do século XIX, o consenso sobre a necessidade de uma polícia profissional passa a ser formado e a ideia predomina como alternativa de reforma das instituições de segurança pública frente aos desafios apresentados pelas revoluções industrial e urbana (REINER, 2004) e como medida de reação à corrupção e à politização da polícia que se contaminava pelas íntimas ligações com a política partidária (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 153).

A profissionalização da polícia, no entanto, não acontece, evidente, de pronto, na fundação desta nova instituição, mas se constitui de um processo longo e composto por diversas partes, a primeira mais

notável sendo esta, no entanto. Foram as demandas por maior segurança e ordem no centro urbano londrino e a percepção de que deveriam ser afastados polícia e o jogo político que iniciaram o desenvolvimento de um novo modelo que encontrou solo fértil na filosofia administrativa dos Estados modernos que mais e mais encaravam a especialização em determinadas tarefas como medida útil para garantir um adequado controle e, notadamente, para aumentar a eficiência das instituições públicas (BAYLEY, 2006).

A grande novidade que surge deste movimento criador da polícia profissional, especializada, consiste, então, “na instituição de uma organização burocrática de profissionais” gerida conforme certa racionalidade ou metodologia e voltada para a prática de um policiamento preventivo como forma de manutenção da segurança e redução da criminalidade (REINER, 2004, p. 43).

O sucesso “inicial” do modelo garantiu que o episódio britânico fosse considerado, posteriormente, como o verdadeiramente referente a uma primeira polícia moderna e a notícia do ideário e da experiência ingleses não tardaram atravessar o oceano encontrando atenção e interesse de administrações municipais dos Estados Unidos, especialmente de Nova Iorque que encarava problemas com forças policiais pouco eficientes, altamente corruptas, sob forte influência de pressões externas, até mesmo podendo-se falar em controle por políticos e com critérios de recrutamento e seleção de pessoal bastante questionáveis (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

É, finalmente, em solo estadunidense que a aplicação prática de diretrizes reformadoras inaugura de forma concreta a dita era do policiamento “profissional” – ante a precedente fase nomeada “política” – com a concepção de que o trabalho da instituição policial deveria incorporar abordagens mais científicas e técnicas no combate ao crime como forma de tornar os trabalhos mais eficientes e a atuação menos próxima da politicamente influenciada ou determinada. Tal convicção encontra-se, ato contínuo, nos Estados Unidos, com as propostas da então jovem ciência da administração e acha lastro científico, sobretudo, nas teses de Frederick Taylor – referentes à chamada administração científica, a título de informação – e começam a ser percebidas as primeiras mudanças mais significativas na organização dos departamentos policiais enquanto instituições de segurança pública e em suas formas de trabalho como promotoras deste fim (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Padrões burocráticos emergem na administração do trabalho policial e as manifestações desta nova era profissional começam a ser

percebidas pela exigência de maior qualificação física e intelectual para os agentes da instituição policial desde seu recrutamento e, continuamente, pela constante capacitação posterior ao ingresso nas fileiras da corporação e ao longo de toda a carreira. Para tanto criam-se instituições formais de ensino da “nova” profissão e, no que tange à estrutura das organizações policiais, adotam-se modelos hierarquizados e bem delineados. No campo da atuação concreta, padrões e normas são estabelecidos para a rotina de atividades que, por sua vez, são reduzidas a um espectro específico, com foco na aplicação da lei e na realização de prisões como modelo de controle da criminalidade e combate à insegurança material e sua sensação percebida pela população (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Outro fator importante que contribui para a consolidação desta nova forma de atuação e de organização do aparelho policial enquanto segmento estatal foi a adoção de uma série de “tecnologias” tornadas acessíveis e massificadas. O automóvel introduziu o patrulhamento motorizado que, aliado à radiocomunicação, permitiu a cobertura de áreas mais extensas com emprego de menor contingente humano. A popularização da telefonia para o cidadão médio também criou a facilidade em demandar os serviços policiais e o símbolo maior deste processo de busca pela eficiência operacional através de mudanças estruturais e procedimentais associada às novas tecnologias – de transporte ou comunicação, por exemplo – é o da central de operações, de atendimento telefônico, recebendo os acionamentos e gerenciando, da melhor e mais rápida forma possível, a resposta ou reação institucional aos chamados, principal estratégia de atuação ladeada pelo patrulhamento aleatório das viaturas com a finalidade de criar uma sensação de onipresença policial (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Este modelo predominou sem grandes questionamentos até a década de 1960, período em que os esforços se concentraram, basicamente, no aprimoramento da gestão interna pela racionalização dos processos e da organização como um todo, atualização do capital humano, manutenção dos equipamentos no estado de sua arte e busca por procedimentos cada vez mais eficazes. A tendência foi tão forte que “o policiamento profissional chegou a ser definido, simplesmente, como a aplicação de modernos conceitos de gestão nas organizações policiais.” (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 155).

O modelo profissional inaugurado era na atividade de segurança pública e representa enorme avanço frente aos problemáticos sistemas anteriores, sobretudo diante daqueles coordenados de forma política e pouco técnica e deficientes em uma ampla gama de aspectos.

Da consolidação desta experiência em diante que se aplicam sistemas mais racionais aos trabalhos de polícia, com aporte de novas técnicas administrativas e aparatos tecnológicos (RIBAS, 2014).

Cabe relevante nota, no que importa a este trabalho, que em certas “reproduções” da experiência ou na assimilação de parte de seu conteúdo em outros cenários, como é o caso do Brasil e suas instituições de segurança pública, a transição de uma fase para a outra acontece de forma tumultuada e pouco definida, já que diversas organizações policiais, na medida em que absorviam parte das componentes de profissionalização ainda desempenhavam atividades com cunho marcadamente político. É, na experiência brasileira, o que se percebe durante o período dos governos militares, por exemplo, podendo-se falar em uma confusa coexistência entre os modelos descritos com cumulação de busca por aperfeiçoamentos e manutenção de vícios (RIBAS, 2014).

Ainda sobre o tema e abordando outro ponto interessante do caso brasileiro, qual seja, da extremamente tardia passagem para o modelo profissional nas instituições deste país, Lemgruber, Musmeci e Cano (2003, p. 51) indicam que:

A subordinação direta das PMs ao Exército, a prevalência da doutrina de segurança nacional e a mobilização de ambas as polícias para a repressão política, num contexto de suspensão dos direitos civis, teriam deixado marcas profundas, ainda não superadas, na lógica, na organização e nas práticas das instituições brasileiras de segurança. Além do legado fortemente negativo para a imagem social dessas instituições, o autoritarismo teria comprometido a profissionalização das atividades de policiamento, atrasando em décadas o processo de adequação dos serviços policiais às demandas contemporâneas de ordem pública, à crescente complexificação das atividades criminosas e à verdadeira revolução tecnológica e organizacional ocorrida na área de segurança em outros países do mundo.

O Brasil, por sua história e cultura institucional, é, então, um caso de adoção já bastante tardia das práticas profissionalizadas de polícia e quando passa a assimilar de forma mais definitiva o conteúdo desta “era” ela mesma já enfrentava críticas e era posta em questionamento mundo afora.

É que não obstante os inúmeros e destacáveis méritos da profissionalização das práticas das instituições de segurança pública, este modelo que se reproduzia e se repaginava em pequenas reformas constantes, na permanente busca por maior eficiência nos serviços, acabou criando um distanciamento da comunidade e de outras instituições sociais, por um isolamento muito marcado de uma administração centralizada e tornada excessivamente burocrática.

De qualquer forma, as críticas pairam mais no campo dos padrões operacionais e não no tangente ao destacamento de um segmento social, de um setor do poder público em específico, para especializar-se nas atividades de segurança pública. O que se tem é a crítica aos métodos de policiamento inicialmente adotados pelo modelo profissional que não teriam atendido às demandas dos novos tempos, nem acompanhado a complexidade crescente das sociedades democráticas ou mesmo reduzido os crimes ou tranquilizado a cidadania de forma destacável (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 20) e o que emerge deste processo crítico é uma reestruturação das práticas no sentido de “ampliar e aprofundar o relacionamento entre a polícia e a comunidade” como paradigma para uma nova atuação, calcada na concepção de que o patrulhamento aleatório e o eficaz gerenciamento de atendimento à ocorrências, sós, não davam conta de resolver os problemas de ordem e segurança pública (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 163).

Os movimentos por direitos civis também desempenharam papel importante, reivindicando um tratamento mais cuidadoso com minorias e uma atuação menos repressora e mais alinhada com os direitos humanos e o arcabouço legal e teórico que sustenta um Estado democrático de direito e suas instituições. Não há uma ruptura, portanto, da mesma forma que na passagem do Estado liberal para o outro com nuances sociais, mas como neste caso, o acréscimo de outras componentes no sentido de aperfeiçoar a polícia profissionalizada, ampliando o antes demasiado reduzido espectro de sua atuação e o conceito simplista que vigorava sobre seu papel na sociedade (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Esta nova etapa, em resumo muito breve – pois não objetivo deste trabalho reproduzir todo o desenvolvimento das instituições policiais ou de segurança pública e suas culturas organizacionais e práticas – é marcada por uma compreensão de que o agir deve ser mais próximo à comunidade e integrado ou em parceria com a cidadania e outros órgãos públicos – sejam eles de segurança ou não. Não por outra razão, o modelo passa a ser chamado de “policiamento comunitário”, aqui a interação com os demais segmentos sociais, governamentais ou não, é

pressuposto para que se utilizem todas as abordagens possíveis, e principalmente no campo da prevenção em vez da mera repressão, na solução dos problemas que “de alguma maneira afetam a segurança de uma comunidade” (MARCINEIRO, 2009, p. 103).

São estas as ideias, de forma extremamente sintetizada, que vão se consolidando a partir da década de 1960 nos Estados em que vigorava a polícia tradicional profissionalizada e que, apenas mais tardiamente, desembarcam em solo brasileiro, assim como acontecido com o próprio ciclo de profissionalização neste país. O influxo, lá como cá, começa a dar traços finais à polícia como encontrada nas democracias ocidentais contemporâneas.

Se o objeto principal de estudo deste capítulo, será, mais adiante, as instituições de segurança pública, e mais especificamente as polícias, no Estado brasileiro instalado pela Constituição Federal de 1988 que é categorizado como um democrático e em que vigora o império da lei, ou seja, “de direito”, vale investir algumas linhas mais na compreensão um pouco mais detalhada das nuances da polícia, ou seu modelo, próprio, adequado àquele modelo de Estado.

### **5.2.2 A polícia para um Estado democrático de direito**

O início do enredo que se veio revisando até aqui procurou seu ponto inicial, por convenção, no surgimento das instituições de segurança pública que originaram as corporações ou órgãos que integram o Estado no modelo pelo qual é compreendido hoje. Dito ponto de começo foi encontrado no século XVIII em momento não muito distinto da Revolução Francesa e em episódios associados à própria criação do Estado de direito que, com sua ascensão, passa a dar novas tonalidades à função daquela instituição de vigilância e promoção de segurança antes pouco organizada ou sistematizada. Por um lado estas primeiras instituições de segurança pública, ou polícias, recebem a atribuição de proteger e sustentar a ordem jurídica instalada, aquela mesma que as legitima, inclusive; por outro, devem, com fulcro neste estabelecimento legal, manter a segurança e a ordem da sociedade organizada sob a lei (MARCINEIRO; PACHECO, 2005).

Tem-se que a Revolução Francesa inaugura era de exaltação de liberdades e direitos invioláveis aos indivíduos e tal discurso não se coaduna com instituições públicas “de força” que, ao invés de proteção, geravam desconfiança e sentimento de ameaça às referidas conquistas revolucionárias (MARCINEIRO; PACHECO, 2005).

É que na experiência anterior, afugentada pelo movimento revolucionário francês, a força não era traço marcante de determinado segmento social, parcela do ente estatal como a polícia, mas sim atributo da atuação inteira do soberano quando dizia e impunha a lei. A superação desta concentração de poderes pelo destacamento deste poder mais coativo, personificado numa instituição com fins de garantia da segurança e ordem públicas, e dissociado do governante, em si, portanto, é grande passo e, também neste momento, ambos, “príncipe” e “instituição policial” submetem-se aos mandamentos da lei qualquer seja a situação (RIBAS, 2014).

De qualquer sorte, o avanço não impede que polícia e política mantenham uma íntima conexão numa simbiose incabível diante das ideias reformistas do iluminismo. O primeiro estágio de afastamento entre os campos, como se viu, surge com o modelo profissional de polícia que buscou (e foi bem sucedido) em criar uma categoria profissional especializada e equipada para enfrentar as questões da (in)segurança pública e da quebra da ordem social, do contrato social em movimento. A ênfase na profissionalização, no entanto, faz com que as instituições atuem de forma cada vez mais reativa e repressiva diante de delitos já praticados – e comunicados à autoridade policial – ou daqueles quase que aleatoriamente impedidos pelo patrulhamento randômico. (RIBAS, 2014).

A era profissional é uma de importantes inovações e relevantes modificações, por exemplo, na seleção dos agentes a serem integrados nas fileiras das corporações de segurança pública e incumbidos das competências relacionadas ao tema, na adoção de métodos mais científicos, sobretudo buscando na ciência da administração os insumos necessários para esta abordagem mais técnica, e na adoção e mesmo desenvolvimento de tecnologias que aperfeiçoassem a atuação ou a tornassem mais eficiente de maneira geral (RIBAS, 2014).

O modelo traz contribuições valorosas na linha de desenvolvimento das instituições de segurança mas não é bastante em si. Das ruas surgem os clamores por direitos sociais mais amplos e a reflexão sobre a desigualdade vigente na ordem social instalada e sua manutenção pelas instituições públicas. No mais, a polícia profissional não entregou os resultados prometidos por mais que muito mais bem preparada e equipada que qualquer forma institucional antes vista no enredo humano (RIBAS, 2014).

A superação do modelo profissional vêm com sua sofisticação, uma espécie de crítica interna, e não uma ruptura com o que se construía até então. A ideia foi direcionar a experiência adquirida com a

profissionalização para uma atuação focada em outras premissas, de orientar as instituições de segurança para uma ação próxima da comunidade, com a compreensão da insegurança como fenômeno social e não apenas jurídico-penal, decorrente não necessariamente de pouca repressão mas, possivelmente, da falta de prevenção social ou de outras prestações públicas (CERQUEIRA, 2001).

É diante desta constatação que o novo cenário demanda a atuação integrada de órgãos públicos – policiais ou não – na promoção de outros tantos direitos que, se concretizados, influenciam sobremaneira no campo da segurança pública. Tendo-se este paradigma como ponto de partida é que as instituições fundadas na implementação do modelo profissional de polícia podem, finalmente, alterar seu foco passando de repressoras e mantenedoras da ordem como posta para um em que melhores resultados sejam obtidos na proteção dos direitos e liberdades cidadãos e na segurança dos indivíduos para além da ilusão conferida pelos binômios vigilância e aprisionamento ou patrulhamento e repressão (TEZA, 2011)

O Estado democrático de direito demanda uma polícia vinculada a uma outra filosofia de trabalho que procure mais diretamente “garantir os direitos e a dignidade da pessoa” ao passo em que também “seja capaz de fazer as necessárias parcerias para a construção de ambientes menos violentos para a vida em sociedade” (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 82-83). Em outras palavras, neste sistema político e jurídico, “a preservação e a propagação dos valores democráticos devem ser o ethos do trabalho policial profissionalizado” (GOLDSTEIN, 2003, p. 29) que se reorganiza (e não revoluciona, como frisado) para que possa contemplar melhor ambos valores e exigências da contemporaneidade (MARCINEIRO; PACHECO, 2005).

É esta a perspectiva vista na Lei Maior que organiza o Estado democrático de direito brasileiro instalado de 1988 em diante. Não por outra razão o emblemático artigo 5º, caput, da Constituição Federal traz a segurança como um dos direitos individuais e o tema é recorrente no artigo seguinte, o 6º, que, ao tratar dos direitos sociais, também faz constar no rol do caput a segurança ladeada por uma série de outros itens. Cabe destacar que ambos dispositivos estão contidos no título das “garantias e direitos fundamentais”, neste contexto de comprometimento com uma vasta gama de outros mandamentos e proteções individuais e sociais, coletivas, inerentes àquilo que se entende por essencial à condição humana, à dignidade do indivíduo humano, no seio de um Estado democrático de direito como é o vigente em solo brasileiro (BRASIL, CF/1988).

Vista a evolução das instituições de segurança pública, ou policiais, para todos os efeitos da terminologia adotada até aqui, conforme anotação previamente feita sobre a medida, passa-se a caminhar em direção ao que interessa centralmente à seção do trabalho. Até aqui, remontou-se, mesmo que com brevidade, o enredo de profissionalização e especialização de um segmento social, que posteriormente consolidou-se como um segmento estatal, para atuar nas matérias de segurança pública. O processo data de muito e é marcadamente consolidado com as revoluções humanas mais recentes que consecutiram na divisão e especialização do trabalho. É também, no que diz respeito à etapa em que a segurança pública foi de vez assumida pelo ente estatal, marca da repartição de competências, de funções, do Poder Público, de maneira que Este possa melhor dar conta de prestar os serviços demandados e esperados pelos administrados, governados, e, no Estado democrático de direito, cidadãos, portadores de uma série de proteções e garantias mínimas.

É justamente este o contexto do tema na Constituição Federal de 1988 que, como visto, garante a segurança no campo dos direitos individuais e, também, no dos sociais e, para tanto, programa um sistema de segurança pública composto por instituições desenhadas conforme suas competências. É o que se passa a estudar para compreender de que forma o “serviço” de segurança pública é prestado pelo Estado brasileiro de 1988.

### 5.3 AS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Visto o tema da segurança pública, já em sede constitucional, mas em manifestação muito mais principiológica, no Título II da Carta em comento, que trata “Dos Direitos e Garantias Individuais”, avança-se em direção ao tema em caráter aplicado. Se há um ideal de segurança como um dos valores máximos da sociedade brasileira mediada pela Constituição de 1988, deve haver um aparato público para dar conta do tema, para atuar, de forma especializada, no campo de tão fundamental aspecto da vida em sociedade.

É no Título V constitucional, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, que se encontrará um Capítulo dedicado ao tema da segurança pública, e como se verá, à programação de um sistema de segurança pública, de uma rede de parcelas do Poder Público organizadas para a prestação deste serviço público e direito cidadão.

Em verdade, o referido Capítulo é composto de apenas um artigo e seus “acessórios” e, por esta razão, será ele estudado em parcelas. O caput do dispositivo, a saber, numerado 144, enuncia que “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos” (BRASIL, CF/1988, art. 144).

Antes que se siga em análise de incisos e parágrafos do dispositivo principal acima, é importante notar, de pronto, que a segurança pública é, inegavelmente, na Constituição Federal de 1988, posta como dever do Estado, do ente público “principal”, portanto, e direito (e simultânea responsabilidade) de todos. A segurança pública desponta, então, como atribuição do núcleo mais interno, essencial, do Estado, como se poderia intuir do próprio processo histórico de formação desta figura. É que como visto anteriormente, se há (ao menos) um motivo para a inicial associação dos indivíduos humanos em coletividades e para a progressiva sofisticação desta união até o Estado democrático de direito é ele a busca pela segurança, pela garantia de um ambiente em que agressão à vida, à integridade física, e posteriormente, ao patrimônio não se façam normais, comuns, corriqueiros.

Este o objetivo posto pelo dispositivo constitucional: manutenção de um ambiente de convivência, público, portanto, ordenado, ordeiro, e em que pessoas e patrimônios restem preservados e, para a consecução de tais intenções, a segurança pública é exercida, de acordo com a Constituição, por determinados órgãos.

Extremamente relevante notar o uso das palavras pelo constituinte. A segurança pública é exercida por órgãos, integrantes da Administração Direta, portanto, componentes da desconcentração de poderes, atribuições, funções do ente central em direção à periferia de um mesmo núcleo, para a conveniência administrativa, para maior especialização e eficiência, apenas. Tudo aquilo visto em capítulo anterior relativo aos traços dos órgãos públicos e características e consequências da desconcentração como técnica de gestão da coisa pública e sua marcada distinção da atuação estatal pela descentralização deve ser resgatado aqui.

Não se fará reiteração do já exposto, mas mero lembrete de que pela desconcentração as atividades se distribuem dentro de uma mesma pessoa jurídica, no interior de uma mesma entidade, com a manutenção de vínculo hierárquico e da competência sobre o tema. Como os órgãos de segurança pública são postos em instância constitucional não há que se falar em posterior criação de órgãos para a área já que apenas nesta sede podem existir. Em outras palavras, não há posterior criação de

outros órgãos se não por alteração constitucional, por outro lado, eles se originam neste momento, na fundação do Estado, como distribuição da competência ou função do Poder Executivo, como se verá, não sendo produto de ulterior desconcentração de poderes por conveniência percebida pelo gestor de plantão.

Feitas as anotações iniciais é que se pode avançar na análise do artigo em sua completude. Destacados os itens acima e feita a remissão a todo o exposto sobre a organização da Administração Pública, as formas pelas quais o Poder Público se organiza para dar conta de suas atribuições, segue-se na leitura do dispositivo um pouco mais (BRASIL, CF/1988, art. 144):

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Aqui outro esclarecimento a ser realizado. Anteriormente, optou-se por utilizar “instituições de segurança pública” e “polícia” como termos equivalentes. A medida foi necessária para que pudesse seguir na exposição com maior fluidez e sem esclarecimentos antecipados que desvirtuassem a linha de raciocínio que se vinha fazendo. Não existia a necessidade de, naquele ponto, realizar-se separação dos termos.

Aqui já é possível, com base na Constituição. Fato é que dentro do rol de órgãos de segurança pública não figuram apenas as polícias (ou instituições policiais) mas também o corpo de bombeiros militares, que atua no campo da segurança pública, mas, a rigor, não na parcela do tema que interessa centralmente a este trabalho.

Evidente que o papel desempenhado pela corporação integra a pluralidade de atribuições do Estado para que ele promova um ambiente

seguro para a convivência cidadã e que a instituição e seus agentes, no cumprimento de tais tarefas, utilizam-se de prerrogativas típicas de instituições “de força”, como a imposição da lei e o exercício do chamado “poder de polícia”.

No mais, há quem possa querer encontrar outras instituições conectadas ao tema, como seria o caso daquelas competentes por ações de defesa civil, prevenção de desastres e resposta a eles, quando já ocorridos, e tantas outras. No entanto, não havendo amparo constitucional, não se legitimará a tese nem se alongará a discussão a respeito.

O que importa saber é que, dentro do rol das instituições de segurança, dos órgãos de segurança pública, embora preponderem as forças policiais, há também o corpo de bombeiros que – se não contemplado pela revisão histórica que se fez até aqui, pois ligado a uma espécie de “outro aspecto” da segurança pública – também figura no elenco e vale-se marginalmente do debate que aqui se trava e continuará. Ademais, em momento posterior da discussão, realizar-se-á novo recurso a este órgão para fins de argumentação e esclarecimentos.

Sendo a preocupação central do estudo a segurança pública como face oposta de ameaças ou agressões à vida ou integridade física de um indivíduo (ou instituição, pública ou privada) ou mesmo de ataques ao seu patrimônio, segue-se em estudo pormenorizado das polícias, tendo-se em mente, por hora, que haverá campo de atuação, quando de algumas formas de “quebra” da ordem e da segurança, para o corpo de bombeiros, mas em um espectro muito mais específico e reduzido de operação.

Vistos os órgãos integrantes deste sistema de segurança pública programado pela Constituição Federal de 1988, a continuidade do estudo se dará pela análise mais cuidadosa, de cada um deles. Há que se compreender as razões da pluralidade de órgãos e o motivo de ser de cada um deles, a competência que justifica sua existência e legitima sua atuação. Volta-se ao artigo 144 da Carta Maior para tanto.

O dispositivo traz, após os elementos já referidos e discutidos, inicialmente a Polícia Federal como um primeiro órgão de segurança pública nos seguintes termos:

Art. 144 [...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se

a:" (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Nota-se, de pronto, que o órgão é parte da pessoa jurídica “União” e a ela se vincula com aqueles laços de hierarquia anteriormente debatidos. Se necessária ainda outra confirmação e uma explicitação maior de como se dá esta conexão entre órgão e o corpo em sua completude, pode-se recorrer ao Decreto nº 73.332 de 1973 que, ao definir a estrutura do Departamento de Polícia Federal, dispõe, em seu artigo inaugural, encontrar-se, este órgão policial, diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e sob direção de indivíduo nomeado por livre escolha do Presidente da República.

O mesmo decreto nº 73.332 de 1973 também elucida, após esclarecer a “natureza” da polícia em tela, as competências de tal órgão. Evidente que há que se considerar a supremacia constitucional neste campo visto que dispositivo posterior e de escalão mais alto, de qualquer sorte, fica como referencial, ao menos complementar, das atribuições assumidas pela Polícia Federal:

Art 1º Ao Departamento de Polícia Federal (DPF), com sede no Distrito Federal, diretamente

subordinado ao Ministério da Justiça e dirigido por um Diretor-Geral, nomeado em comissão e da livre escolha do Presidente da República, compete, em todo o território nacional:

I - executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

II - exercer a censura de diversões públicas;

III - executar medidas assecuratórias da incolumidade física do Presidente da República, de diplomatas estrangeiros no território nacional e, quando necessário, dos demais representantes dos Poderes da República;

IV - prevenir e reprimir:

a) crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social;

b) crimes contra a organização do trabalho ou decorrentes de greves;

c) crimes de tráfico e entorpecentes e de drogas afins;

d) crimes nas condições previstas no artigo 5º do Código Penal, quando ocorrer interesse da União;

e) crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência militar;

f) crimes contra a vida, o patrimônio e a comunidade silvícola;

g) crimes contra servidores federais no exercício de suas funções;

h) infrações às normas de ingresso ou permanência de estrangeiros no País;

i) outras infrações penais em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, assim

como aquelas cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

V - coordenar, interligar e centralizar os serviços de identificação datiloscópica criminal;

VI - selecionar, formar, treinar, especializar e aperfeiçoar o seu pessoal, mediante orientação técnica do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal;

VII - proceder a aquisição de material de seu exclusivo interesse;

VIII - prestar assistência técnica e científica, de natureza policial, aos Estados, Distrito Federal e Territórios, quando solicitada;

IX - proceder a investigação de qualquer outra natureza, quando determinada pelo Ministro da Justiça;

X - integrar os Sistemas Nacional de Informações e de Planejamento Federal. (BRASIL, Decreto nº 73.332 de 19 de dezembro de 1973).

Fica claro, pelas colagens, o campo de atuação da Polícia Federal, um dos órgãos que a Constituição de 1988 programa para a prestação da segurança pública. Àquilo que será pertinente mais adiante, vale destacar a competência desta instituição para atuar diante de infrações que atentem contra bens, serviços ou interesses tanto da União como de suas entidades autárquicas. Ou seja, mesmo que não exista um vínculo de subordinação entre autarquias e Administração Central, a competência para boa parte das questões de segurança pública (contidas nos termos das previsões legais) naquelas continua sendo, como se vê, de órgão desta.

Também é possível notar que a Polícia Federal não se reveste de uma ostensividade declarada e proposital (embora ostensiva, claro, pois não secreta), em outras palavras, a ela não compete o patrulhamento identificado, o policiamento de presença que procura realizar uma espécie de prevenção geral, como o espantallo que afugenta predadores

daquilo que protege. A Polícia Federal atua, via de regra, como polícia judiciária, no campo de investigações e diligências em demandas em que se tenha a União como parte interessada ou nas demais situações constitucionalmente previstas. O importante é que não se encontrarão viaturas deste órgão ou mesmo agentes identificados realizando vigilância aleatória de espaços públicos ou mesmo de bens da União, embora ela atue quando estes últimos forem aviltados, na medida em que apura tais infrações, conforme mandamento constitucional.

No mais, existem outras competências conferidas à Polícia Federal que se encontram esparsas pelo sistema jurídico que segue a Constituição Federal. Exemplificativamente há a atribuição de controlar as armas de fogo em poder dos cidadãos (BRASIL, Lei nº 10.826/2003); regular controlar e fiscalizar toda a atividade de segurança privada em território brasileiro (BRASIL, Lei nº 9.017/1995); Implantar e manter banco de dados genéticos de criminosos (BRASIL, Lei nº 12.654/2012); Investigar e reprimir violações diversas de Direitos Humanos e reprimir crimes internacionais ou interestaduais que, por sua natureza, demandem uma atuação uniformizada, integrada (BRASIL, Lei nº 10.446/ 2002). A lista poderia seguir por mais algumas linhas e com a evocação de outros diplomas legais mas, a bem da verdade, boa parte apresenta-se como explicitação ou especificação de tema que poderia ser interpretado ou intuído partindo-se dos ditames constitucionais, razão pela qual não se procurará exaurir o rol mas apenas catalogar alguns demonstrativos.

Seguindo-se adiante, superada a Polícia Federal, ou o Departamento de Polícia Federal, como preferem uns, há ainda outras duas forças policiais organizadas e mantidas pela União. A primeira delas é a Rodoviária Federal, posta na Constituição Federal de 1988 nos seguintes termos:

Art. 144 [...]

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

É possível perceber a tônica ainda mais específica deste órgão. Ele ocupa-se não apenas do patrulhamento de apenas uma modalidade

de espaço físico, qual seja, as rodovias, como também, dentro deste campo, restringe-se às de caráter federal. Embora “limitado” o âmbito de atuação, não são poucas as atribuições a ele atinentes e, se a Constituição não dá maior especificidade aos trabalhos deste órgão, é possível encontrar tal detalhamento no Decreto numerado 1.665, datado de 3 de outubro de 1995, que diz:

Art. 1º À Polícia Rodoviária Federal, órgão permanente, integrante da estrutura regimental do Ministério da Justiça, no âmbito das rodovias federais, compete:

I - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

II - exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e demais normas pertinentes, inspecionar e fiscalizar o trânsito, assim como efetuar convênios específicos com outras organizações similares;

III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito e os valores decorrentes da prestação de serviços de estadia e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas excepcionais;

IV - executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais;

V - realizar perícias, levantamentos de locais boletins de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em leis e regulamentos, imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;

VI - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de cargas indivisíveis;

VII - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, bem como zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções, obras e instalações não autorizadas;

VIII - executar medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Estados e diplomatas estrangeiros e outras autoridades, quando necessário, e sob a coordenação do órgão competente;

IX - efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de menores nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas na Lei nº 8.069 de 13 junho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

X - colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis. (BRASIL, Decreto nº 1665, de 03 de outubro de 1995).

Importante ressaltar que, de maneira distinta daquela vista no órgão anterior, aqui tanto constituinte quanto o chefe do poder executivo, que emite o decreto, declaram o caráter notadamente ostensivo desta polícia. A intenção é marcar a presença do Estado nas rodovias federais e aplicar a legislação pertinente ao uso destes espaços pela cidadania ou operacionalizar os procedimentos previstos pela lei quando ocorridos distúrbios à segurança e à ordem neste delimitado contexto. Ainda, como se vê, há uma série de outras atribuições relacionadas ao transporte de dignitários e mesmo referentes ao trânsito em geral, razão pela qual ocupa-se da Polícia Rodoviária Federal também o Código Brasileiro de Trânsito quando aponta que:

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas decorrentes e os valores provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

IV - efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas;

V - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

VI - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, e zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções e instalações não autorizadas;

VII - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas, adotando ou indicando medidas operacionais preventivas e encaminhando-os ao órgão rodoviário federal;

VIII - implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito;

IX - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

X - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais. (BRASIL, Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997).

O outro órgão policial de nível federal é, conforme a seqüência do artigo constitucional que aqui se vem utilizando como guia para o desenvolvimento de raciocínio e exposição, um encarregado, também, de objeto bastante específico, como se vê:

Art. 144 [...]

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Sobre esta polícia há pouco que se possa falar sem que se tenha que fazer revisão de uma complicada cronologia de fatos que atinge ápice numa situação de incertezas jurídicas. De qualquer sorte o que consta, em linhas gerais, é que tal órgão nunca existiu de fato (COUTINHO, 2013), sendo objeto de uma série de comissões ministeriais e grupos de trabalho para diagnosticar a amplitude da necessidade do órgão e a dimensão que deveria ter bem como seus contornos práticos. Em realidade, os candidatos a compor o órgão seriam agentes de segurança de outras estruturas públicas ligadas ao transporte ferroviário que, para tanto, seriam alçados de trabalhadores

regulados pela consolidação das leis do trabalho à servidores públicos sem o necessário certame. Houve sancionamento de dispositivo legal regulamentando tal instituição policial mas o ato é objeto de questionamento da constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (CARVALHO, 2016), motivo pelo qual pouco se pode avançar no debate sobre o órgão de existência ainda precária passadas décadas da Constituição.

Simplificada a questão da Polícia Ferroviária, até pois, como se verá, pouco relevante para os estudos centrais que se fazem neste trabalho, pode-se seguir em frente no rol de instituições de segurança pública elencadas pela Constituição, agora deixando-se o nível federal, em direção aos órgãos organizados no âmbito das unidades federativas que integram a União.

O primeiro destes casos é o da Polícia Civil, órgão incumbido das atribuições de polícia judiciária, resguardadas as prerrogativas da Polícia Federal, que atua no contexto da União e, como visto, em alguns outros casos específicos. No mais, será desta modalidade policial também a competência para a apuração das infrações de cunho penal, exceto aquelas caracterizadas como “militares”.

Constitucionalmente, a previsão desta espécie policial é posta nos seguintes termos:

Art. 144 [...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Como se poderia intuir do fato de serem organizados no contexto dos estados membros da União, existem, estas polícias, em multiplicidade, ou seja, para cada unidade federativa haverá um exemplar deste órgão. Em boa parte dos casos encontra-se, a Polícia Civil de um estado, vinculada a uma Secretaria de Segurança Pública ou instância que o valha e será subordinada em último grau, naturalmente, ao chefe do executivo, o Governador.

Situação similar é a do órgão seguinte elencado no artigo que organiza este sistema de segurança pública programado na Constituição, a saber a Polícia Militar, que da mesma forma, encontra-se organizada no âmbito dos estados membros e não sem especial razão.

É que a esta instituição policial compete a manutenção da segurança e ordem públicas da forma mais concreta e direta possível, é ela que é posta como guardião do cotidiano da sociedade e seus cidadãos. No caso brasileiro, em verdade, aqui se vislumbra a figura mais próxima daquele segmento especializado do Estado que antes se debateu abstratamente em revisão histórica. É a Polícia Militar que se profissionalizou, com o tempo, e no contexto da democracia vigente de um ponto em diante no cenário político nacional, nas funções de patrulhamento e pronta resposta aos chamados de urgência (RIBAS, 2014).

É a Polícia Militar também que propositadamente atua de forma visível, declarada, não discreta, como recurso semiótico do Estado para marcar sua presença e demonstrar que se trata, este órgão, de seu braço mais forte na busca por um ambiente mais seguro e ordeiro. A Constituição expressa tal intenção no acessório seguinte do artigo 144 que vem sendo estudado ao longo da presente seção:

Art. 144 [...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Não se fará juízo de valor sobre a atuação desta força policial nem sobre seu eventual sucesso na absorção dos ideais e práticas da era profissional de polícia ou de sua superação pelo modelo seguinte e mais moderno, o comunitário ou orientado para a resolução de problemas, pois não intenção deste estudo.

No mais, por ser organizada no âmbito dos estados não há como pretender realizar avaliação genérica reunindo num mesmo julgamento a pluralidade de órgãos policias militares ao longo de todo o cenário nacional. Fato é que, via de regra, a Polícia Militar é o órgão competente para o policiamento dos espaços públicos em geral e é, nas ruas, o olhar fiscalizador do Estado quanto ao cumprimento de boa parte das cláusulas ou razões de fundo do contrato social, da Constituição, das leis. Na promoção da segurança pública em seu aspecto mais rotineiro, no caso brasileiro, é, a função desempenhada pela Polícia Militar, o serviço que ela presta, ou melhor, seu resultado (concreto ou

programado, ao menos), a razão mais primitiva pela qual o ser humano optou por associar-se aos pares de espécie.

É justamente por constituir esta força pública da sociedade que a Polícia Militar possui uma competência ampla podendo avançar, inclusive, em campos inicialmente delimitados para a atuação de outros órgãos policiais, caso estes tornem-se inoperantes ou incapazes de cumprir com suas atribuições (ROSA, 2003).

A característica principal a ser marcada, portanto, sem maiores voltas, é a de que a Polícia Militar é a prestadora imediata do serviço público tão específico e fundamental que é o da segurança pública. Este é o órgão especializado, por excelência, na matéria. Enquanto os outros órgãos ocupam-se, majoritariamente, de ações de investigação ou diligências em colaboração com o Poder Judiciário, por exemplo, a Polícia Militar que atuará ostensivamente com fins de prevenção geral da manutenção da ordem e da segurança e repressão específica, inclusive pela utilização da força física, quando da quebra destes mandamentos para o cenário da vivência coletiva dentro de um Estado de direito.

Se necessário maior esclarecimento sobre esta atuação do órgão policial militar do que aquele conferido pela Constituição, sempre é cabível o recurso ao Decreto nº 667 de 2 de Julho de 1969 que reorganizou as Polícias Militares na ordem jurídica brasileira, sendo texto de referência até a atualidade quando, em seu primeiro Capítulo, apresenta a definição e delimita a competência desta modalidade de órgão de segurança pública:

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)

a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)

b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem; (Redação dada pelo Del n° 2010, de 12.1.1983)

c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas; (Redação dada pelo Del n° 2010, de 1983)

d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial; (Redação dada pelo Del n° 2010, de 1983)

e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico. (Redação dada pelo Del n° 2010, de 1983)

§ 1° - A convocação, de conformidade com a letra e deste artigo, será efetuada sem prejuízo da competência normal da Polícia Militar de manutenção da ordem pública e de apoio às autoridades federais nas missões de Defesa Interna, na forma que dispuser regulamento específico. (Redação dada pelo Del n° 2010, de 1983)

§ 2° - No caso de convocação de acordo com o disposto na letra e deste artigo, a Polícia Militar ficará sob a supervisão direta do Estado-Maior do Exército, por intermédio da Inspetoria-Geral das Polícias Militares, e seu Comandante será nomeado pelo Governo Federal. (Redação dada pelo Del n° 2010, de 1983)

§ 3º - Durante a convocação a que se refere a letra e deste artigo, que não poderá exceder o prazo máximo de 1 (um) ano, a remuneração dos integrantes da Polícia Militar e as despesas com a sua administração continuarão a cargo do respectivo Estado-Membro. (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)

Art. 4º - As Polícias Militares, integradas nas atividades de segurança pública dos Estados e Territórios e do Distrito Federal, para fins de emprego nas ações de manutenção da Ordem Pública, ficam sujeitas à vinculação, orientação, planejamento e controle operacional do órgão responsável pela Segurança Pública, sem prejuízo da subordinação administrativa ao respectivo Governador. (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)

Claro que é possível notar uma tônica bastante distinta no texto até mesmo na terminologia que emprega, produto do cenário político em que foi editado, seguramente. A leitura deve ser feita com parcimônia e alteridade, é verdade, mas, de qualquer sorte, serve bem ainda como complementação ao texto constitucional, econômico em seus dizeres sobre a competência da Polícia Militar, deixando, eventualmente, margens para que não se compreenda o vasto campo de atuação conferido ao órgão em questão.

Ainda sobre o dispositivo em comento, importante notar que o constituinte enquadra, no mesmo item, os Corpos de Bombeiros Militares. Assim é pois, em boa parte dos estados da União, este encontra-se vinculado à Polícia Militar, sendo espécie de desdobramento interno do mesmo órgão, setor especializado ainda em outro campo da segurança, qual seja, da defesa civil, combate à incêndios, buscas e salvamentos, entre outros. Os integrantes do Corpo não desenvolvem atividades de policiamento ostensivo ou preventivo nem exercem a função de polícia administrativa, como na força policial militar, sua atuação, por outro lado, fixa-se na busca pela tranquilidade e salubridade públicas enquanto componentes de um conceito mais amplo de ordem pública (ROSA, 2003).

De qualquer forma, cabe notar que o âmbito de atuação do Corpo de Bombeiros, ou seja, o alcance fático de sua competência – embora de

características materiais distintas – é de amplitude similar ao da Polícia Militar, ou seja, no contexto em que uma atua real ou potencialmente a outra também o poderá.

Adiante, o parágrafo seguinte do artigo constitucional em comento assevera o que já se adiantou mas aqui se reitera: ambas, Polícia Civil e Militar, bem como Corpo de Bombeiros, por decorrência, subordinam-se ao Governador da unidade federativa em que se encontram:

Art. 144 [...]

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Outro ponto já antecipado, em termos, na exposição que se realiza nesta seção mas que consta do artigo 144 da Constituição Federal é o da organização e funcionamento dos órgãos de segurança pública. Diz o Diploma que:

Art. 144 [...]

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

O que importa aqui é notar que a lei ocupar-se-á de desenhar o funcionamento dos órgãos, sua organização interna, na busca por bons resultados, finalidade máxima, em verdade, da própria Administração Pública em qualquer de suas instâncias ou formas, mas apenas isso poderá, um dispositivo legal qualquer, fazer. O que se quer dizer, o rol constitucional de órgãos de segurança pública é taxativo, terminativo da questão, e em hipótese alguma a lei poderá criar um outro órgão já que não há autorização Constitucional para tanto (NERY JUNIOR; NERY, 2014).

Poderá haver, a bem da verdade, constituição, por parte dos municípios, por via de legislação típica deste âmbito, de guardas municipais, que não se configurarão, no entanto, como órgãos

responsáveis pela segurança pública vez que a eles não caberá realizar atividades de policiamento ostensivo e preventivo – competência reservada ao rol constitucional e, mais especificamente, às Polícias Militares, conforme dispositivo analisado pouco acima –, ou mesmo de proteção à incolumidade das pessoas – competência das instituições de segurança pública – mas de mera proteção de bens, serviços e instalações da municipalidade. De maneira análoga ao que acontece nas instituições estaduais e federais, aqui a subordinação se dará também em relação ao chefe do Executivo, o Prefeito, embora sejam muito mais restritas as possibilidades de atuação destes organismos (ROSA, 2003).

Esta é a dissecação do também reduzido disposto na Constituição em mais um dos “acessórios” do artigo 144, que em seu oitavo parágrafo dispõe que: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, CF/1988).

O restante do artigo pode ser colado de uma só vez, pois, sobre tais dispositivos, não se realizaram maiores comentários. É que a presente seção deste capítulo, como já destacado, tem por objetivo analisar como o ordenamento jurídico brasileiro trata a questão da segurança pública por meio da análise do desenho feito, em sede constitucional, de um sistema composto por órgãos, cada um com uma parcela de competência específica, uma atribuição principal em que se especializa e atua preponderantemente.

Assim sendo, a título de completude da informação que se veio esmiuçando, o restante do artigo 144 pode ser lido nos seguintes termos:

Art. 144 [...]

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o

direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

São questões acessórias demais para que se realize maior aprofundamento, não importa aqui, por exemplo, discutir diretamente as estruturas de carreira e remuneração. Sobre a segurança viária também, extremamente importante, como se vê, nota-se que é realizada de forma dispersa, transversal, entre os entes públicos, cada um com o arranjo de órgãos que faz para dar conta das atribuições relacionadas ao trânsito de veículos em vias das mais diversas naturezas que não federais, objeto de competência, como visto, da Polícia Rodoviária Federal. Por esta virtual infinidade de estruturas que podem ser organizadas pelo poder público em cada uma destas instâncias não há como se pretender tecer maiores comentários além da breve nota.

Tem-se, finalmente, detalhada toda a estrutura de segurança pública do Estado brasileiro configurado pela Constituição Federal de 1988. Para revisão do exposto e percepção simplificada do argumento que se desenvolveu, cabe quadro que elucide a condição de cada um dos integrantes deste esquema institucional (Quadro 1):

Quadro 1 – Rol dos Órgãos de Segurança Pública no Brasil

Órgão	Subordinação	Circunscrição	Previsão Legal
Polícia Federal	Governo Federal – Ministério da Justiça	Federal	CF/1988, Art. 144, I e § 1º
Polícia Rodoviária Federal	Governo Federal – Ministério da Justiça	Federal	CF/1988, Art. 144, II e § 2º
Polícia Ferroviária Federal	Governo Federal – Ministério da Justiça	Federal	CF/1988, Art. 144, III e § 3º
Polícia Civil	Governo dos Estados – Secretaria de	Estadual	CF/1988, Art. 144, IV e § 4º

	Segurança Pública ou equivalente		
Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militares	Governo dos Estados – Secretaria de Segurança Pública ou equivalente	Estadual	CF/1988, Art. 144, V e § 5º e § 6º

Fonte: BRASIL, Constituição Federal de 1988.

O que mais releva de toda a exposição é a realização da separação das funções por uma variedade de órgãos dispostos em um rol taxativo que aponta, a cada um deles, uma competência específica e um âmbito de atuação demarcado. O conjunto deles, por sua vez, constitui a totalidade de órgãos públicos competentes para (e portadores das prerrogativas inerentes relacionadas) a prestação do serviço/direito que é a segurança pública em suas variadas matizes práticas de garantia de incolumidade física e patrimonial dos cidadãos, proteção de vida e liberdade dos indivíduos, e promoção de um ambiente de convivência pacífico, ordeiro, estável, fértil para o desenvolvimento das faculdades humanas, razão inicial da formação de sociedade mais complexas, como se viu bem antes.

No mais, podem existir outros órgãos públicos encarregados de atuar no campo da segurança, mas nunca nesta modalidade específica ladeada pelo caracterizante “pública”. Em outras palavras, pode ser que existam divisões públicas encarregadas de vigilância, segurança patrimonial, controle de acesso nas dependências de instalações do órgão do qual fazem parte, controle de dados e execução de diagnósticos pelo registro de ocorrências e assessoria em planejamento de segurança por conta desta inteligência específica acumulada. Em casos, pode até ser percebida a atuação na proteção de autoridades ou outras atribuições esparsas. Nunca, porém, tais órgãos revestir-se-ão das características típicas de forças de segurança pública, não podendo atuar com as mesmas prerrogativas por não terem competência para tanto, antes de qualquer motivo, por não figurarem no rol de órgãos de segurança pública, como visto, exaurido no art. 144 da Constituição Federal de 1988.



## **6. OUTROS ATORES NO ÂMBITO DA SEGURANÇA EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**

### **6.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Uma vez vencido o tema da segurança pública e compreendida a organização do Estado brasileiro diante do tópico, pelo estabelecimento de um sistema de órgãos elencados em sede constitucional e ordenados conforme competências por matéria ou por território, é possível avançar adiante no estudo, em direção às suas preocupações mais centrais.

É que, como também já exaurido, naquilo que é pertinente à profundidade da pesquisa que aqui se faz, o estudo da autonomia de uma universidade federal, suas limitações e razões de ser, pode-se partir, agora, para mais um objeto de análise, no intuito de delimitar com traços mais fortes a dita fronteira entre o instituto jurídico que confere um maior grau de liberdade a estas instituições de ensino superior e as possibilidades de atuação dos órgãos de segurança pública brasileiros, conforme suas atribuições legais.

Neste sentido, o que ainda resta estudar são outros potenciais ou efetivos atores, no âmbito de uma universidade federal, na área de segurança. Não se faz o estudo de um caso específico, tomando-se como paradigma uma ou outra instituição e a forma pela qual se posiciona diante do tema e gerencia os recursos que porventura envida para lidar com a problemática. Pelo contrário, a análise é no campo da generalidade, daquilo que se aplica a toda universidade federal e seus eventuais agentes por força legal.

### **6.2 OS VIGILANTES DE CARREIRA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

Os primeiros atores a serem tratados, na perspectiva apresentada de eventuais agentes internos às universidades federais que atuem no âmbito de sua segurança, são os vigilantes ditos de carreira, pois servidores públicos integrantes do quadro de pessoal de referidas instituições.

Inicialmente, cumpre observar que a estruturação da carreira dos servidores técnico-administrativo (ou seja, todos aqueles que não exercem, ao menos precipuamente, atividade de docência) no âmbito

das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, como é o caso de qualquer das universidades federais, fica, modernamente, em nosso sistema jurídico, a cargo da Lei nº 11.091 de 2005. Tal diploma traz, em seus anexos, a previsão do cargo de “vigilante”, posição de nível intermediário, que possui como requisitos para ingresso a comprovação de conclusão do ensino fundamental conjugada com curso específico de formação e experiência de, pelo menos, doze meses no exercício da função (BRASIL, Lei nº 11.091/2005).

Referida Lei nº 11.091 de 2005, sozinha, não deu conta, no entanto, de pormenorizar cada um dos cargos e suas atribuições e foi posteriormente complementada, em atendimento ao disposto em seu artigo 8º, parágrafo segundo, pelo Ofício Circular nº 15/2005/CGGP/SAA/SE/MEC, datado de 28 de novembro de 2005 e encaminhado pelo Ministério da Educação aos Dirigentes das áreas de gestão de pessoal das Instituições Federais de Ensino, com fins de tornar mais clara e detalhada a descrição dos cargos constantes na legislação referênciada da carreira técnica nestas instituições (MEC, 2005).

O Ofício em questão traz, em seus anexos, a descrição sumária de cada um dos cargos da carreira e, no caso dos “vigilantes”, aponta seus ocupantes como agentes encarregados de “Exercer vigilância nas entidades, rondando suas dependências e observando a entrada e saída de pessoas ou bens, para evitar roubos, atos de violência e outras infrações à ordem e à segurança.”. Ainda, descreve as atividades típicas a serem executadas, pelos ocupantes do cargo, para que cumpram dita incumbência, quais sejam:

- Percorrer a área sob sua responsabilidade, atentamente para eventuais anormalidades nas rotinas de serviço e ambientais.
- Vigiar a entrada e saída das pessoas, ou bens da entidade.
- Tomar as medidas necessárias para evitar danos, baseando-se nas circunstâncias observadas e valendo-se da autoridade que lhe foi outorgada.
- Prestar informações que possibilitam a punição dos infratores e volta à normalidade.
- Redigir ocorrências das anormalidades ocorridas.
- Escoltar e proteger pessoas encarregadas de transportar dinheiro e valores.
- Escoltar e proteger autoridades.

- Executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional (MEC, 2005).

Tratam-se de descrições que, verdadeiramente, definem com maior clareza a abrangência da atuação dos servidores públicos ocupantes dos cargos de “vigilante” no âmbito das universidades federais. Vai ficando claro o papel que se espera ver desempenhado por estes agentes públicos e o caráter de suas funções.

Há uma componente de ostensividade na atuação e uma atividade de vigia, como o nome, naturalmente, impõe. Deve-se, porém, destacar que, como define a descrição sumária do cargo, a vigilância realizada por estes servidores públicos – embora feita com objetivos finais de proteção de pessoas e patrimônio, próximos aos conceitos mais amplos de segurança pública, portanto – é a que se constitui e se encerra na atividade de observação dos espaços por meio de rondas, pela presença física (ou, modernamente, com o uso de tecnologias de monitoramento, remota). As providências a serem tomadas como resultado de tal atividade, não obstante, como se vê, são no sentido de registrar e reportar, informar o observado durante o curso das atividades de vigilância e não a adoção de providências outras que não sejam as necessárias para que se evitem danos emergentes e, mesmo assim, limitadas por condicionantes.

Ainda, somam-se às anteriores, atividades de escolta, proteção específica, portanto, de determinados sujeitos, sejam eles, autoridades, ou encarregados do transporte de dinheiro ou valores. Percebe-se que não há avanço da regulamentação no sentido de adentrar competências de segurança pública, e diferente não poderia ser, vez que não se tem, aqui, legislação competente para tanto. Em verdade, não há como se falar, sequer, em produção ou inovação legislativa, vez que documento de caráter administrativo, mero Ofício Circular.

Muito embora importante avanço na delimitação da atuação destes agentes públicos, a regulamentação proposta pelo Ofício do Ministério da Educação, no entanto, traz, no último item do rol colacionado de atividades típicas dos ocupantes do cargo de “vigilante”, enunciado aberto, dependente de ainda outra questão, a do ambiente organizacional em que se insere o cargo (MEC, 2005).

Há que se enfrentar o tema, portanto. É que, ainda sobre a carreira técnico-administrativa no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior, para além dos cargos, existe também, como indica o item,

outra importante classificação que se dá conforme a natureza do ambiente organizacional em que o servidor desempenha suas atividades. A descrição destes cenários de atuação é encontrada no Decreto nº 5.824 de 29 de junho de 2006 que, em seu segundo anexo, traz a definição dos ambientes organizacionais e, naquilo que nos interessa, de um deles em especial, o de “infra-estrutura”, que é definido genericamente pelo documento como sendo o ligado a atuação com finalidade de:

Planejamento, execução e avaliação de projetos e atividades nas áreas de construção, manutenção, conservação e limpeza de prédios, veículos, máquinas, móveis, instrumentos, equipamentos, parques e jardins, segurança, transporte e confecção de roupas e uniformes (BRASIL, Decreto nº 5.824/2006).

No que diz respeito às atividades desempenhadas de forma específica, tem-se, no Decreto nº 5.824 de 2006, que, neste ambiente organizacional, os agentes prestam seus serviços direcionados para:

- Planejamento, execução, fiscalização, controle ou avaliação de projetos.
- Realização de estudos de viabilidade econômica e social.
- Realização de atividades em assistência, assessoria, fiscalização, perícia e suporte técnico-administrativos a projetos e atividades.
- Realização de coleta e tratamento de dados.
- Elaboração do plano diretor da instituição.
- Execução e manutenção de instalações hidro-sanitárias, de redes de água e esgoto, elétricas e telefônicas.
- Identificação do tipo de solo e levantamento topográfico.
- Zoneamento e ocupação da área física.
- Execução de obras de infra-estrutura e drenagem.
- Realização de obras civis.
- Especificação de materiais.
- Realização da manutenção preventiva e corretiva, de edificações, veículos, móveis, utensílios, máquinas e equipamentos.

- Identificação da necessidade de área física, veículos, móveis, utensílios, máquinas e equipamentos para especificação de compras.
- Instalação, ajuste e calibração de máquinas e equipamentos.
- Instalação de painéis de comandos eletro-eletrônicos.
- Preparação, conservação e limpeza de jardins e áreas externas e execução de obras paisagísticas.
- Manuseio de adubos, sementes e defensivos.
- Preparação e manuseio de mudas.
- Instalação de sistemas de irrigação e drenagem.
- Seleção, separação, lavagem, esterilização, passagem, acondicionamento e distribuição de peças de vestuário, roupas de cama e mesa, materiais esportivos e outros.
- Limpeza de prédios e instalações.
- Remoção de entulhos de lixo.
- Coleta seletiva de lixo.
- Movimentação de móveis e equipamentos.
- Abastecimento dos setores com materiais de higiene e limpeza.
- Especificação, confecção e distribuição de peças de vestuário, roupa de cama e mesa.
- Programação e controle do uso da frota.
- Fornecimento de serviço de transporte em apoio às atividades administrativas, de ensino, pesquisa e extensão.
- Transporte de pessoas e cargas orgânicas e inorgânicas.
- Especificação e orientação para a compra de novos veículos.
- Especificação e controle da manutenção preventiva e corretiva da frota.
- **Elaboração dos planos de segurança e normas reguladoras da segurança na instituição.**
- Realização de operações preventivas contra acidentes.
- Instalação, vistoria e manutenção de equipamentos de prevenção e combate a incêndio.
- Aplicação de primeiros socorros.
- Condução de veículos automotores e máquinas.

- **Remoção de vítimas ou bens atingidos.**
- **Execução de atividades de defesa patrimonial.**
- **Investigações e registro das anormalidades.**
- **Registro de ocorrências de sinistros, desvios, furtos, roubos ou invasões.**
- **Atuação em postos de segurança instalados nas entradas, portarias e vias de acesso.**
- Confeção, recuperação e modificação de móveis.
- Especificação e orientação à compra de máquinas e ferramentas.
- Vistoria e manutenção de móveis.
- Operação de caldeiras, hidroelétricas e estações de água e esgotos.
- Execução e controle de mensagens recebidas e expedidas.
- Operação de mesa telefônica.
- Coleta e registro de ligações.
- Outras atividades de mesma natureza (BRASIL, Decreto nº 5.824/2006) (grifos nossos).

Nota-se, pelo rol de atividades específicas elencadas aos ocupantes de cargos do ambiente organizacional de “infra-estrutura”, que é caso de estarem enquadrados aqui os “vigilantes” de carreira. É possível perceber também que o elenco não inova de maneira sensível no que diz respeito a estes agentes (ou mesmo outros eventuais) que atuam, no seio das universidades federais, inseridos no campo da “infra-estrutura”, com repercussão na área de segurança. A atuação deles se dá, de acordo com o documento, em nível estratégico interno, planejando esquemas de segurança e em outras situações de cunho preventivo ou consultivo. No mais, existe previsão da defesa patrimonial e mero registro de ocorrências percebidas e, frise-se, mesmo aqui, o termo “ocorrências” segue acompanhado por outros que explicitam o caráter patrimonial de tais situações de incumbência dos agentes do ambiente organizacional em tela. Não há, novamente – e, como já se afirmou, não poderia ser diferente – previsão ou prescrição de atuação com prerrogativas e competências de segurança pública, com o rigor técnico que o termo, como se viu em seção prévia, impõe.

Calha lembrar que, como debatido em etapa anterior do estudo, os órgãos de segurança pública são apenas aqueles constantes no rol taxativo constitucional e que apenas eles – e, por conseguinte, seus

agentes – possuem legitimidade para atuar no campo. Tanto é assim, pois, como visto, trata-se de função estatal (ou mesmo serviço público, se queira) tão fundamental na estrutura de um Estado que desempenhada direta e exclusivamente por ele – que detém o monopólio da aplicação da força na garantia de um ambiente seguro e ordeiro. A prestação de tal serviço, ou desempenho de tal papel, é realizada, como visto, por órgãos específicos e especializados, desconcentrados a partir do chefe do poder executivo relativo ao âmbito da segurança pública em questão, detentor originário e primeiro da competência para gestão da área. A competência ou legitimidade para a atuação na segurança pública nunca deixam de integrar o núcleo mais interno do Estado, sua pessoa jurídica própria, e não há como se falar em agente ou mesmo agência pública (em sentido amplo) de segurança pública fora destes limites.

Há que se ter em mente que o cargo de “vigilante”, a despeito de quaisquer outras previsões, sejam elas legais ou meramente administrativas, integra quadro de pessoal das Instituições Federais de Ensino Superior, autarquias de regime especial, criadas (e dotadas de certa autonomia) para a consecução de fins muito específicos, dos quais não podem se distanciar. Sendo também, tais Instituições, entes da Administração Indireta, não há como se cogitar o exercício de competência de segurança pública por agentes ligados a elas, embora sua atuação possa, materialmente, repercutir neste campo direta ou indiretamente. A Instituição provê, por si própria (ou não, como se verá mais adiante) serviço de segurança que é, patrimonial, institucional, em certa medida, e pessoal – quando se reconhecem as competências para proteção de autoridades, por exemplo – mas não de segurança pública pois não de sua competência nem, portanto, de seus agentes internos.

### 6.3 A EXTINÇÃO DO CARGO DE “VIGILANTE” NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E A SOLUÇÃO PELA EXECUÇÃO INDIRETA DO SERVIÇO

Toda exposição realizada acerca do cargo de “vigilante” do quadro de pessoal das Instituições Federais de Ensino Superior, ou naquilo pertinente ao estudo que aqui se faz, das universidades federais, poderia parecer bastante para que se superasse o ponto de análise em tela. Não é esta a realidade, porém. É que, mesmo figurando nas tabelas que acompanham a referida lei nº 11.091 de 2005, o posto profissional e sua situação é cercada por polêmica, sobre a qual não se tomará posição

determinante, pois não intenção da presente pesquisa, mas sobre a qual é mister informar, abordar, sem pretensões resolutivas, não obstante.

É que se alonga por anos a discussão sobre a extinção ou não do cargo, fato que interessa, ao menos acessoriamente ao estudo que aqui se realiza. A celeuma inaugura-se com a promulgação da Lei nº 9.632 de 1998 que dispõe sobre a extinção de cargos na Administração Pública Federal direta, fundacional e autárquica. A Lei em tela, que, em verdade, é conversão de Medida Provisória numerada 1606-20, também do ano de 1998, em seu primeiro de poucos artigos, torna extintos cargos vagos constantes em um primeiro anexo e faz integrantes de quadro em extinção os cargos ainda ocupados constantes em um segundo anexo (BRASIL, Lei nº 9.632/1998).

Em consulta a tais anexos é possível perceber que existe, na primeira lista, um rol de vagas do cargo de “vigilante” que, por não ocupadas, tornam-se extintas prontamente. Em outras palavras, aquelas posições ainda existentes, de fato e de direito, mas não preenchidas no tempo da edição da Medida Provisória convalidada, deixam de existir prontamente por força de determinação legal (BRASIL, Lei nº 9.632/1998).

Até este ponto há pouco ou mesmo nada que se debater. Sobre o juízo de conveniência e oportunidade realizado para adoção de tal medida administrativa não cabe questionamento pois prerrogativa de gestores públicos, no âmbito de suas competências – no caso, do chefe do Poder Executivo. Claro que se pode argumentar sobre o acerto ou não da decisão, não sobre sua validade, no entanto.

O efeito prático da medida é o de reduzir, imediatamente, o número de posições de vigilante disponíveis na Administração Pública Federal, tendo, os gestores de plantão, que se contentarem com (e gerenciar) a continuidade dos trabalhos com o contingente limitado àquele ativo na oportunidade da inovação legal. Pela extinção dos cargos então vagos a reposição de pessoal da área poderia se dar apenas pela renovação do quadro por meio de saída de ativos e ingresso de novos servidores, com a manutenção do número absoluto de vigilantes ativos, não obstante.

O grande debate, porém, se dá ao redor da segunda tabela que acompanha a Lei nº 9.632 de 1998. É que o texto legal aponta que os cargos ali constantes passam a integrar um quadro em extinção, com a conseqüente eliminação progressiva das vagas na medida em que se retirassem do serviço público ativo seus ocupantes. Desta forma, o movimento demográfico no sentido das aposentadorias e demais

desligamentos bastaria para que, em algum tempo, restassem completamente extintos os cargos do anexo segundo do diploma legal.

Fato que gera a polêmica é que neste segundo anexo da lei não é possível encontrar menção ao cargo de “vigilante”, apenas “agente de vigilância”, “porteiro” e “vigia”, por exemplo. Desta sorte, em tese, o cargo de “vigilante” não teria entrado no quadro dos fadados à extinção, mas apenas teria sido objeto de redução no número de vagas totais, pela eliminação, por conta do primeiro anexo referido, das vagas não ocupadas quando da inovação legal.

Referência à extinção expressa de cargos de “vigilante” é percebida, no entanto, no Decreto nº 4.547 de 27 de dezembro de 2002, que faz nova rodada de eliminação de posições no âmbito da Administração Pública Federal. No documento, 158 cargos vagos de “vigilante” das Instituições Federais de Ensino Superior são tornados extintos (BRASIL, Decreto nº 4.547/2002).

Pode-se argumentar, no entanto, que, no caso do decreto em tela, a eliminação é relacionada a cargos vagos em específico e não à categoria como um todo. No mais, tanto a Lei nº 9.632 de 1998 e o Decreto nº 4.547 de 2002 são anteriores à Lei nº 11.091 de 2005 que, em princípio, traz previsão da posição de “vigilante”. Assim sendo, existe defesa no sentido de que, mesmo que tenham operado seus efeitos, a lei e o ato do chefe do Poder Executivo referidos, eliminando, portanto, as posições de “vigilante” naquele cenário legal, a situação passa a ser outra quando da edição desta nova Lei de carreira que traz em suas tabelas novamente (ou, de volta, se prefira) a posição de “vigilante” (BRASIL, Lei nº 9.632/1998) (BRASIL, Decreto nº 4.547/2002) (BRASIL, Lei nº 11.091/2005).

Tal posição, no entanto, não é a que prospera. Não se debate, aqui, sobre a correção ou não da tese nem sobre outras advocacias que possam ser feitas diante desta sucessão de atos legislativos e executivos. Fato é que, diante da discussão, o Ministério da Educação voltou a se manifestar – e nesta oportunidade já na vigência da nova Lei de Carreira, a lembrar, numerada 11.091 do ano de 2005 – e através do Ofício Circular nº 100/MEC/SESu/DIFES, datado de 21 de julho de 2010, confirmou estarem extintos os cargos de “vigilante” (BRASIL, Lei nº 11.091/2005) (MEC, 2010).

Mesmo que o cargo então tenha sido (ou não) extinto por leis e decretos que incidiram sobre regulamentação de carreira anterior à Lei nº 11.091 de 2005 e tenha (ou não) retornado a existir depois da vigência deste novo marco legal para a carreira dos servidores não docentes das Instituições Federais de Ensino Superior, categoria na qual

se enquadram as universidades federais, o Ofício Circular numerado 100 de 2010 e exarado pelo Ministério da Educação esclarece que não poderá mais haver concurso público para a posição de “vigilante”, a não ser, eventualmente, por expressa autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da própria Pasta da educação, o que não tem acontecido desde então, vale frisar (BRASIL, Lei nº 11.091/2005) (MEC, 2010).

Em realidade, com a manifestação final do Ministério da Educação, por vias do referido Ofício Circular nº 100 de 2010, começa a se verificar a progressiva consolidação dos efeitos intencionados desde a edição da, anteriormente trazida ao estudo, Lei nº 9.632 de 1998. Se extintos ou passados para a condição de futura extinção, os cargos de “vigilante”, pelas determinações desta inovação legislativa, pode haver alguma discussão ainda, como se viu. De qualquer forma não é este o debate mais central ao estudo que se conduz aqui e, mesmo que fosse, ele é superado pelas posteriores posições ministeriais colacionadas. Fato é que o diploma já deixava clara qual a escolha político-administrativa que se fazia por oportunidade da promulgação da Lei e seus efeitos ou resultados concretos e, diante de debate que persistia, o Ministério da Educação reiterou o caminho a ser seguido (MEC, 2010) (BRASIL, Lei nº 9.632/1998).

Explica-se: é que a Lei n 9.632 de 1998, que dispunha sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, trazia também, em seu art. 2º, que as atividades correspondentes aos postos extintos poderiam ser objeto de execução indireta. Fora justamente esta a solução indicada pelo legislador, já naquela oportunidade, para a continuidade na prestação dos serviços, por exemplo, e no que interessa a este estudo, de segurança nas universidades federais (BRASIL, Lei nº 9.632/1998).

Tal execução indireta se dá, no tocante aos serviços de segurança e dentro do ordenamento jurídico pátrio, conforme as previsões da Lei nº 7.102 de 20 de junho de 1983, atualizada posteriormente em diversas oportunidades. Este é o diploma que, entre outras coisas, estabelece as normas para constituição e funcionamento de empresas particulares que exploram a atividade de serviços de vigilância e transporte de valores (BRASIL, Lei nº 7.102/1983).

O objeto da Lei numerada 7.102 de 1983 já indica ser este mesmo o regulamento a ser levado em conta, vez que se retomam, de início, termos, ou mesmo conceitos, conhecidos e relevantes deste estudo. Quando da checagem das atribuições dos “vigilantes” de carreira das Instituições Federais de Ensino Superior e das atividades específicas a

serem desempenhadas por estes profissionais, ou mesmo por quaisquer que atuassem no cenário de infra-estrutura daquelas Instituições, lá estavam, também – como na presente lei –, as atividades de vigilância e transporte de valores BRASIL, Lei nº 7.102/1983) (BRASIL, Decreto nº 5.824/2006).

Outro ponto importante da Lei em tela é a definição que traz de segurança privada e, ainda, a definição de quem poderão ser os tomadores dos serviços oferecidos por empresas que atuem nesta área:

Art. 10. São considerados como segurança privada as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de: (Redação dada pela Lei nº 8.863, de 1994)

**I - proceder à vigilância patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou privados, bem como a segurança de pessoas físicas;** (Incluído pela Lei nº 8.863, de 1994)

II - realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga. (Incluído pela Lei nº 8.863, de 1994)

§ 1º Os serviços de vigilância e de transporte de valores poderão ser executados por uma mesma empresa. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 8.863, de 1994)

§ 2º As empresas especializadas em prestação de serviços de segurança, vigilância e transporte de valores, constituídas sob a forma de empresas privadas, além das hipóteses previstas nos incisos do caput deste artigo, poderão se prestar ao exercício das atividades de segurança privada a pessoas; a estabelecimentos comerciais, industriais, de prestação de serviços e residências; a entidades sem fins lucrativos; **e órgãos e empresas públicas.**(Incluído pela Lei nº 8.863, de 1994)

§ 3º Serão regidas por esta lei, pelos regulamentos dela decorrentes e pelas disposições da legislação civil, comercial, trabalhista, previdenciária e

penal, as empresas definidas no parágrafo anterior. (Incluído pela Lei nº 8.863, de 1994)

§ 4º As empresas que tenham objeto econômico diverso da vigilância ostensiva e do transporte de valores, que utilizem pessoal de quadro funcional próprio, para execução dessas atividades, ficam obrigadas ao cumprimento do disposto nesta lei e demais legislações pertinentes. (Incluído pela Lei nº 8.863, de 1994) (BRASIL, Lei nº 7.102/1983) (grifos nossos).

Percebe-se a equivalência com as atividades anteriormente desempenhadas, no âmbito das universidades federais, pelos vigilantes de carreira. Em havendo indicativo de opção pela execução indireta já nas legislações da década de 1990 em diante e confirmação deste caminho pelas manifestações ministeriais de tempos mais recentes é esta a Lei que clareia o entendimento sobre a possibilidade (e, de um ponto em diante, necessidade) de tomada do serviço de segurança por prestadores externos e contratados pelo ente público (BRASIL, Lei nº 9.632/1998) (MEC, 2005) (MEC, 2010).

Se necessária ainda outra confirmação de que o entendimento é o adequado, a Lei nº 7.102 de 1983 traz enunciado que afasta qualquer dúvida que ainda pudesse pairar sobre a direta relação entre o “vigilante” de carreira e suas atribuições e aquelas possíveis de serem atendidas pela prestação indireta pelas empresas de vigilância ou segurança privada. O artigo 15 do diploma define como “vigilante” (destas empresas) o empregado contratado justamente para executar as atividades do artigo 10 e seus acessórios que, como visto, remetem diretamente às atividades executadas pelos “vigilantes” de carreira do cargo previsto na Lei nº 11.091 de 2005. (BRASIL, Lei nº 7.102/1983) (BRASIL, Lei nº 11.091/2005).

O que fica evidente da compreensão conjunta de todos os dispositivos legais referenciados e comentados é que a atividade de segurança anteriormente desempenhada por servidores públicos de carreira, ocupantes do cargo de “vigilante”, em nada difere da segurança privada executada pelos ditos vigilantes conceituados na lei relativa ao tema (BRASIL, Lei nº 7.102/1983).

Quer-se dizer, e em encaminhamentos finais sobre o tema, que tomando-se todas as inovações legais que cercam o tema da prestação do serviço de segurança no âmbito das Instituições Federais de Ensino

Superior e a própria prestação dos serviços de segurança no âmbito da Administração Pública Federal em qualquer de suas modalidades, é possível chegar-se a pelo menos duas conclusões fundamentais para o desfecho desta etapa do estudo e de seu conteúdo como um todo:

A primeira, é de que a segurança prestada pelos “vigilantes” de carreira das universidades federais sempre foi coisa distinta de uma atividade de segurança pública, de outra sorte, tinha caráter patrimonial, e justamente por isso aberta a possibilidade e, posteriormente, colocada a obrigatoriedade – pelo impedimento de realização de concursos para a ocupação dos cargos de “vigilante”, tornados extintos – de execução indireta, por vias da contratação, pelo ente (ou órgão) público, de empresa privada prestadora do serviço de segurança, vigilância. Tanto é comprovado pelo fato de que as atividades de segurança pública jamais poderiam ser passadas à iniciativa privada, nem deixariam o núcleo mais central do Estado. Repisa-se, os agentes de segurança pública são apenas aqueles vinculados aos órgãos competentes para o tema, elencados no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, CF/1988).

Ainda assim, mesmo nas atividades de segurança privada, realizadas por empresas que prestam serviços aos órgãos e entes públicos (e não apenas a eles), a parte mais central do Estado se faz sentir, visto que tais prestadoras do serviço de vigilância são fiscalizadas pelo Ministério da Justiça ou pelas Secretarias de Segurança dos estados-membros, conforme eventual pactuação, entre união e unidades da federação (BRASIL, Lei nº 7.102/1983).

Uma segunda, é de que, para a universidade federal, a segurança sempre foi atividade meio, instrumental, e também exatamente por tanto pode (e, especificamente neste caso, deve) ser objeto de contratação, terceirização. E diferente não poderia ser, pois as Instituições Federais de Ensino Superior existem com fulcro nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, e nesta dimensão que devem ser concentrados esforços institucionais e de seus agentes próprios, enquanto outros são os órgãos e agentes públicos responsáveis pela garantia de ordem e segurança públicas.



## 7 CONCLUSÃO

É possível perceber, através do estudo das formas pelas quais se organiza a sociedade humana, das mais rudimentares – pouco além da associação temporária ou, ao menos, pouco estável com fins reprodutivos – até outras um tanto mais complexas, que existiu, ao lado de algum determinismo, no natural impulso associativo humano, pelo menos um bom argumento racional. O ser humano se convence de que, diante do ambiente que o cerca, de ameaças e riscos constantes, só pode prosperar em maior grau se priorizar a busca por proteção, segurança.

Foi nesta procura que o humano se uniu aos pares, em associações que assumiram, durante o curso histórico, uma diversidade de modelos, configurando-se em uma variedade de regimes político-sociais que pretenderam, cada qual em seu tempo e contexto, ordenar o convívio pacífico entre indivíduos concordes ao menos neste objetivo comum. Também é durante esta experiência que surge o Estado, inicialmente regido pelos (des)mandos de um soberano, depois regulado sob ditames da lei que também subordinaria o governante.

A passagem de modelos e o debate sobre quais papéis devem ser os desempenhados pelo Estado, enquanto formalização da organização sofisticada de uma sociedade humana, faz com que mais e mais Ele assuma funções antes não programadas. É que, como se percebeu, a garantia de um ambiente seguro e de uma (com)vivência de liberdade e igualdade entre os pares humanos demanda mais que umas poucas e pontuais atuações ou abstenções estatais.

O Estado, portanto, enquanto se aperfeiçoa em direção aos modelos modernos, democráticos e iluminados pelo direito, é chamado a desempenhar uma série de prestações positivas, que assegurem direitos e garantias mínimas inerentes à condição da dignidade humana e, progressivamente, mais que este mínimo. Tais prestações são executadas pelo ente estatal sob a forma de serviços públicos, geralmente, embora não restrinjam-se a eles.

É para dar conta de vasta e crescente gama de atividades que o Estado precisa e passa a se programar não apenas como concretização de um ideário de igualdade, liberdade, justiça e tantos outros, mas também como organização burocrática, máquina de gestão, no caso, da coisa, dos interesses e dos serviços públicos.

Aqui surgem as ditas técnicas administrativas, como modelos de atuação estatal. No Estado brasileiro que é instalado pela Constituição

Federal de 1988, são duas as principais formas de atuação estatal, pela descentralização ou desconcentração.

Cada uma das formas de prestação da atividade estatal é acompanhada de uma série de implicações práticas, sistêmicas, e não configuram mera escolha casual, opção contingencial. Pelo contrário, indicam verdadeira decisão política, jurídica, econômica e, naturalmente, administrativa.

Em traços gerais, não sendo necessário maior resgate pois tema exaurido ao longo do estudo, tem-se que na desconcentração as atribuições estatais são deslocadas do núcleo de uma pessoa jurídica de direito público em direção a setores marginais deste mesmo corpo, razão pela qual a transferência se dá com manutenção de um vínculo de hierarquia entre as partes, havendo subordinação destas em relação àquela originária. A descentralização, de outra sorte, configura-se como técnica bastante diversa, em que a atuação estatal, a prestação do serviço, é distribuída, havendo razões justificantes, para uma nova pessoa jurídica, também, via de regra, de direito público, naquilo que interessou a este estudo. Neste caso, o ente delegado não deve subordinação hierárquica, sendo exposto apenas à fiscalização e, ainda assim, restrita a aspectos específicos.

Cabe repisar que a descentralização ocorre sempre com foco e em razão de uma atividade específica a ser desempenhada. Mais, é a especificidade de determinada atividade a ser prestada pelo Estado que justifica, na teoria e na prática, o surgimento de um outro corpo ou “espaço” de ordem pública, com dose mais acentuada de autonomia sem se desgarrar, no entanto, da completude que é a Administração Pública. Esta maior independência existe justa e estritamente para que se executem os fins justificantes do destacamento deste novo ente, e este é o parâmetro para que se vislumbrem os limites de sua liberdade diante de outros entes ou órgãos integrantes da integralidade sistêmica que é a gestão da coisa pública pelo Estado, que é o Estado em si.

Compreendidas, ao longo da exposição, as características próprias de cada um dos modelos de atuação estatal e as decorrências formais e materiais da adoção de um ou outro na realização de determinados papéis ou fins estatais, o próximo passo foi o de analisar a entrega, pelo Estado, de dois tipos de utilidades ou direitos/serviços, quais sejam, ensino de nível superior e outras atividades ligadas ao avanço da ciência e da tecnologia e segurança pública.

Percebeu-se, ato contínuo, que cada uma destas ditas utilidades públicas analisadas coincide com um dos modelos ou técnicas de

atuação estatal no ordenamento jurídico pátrio inaugurado em 1988, a repisar, descentralização e desconcentração.

Inicialmente identificou-se as instituições federais de ensino superior, e dentro deste gênero, a universidade pública federal como um ente público, produto da descentralização por razões técnicas, pela natureza específica das atividades ou funções que desempenham, pela peculiaridade de seu funcionamento, de suas necessidades e do bem público que produzem. Debateu-se a natureza jurídica destas instituições identificando-as como integrantes do gênero das autarquias e, dentro desta classe, da espécie das ditas de regime especial.

Em seguida a exposição ocupou-se de discorrer sobre a questão da autonomia, traço das autarquias como um todo, e da autonomia universitária, instituto jurídico de aplicação específica ao caso das universidades, conforme os ditames da Constituição Federal de 1988. O debate, de extrema valia, aponta que o conteúdo da autonomia universitária, embora não dissecado pelas econômicas letras constitucionais sobre o tema, é delimitável, perceptível: tem elasticidade até apenas determinado ponto, enquanto ainda é instrumento para consecução dos fins institucionais específicos, não se confundindo com soberania ou mesmo uma autonomia de cunho político.

A conclusão é obtida ao longo da caminhada que parte da revisão histórica dos ideais de autonomia às corporações universitárias do e a consolidação deste ideário até sua recepção pelo ordenamento jurídico brasileiro, seja em sede constitucional ou âmbitos outros, também visitados pela pesquisa.

A passagem em revista histórica bem serviu para que fosse possível compreender a direta relação entre certa independência ou liberdade das, ora corporações, depois organizações ou instituições de ensino superior e o sucesso do empreendimento universitário ao longo do enredo das sociedades e instituições humanas. Esta é a importância que é captada pelo constituinte e reduzida a termo ordenamento jurídico pátrio, operado ato contínuo, e em diante, pelos gestores das universidades e de outros órgãos e entes públicos que com ela se relacionam.

O recurso da análise histórica também foi o utilizado para que se fizesse a introdução no próximo objeto de análise, o outro tipo de utilidade, bem ou serviço público a ser ofertado pelo Estado, seu outro papel a ser estudado na pesquisa que se fez: o da segurança pública.

Partiu-se em observação das instituições de segurança pública e seu papel ao longo das experiências político-sociais humanas, percebendo-se, de um ponto em diante, o progressivo destacamento de

um setor da sociedade, no interior da esfera pública, do Estado, portanto, para o exercício destas atribuições tão fundamentais à estabilidade de uma sociedade e, como se viu, à manutenção ou mesmo justificação do próprio Estado.

É que a promessa inicial de qualquer Estado é a de pacificação das relações, da organização e preservação de uma malha social duradoura. O debate segue, portanto, analisando o enredo simbiótico entre instituições de segurança pública e Estado, ou mesmo governo.

Foi possível perceber que o papel-função de segurança pública, já no seio dos Estados, foi desempenhado das mais diversas formas, seguindo preceitos de toda ordem, a depender do contexto em que se inseria a experiência institucional. Há, em passagem rápida, momento de cunho mais político, outro profissionalizado, a exacerbação do profissionalismo em uma tecnocracia burocrática que se mostrou contraproducente, e, por fim, a evolução em direção a sistemas orientados à solução dos problemas e observadores, ao menos em tese, da dignidade e direitos humanos.

Dita evolução, coincide, em alguma medida, sopesando-se, é claro, a peculiaridade da experiência de cada sociedade e Estado, com a evolução dos modelos de governo, dos mais autoritários aos democráticos, e de Estado, dos de abstenção e promoção de igualdade e liberdade formais, aos de prestações positivas, garantistas e preocupados com a realização material dos valores pregados.

A seção do trabalho culmina justamente na chegada até um sistema democrático e constitucional, mais precisamente o brasileiro da ordem constitucional de 1988 e no estudo de como se organiza, neste esquema, a importante matéria que é a da segurança pública.

Se conceitualmente fica marcado que a segurança pública é item intimamente ligado ao núcleo do Estado, sua criação e consolidação histórica e, não raro, a existência de instituições que monopolizem o uso legítimo da força se confunde com a própria existência de um governo vigente, reconhecido, na materialidade do sistema jurídico em tela, percebe-se, pelo constituinte, o estabelecimento de um rol específico e taxativo de órgãos competentes para atuar no campo da segurança pública e a definição de mantê-los subordinados aos chefes do Poder Executivo, os governantes propriamente ditos e postos.

Trata-se, no caso destas instituições de segurança pública, de uma espécie de desconcentração – em oposição à descentralização vista no caso das universidades – constitucionalmente prevista e já demarcada. O legislador originário não deixa espaço para inovações sem que se proceda em alterações mais sensíveis na Lei Maior nacional. Em outras

palavras, o bem, serviço, ou direito de segurança pública é prestado, promovido, diretamente pelo núcleo mais fundamental do Estado havendo, no máximo, distribuição de atribuições para organização da atividade, de acordo com zonas territoriais e competências especializadas, o que cria uma pluralidade de órgãos e de âmbitos de execução da segurança pública mas não a independência ou autonomia deles entre si, pois formam um sistema completo e interdependente, quando tomados em conjunto, nem destes em relação aos setores nucleares da Administração Pública pois integram esta linhagem.

Desta feita, o que resta, é que os órgãos de segurança pública podem se organizar de uma série de maneiras internamente mas sempre estarão hierarquicamente subordinados a um chefe do Poder Executivo ou outra autoridade que faça suas vezes e serão os únicos competentes para atuar na área por questões de programação constitucional e de coerência sistêmica. Não há atividade propriamente dita de segurança pública fora destes órgãos, fora da pessoa jurídica originária que é o Estado.

Verdadeiras as deduções realizadas, nada impede que existam outras atividades, atuações, inclusive desempenhadas por outros órgãos ou entes públicos que repercutam, direta ou indiretamente, nos assuntos da segurança pública, nem que com os órgãos desta matéria específica interajam e cooperem.

Neste sentido que, vencidas diversas das premissas teóricas necessárias para subsidiar a boa discussão, se encaminha o debate da seção final do desenvolvimento do trabalho. No toque material entre fronteiras da autonomia universitária e da competência das instituições de segurança pública.

É que existem, para além dos agentes de segurança pública – como visto, plenamente legitimados para atuar no interior das universidades sem que com isso firam a autonomia que, conforme analisado, se dá em espectro específico e em razão da finalidade institucional e não como uma liberdade ou imunidade ampla e extensa – atores internos nas instituições públicas de ensino superior brasileiras que atuam na área de vigilância, influenciando, por evidente, resultados, indicadores e práticas no campo da segurança sem que com isso se confundam, em atribuição e prerrogativas, com os agentes de segurança pública, os integrantes dos órgãos responsáveis pela prestação deste serviço, pela garantia deste que é o direito mais fundamental de todos.

Tanto é pelo já repisado argumento de que são componentes de rol exaustivo, em sede constitucional, as instituições de segurança pública (e, portanto, os órgãos e agentes públicos competentes na

matéria), e pela percepção de que justamente por serem atividades distintas e distantes das finalidades a que se voltam as instituições universitárias públicas brasileiras que o legislador orientou para que as atribuições de vigilância fossem, mais e mais, objeto de contratação terceirizante, atendimento por particulares, como um serviço acessório ao bom funcionamento institucional, sem condão de segurança pública, porém, que jamais poderia ser alvo de prestação indireta.

Em verdade, como se viu, mesmo que não se tomasse a rota da prestação indireta, por vias do esvaziamento progressivo dos quadros dos vigilantes de carreira em favor da contratação de empresas especializadas em serviços análogos, jamais se configuraria prestação de segurança pública por agentes públicos de uma autarquia, como são, em sua maioria, as universidades públicas brasileiras, já que, como se viu, o tema é nuclear ao Estado e será, por seus componentes mais centrais, gerenciado.

Assim sendo que se pode afirmar, sem receios, que a segurança pública não é tema de competência ou atribuição direta de agentes internos de uma universidade pública em solo brasileiro. Isso, no entanto, não implica em uma despreocupação destes atores com a incolumidade de pessoas e patrimônio no interior da instituição, razão pela qual todos, ainda mais seus gestores e, especialmente, seu principal dirigente, devem dirigir atenções para o tema, procurando articular soluções internas e outras em cooperação com os órgãos de segurança pública, buscando cobertura deste ambiente público tão peculiar que é o da universidade sem colocar em prejuízo, porém, a autonomia universitária e aquilo que representa histórica e tecnicamente.

De outra sorte, a defesa da autonomia universitária, da progressão de ideais cristalizados na história até que alçados a mandamento legal, não pode ser feita descontextualizada e irresponsavelmente. A autonomia universitária, de forma mais sensível, mas também como a autonomia dos entes autárquicos em geral, existe por razões específicas e com apenas determinada elasticidade, não podendo ser conceitualmente moldada, modulada, alargada ao gosto do intérprete ou do gestor que, se pode fazer uso de tal prerrogativa em casos, também deve atentar aos limites ou alcance de dito instituto jurídico.

## 7.1 DIRETRIZES AO GESTOR UNIVERSITÁRIO

Por tudo visto, resta evidente que, ao gestor universitário, seja ele de maior ou menor nível hierárquico – e aqui incluso o dirigente geral

da instituição – não compete adentrar diretamente na esfera complexa e reservada que é a da segurança pública. Conforme verificado, o tema é deixado, pela Constituição Federal de 1988 a cargo de órgãos específicos, não havendo possibilidade de criação de outras unidades públicas que se ocupem direta e legitimamente do assunto.

Não há porém, como se falar em boa gestão da coisa pública com uma omissão lastreada pela compreensão dos ditames legais em termos absolutos e rigorosos mais que o devido. É claro que cabe, ao gestor universitário, mais ou menos, a depender de sua área de atuação e das prerrogativas que possui por conta do cargo que ocupa, acompanhar e atuar diante das problemáticas que se colocam a sua frente e, não raro, os desafios surgem no campo da segurança no interior ou entorno das universidades federais brasileiras.

Se a segurança pública é programada pela Constituição Federal de 1988 como dever do Estado, também o é como responsabilidade de todos, e aqui, por óbvio, maior ainda (em comparação com a do cidadão comum) a responsabilidade de agentes públicos, ainda mais aqueles investidos de, dentro desta classe, alguma sorte de autoridade maior.

Cabe à gestão da instituição universitária elevar, portanto, na medida da necessidade percebida, conforme juízo de conveniência e oportunidade, a importância do tema na administração institucional, alçando setores ou departamentos menores a condições de maior relevância e capacidade de articulação com outras áreas e mais possibilidades de influenciar a agenda institucional no tema.

Ainda no campo da infra-estrutura, até então *locus* de colocação das questões de segurança dentro da administração universitária e sua estrutura, uma série de medidas, capazes de impactar nos indicadores de segurança, sejam eles relativos à sensação de segurança ou mesmo ligados à efetiva condição dos índices e tipos de ocorrência percebidos no interior da instituição, podem ser adotadas sem que se avance na área de atuação ou competência exclusiva de outros agentes e agências públicas.

Neste sentido, e sem invadir o campo da segurança pública, mas repercutindo no tema e em seus problemas, dentro do âmbito da autonomia universitária, na gestão de seus espaços e patrimônio, quase que num exercício de urbanismo direcionado às peculiaridades da instituição, pode-se implementar uma série de mecanismos de maior proteção aos espaços da universidade que, mesmo públicos, são de caráter e uso especial, pois destacados do patrimônio público para uma gama específica (ainda que materialmente ampla) de atividades.

Inicialmente, esta melhor guarda pode se dar pela adequação do cercamento do espaço físico da universidade, estabelecendo pontos de entrada que direcionem o fluxo de pessoas e veículos para rotas asseguradas pela presença física de agentes de vigilância própria e terceirizados e, eventualmente, membros dos órgãos policiais encarregados da segurança pública ostensiva.

Ainda no sentido de controle da utilização destes espaços institucionais, a restrição de uso para alguns setores, o controle do acesso mesmo, quer-se dizer, também pode ser cogitado e efetivado, sobretudo quando haja motivo justificante para que, em determinadas áreas, seja realizada uma restrição ou administração mais específica do trânsito e permanência de pessoas em razão de fatores relevantes para a segurança da instituição e de seus usuários.

A ampliação das atividades de vigilância, prerrogativa da gestão da instituição universitária, seja pela instalação de postos de atendimento que aumentem a capacidade operacional presencial, seja pelo monitoramento remoto, por vias do emprego de mecanismos como câmeras, alarmes, pontos de chamada de emergência ou outros que se mostrem eficazes, também pode ser determinante na prevenção de situações de quebra da segurança ou importante na colheita de informações sobre ocorrências contra pessoas e patrimônio.

Embora potencialmente relevantes para que se criem ambientes mais seguros no interior e no entorno das universidades, tais medidas, no entanto, encontram-se adstritas ao gerenciamento do espaço físico, pela alteração de suas características ou provimento de alguns serviços, instalação de acessórios e pouco mais que isso e, justamente por esta razão, também terão alcance limitado em seus resultados.

É a progressiva elevação da área de segurança na estrutura e na agenda da instituição universitária que pode permitir um avanço mais importante, no sentido de uma interação mais qualificada e estratégica com os órgãos de segurança pública que, encontrarão, no interior da instituição universitária, reverberação de suas políticas e práticas e especialistas de referência nas particularidades do ambiente e do público universitário.

É que a universidade, sendo um espaço público de traços muito próprios, demanda mesmo uma atuação diferenciada das forças policiais, com foco na prevenção, na resolução de problemas e na boa interação com a comunidade interna, ambos, inclusive, preceitos das mais modernas filosofias ou técnicas de abordagem da atividade policial, aquelas do policiamento comunitário.

É diante destas necessidades específicas que o fortalecimento de um núcleo de referência no que diz respeito à segurança (muito embora sem as competências e prerrogativas de segurança pública, como se argumentou exaustivamente até aqui) pode auxiliar na interação dos órgãos policiais com a universidades e na atuação daqueles no interior desta.

Em se tratando de matéria de segurança pública, são os órgãos desta matéria que devem ser chamados a atuar conforme determina a lei. Qualquer postura de afastamento das forças policiais ou mesmo o deliberado enfrentamento destas e outras instituições públicas legítimas seria ilegal, inconsequente e irresponsável com a vida e o patrimônio dos (não raro) milhares que frequentam o ambiente universitário diariamente.

Tal distanciamento é, por vezes, defendido e, por outras, efetivamente executado, por qualquer razão que seja, sob o manto da dita autonomia universitária, operacionalizada, para tanto, pelo gestor, de forma equivocada, como se pode concluir.

É justamente na busca por esta aproximação qualificada que a administração da universidade pode, criando instâncias adequadas, facilitar o contato diplomático e mesmo operacional com as forças públicas competentes. Tais setores internos da gestão da universidade na área de segurança poderiam, ao mesmo tempo, deixar o campo de mera vigilância patrimonial (e seus reflexos na segurança como um todo), superando a tentativa de figurar como agências de segurança pública, inócua por vedação constitucional, impossibilidades formais (e mesmo materiais, em verdade), encontrando, finalmente, nova vocação no campo de uma segurança institucional, de papel estratégico, de inteligência em favor dos órgãos policiais e articulação com eles. Trata-se de migrar o tema da área de infraestrutura para uma de planejamento, para um plano mais complexo e programático de administração.

No mais, chegar à conclusão que as forças policiais podem atuar amplamente no interior das instituições universitárias não se confunde com deduzir que estão preparadas para, neste ambiente, agir, nem que o compreendem plenamente e conseguem nele se integrar de maneira adequada e profícua. É neste ponto que a valorização (e mudança de foco, ou inclusão de outro paradigma) do tema dentro da estrutura administrativa montada pelo dirigente máximo da universidade e operada pelos demais gestores pode refletir de maneira determinante na segurança pública no seio das universidades e, eventualmente, nas práticas dos órgãos do tema na sociedade de maneira geral.

O que é possível à gestão de uma universidade pública federal brasileira é adotar uma postura institucional que se preocupe com o tema da segurança em seu interior e que, para tratar de tanto, traga para o âmbito do planejamento e das relações interinstitucionais, a questão, que ocupe espaços de discussão, acompanhamento e gerenciamento do tema, como são os conselhos de segurança das regiões e dos municípios em que se insere a instituição de ensino, que estreite relações com os órgãos de segurança pública na busca por mecanismos de prevenção e de soluções para os problemas de segurança pública nos campi universitários e que, antes que afugentar a atuação ou presença, nos espaços universitários, de outros órgãos públicos devidamente legitimados em sua atuação pela lei e pelos ideais republicanos, democráticos, de separação dos poderes e papéis do Estado, traga-os para o ambiente acadêmico, não apenas esperando, deles, cooperação para que tratem dos problemas de segurança pública da universidade, mas colaborando para que, dentro da academia, possam encontrar, também, um espaço de reflexão e construção de soluções para os seus.

O papel da universidade pública brasileira, e para isto serve, está direcionada e, simultaneamente limitada, sua autonomia, é o de desenvolvimento do conhecimento, da ciência e da tecnologia, do ensino, da pesquisa e posterior extensão dos resultados de tantas atividades à sociedade (inclusos outros órgãos e entes públicos) retornando a sua financiadora os frutos dos investimentos realizados, enquanto forma futuros profissionais e cidadãos.

Aos órgãos de segurança pública compete a promoção de ambientes seguros, em que vidas, incolumidade física, patrimônios, estejam guardados de ameaças diversas e, num Estado democrático de direito, para tanto, precisam adotar práticas que permitam uma atuação integrada e próxima à sociedade, posturas republicanas de relacionamento e cooperação com outros setores da sociedade (órgãos e entes públicos outros inclusos também, por evidente) e respeitadora dos direitos fundamentais e da cidadania.

Há, no necessário toque entre ambas instituições, campos de atuação e conhecimento, especial oportunidade para que as corporações universitárias e policiais, cada uma com suas competências e prerrogativas, em atuação sinérgica e cooperativa, como se espera da completude do sistema que é a Administração Pública de um Estado democrático de direito, beneficiem-se mutuamente, dos saberes e da prestação do serviço de cada uma, e que beneficiem, ambas, a sociedade que as cercam, financiam e legitimam em última instância.

Cabe, ao gestor universitário, perceber esta oportunidade e direcionar esforços na consolidação e valorização de setores internos de segurança, como medida que qualifique a presença do tema na agenda institucional, além de buscar estreitamento de laços com os órgãos de segurança pública, para que não mais sejam vistos, pela comunidade universitária, com desconfiança ou repúdio, mas para que venham ao ambiente acadêmico prestar seus serviços, constitucionalmente atribuídos, compor e proteger a comunidade, como mandam as boas doutrinas de segurança pública, e servir-se, também, daquilo que a universidade pode oferecer conforme suas prerrogativas, razão pela qual detém o manto da autonomia.



## 8 REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro (RJ): Forense, 2010.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro (RJ): Forense; São Paulo (SP): Método, 2011.

ALVES, Marcelo. **Leviatã: o demiurgo das paixões: uma introdução ao contrato hobbesiano**. Florianópolis (SC): Letras Contemporaneas, 2001. 111p. ISBN 8585775688.

ARISTÓTELES. **Política: texto integral**. São Paulo (SP): Martin Claret, 2005. 272p. (Coleção a obra-prima de cada autor 61).

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo (SP): Saraiva, 1998.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BLOCH, Marc Leopold Benjamin. **Apologia da história, ou, O ofício de historiador**. Rio de Janeiro (RJ): Zahar, 2001,c2002. 159p ISBN 8571106096.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 24 de janeiro de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 73.332, de 19 de dezembro de 1973**. Define a estrutura do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1973. DOU de 20/12/1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d73332.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d73332.htm)>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2016.

**BRASIL. Decreto nº 1.665, de 3 de outubro de 1995.** Define a competência da Polícia Rodoviária Federal, e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1995. DOU de 04/10/1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1655.htm)>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2016.

**BRASIL, Decreto nº 4.547, de 27 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a extinção de cargos efetivos no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília (DF): Presidência da República. DOU de 27/12/2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4547.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4547.htm)>. Acesso em: 20 de abril de 2016.

**BRASIL, Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006.** Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Brasília (DF): Presidência da República, 2006. DOU de 30/06/2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5824.htm)>. Acesso em: 21 de abril de 2016.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1967. DOFC de 27/02/1969, retificado em 08/03/1967, 30/03/1967 e 17/07/1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 24 de janeiro de 2016.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969.** Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1969. DOU de 03/07/1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm)>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2016.

**BRASIL, Lei nº 7.012, de 20 de junho de 1983.** Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1983. DOU de 21/06/1983. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7102compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7102compilado.htm)>. Acesso em: 20 de abril de 2016.

**BRASIL, Lei nº 9.017, de 30 de março de 1995.** Estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína em suas diversas formas e de outras substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e altera dispositivos da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento de empresas particulares que explorem serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1995. DOU de 31/03/1995, retificado em 13/04/1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9017.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9017.htm)>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2016.

**BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as bases e diretrizes da educação nacional. Brasília (DF): Presidência da República, 1996. DOU de 23/12/1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em 24 de janeiro de 2016.

**BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília (DF): Presidência da República, 1997. DOU de 24/09/1996, retificado em 25/09/1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm)>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2016.

**BRASIL. Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998.** Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9632.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9632.htm)>. Acesso em: 20 de abril de 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília (DF): Presidência da República, 2002. DOU de 11/01/2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 28 de janeiro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002.** Dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1o do art. 144 da Constituição. Brasília (DF): Presidência da República, 2002. DOU de 09/05/2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10446.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10446.htm)>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 2003. DOU de 23/12/2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm)>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 2005. DOU de 13/01/2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm)>. Acesso em: 21 de abril de 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.654, de 28 de maio de 2012.** Altera as Leis nos 12.037, de 1o de outubro de 2009, e 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, para prever a coleta de perfil genético como forma de identificação criminal, e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 2012. DOU de 29/05/2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12654.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12654.htm)>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2016.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **Ação no STF questiona aval de Dilma a nova polícia.** Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,acao-no-stf-questiona-aval-de-dilma-a-nova-policia,10000014237>>. Acesso em: 22 de janeiro de 2016.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional.** Belo Horizonte (MG): Del Rey, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** Rio de Janeiro (RJ): Lumen Juris, 2010.

CERQUEIRA, Carlos M N. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia.** Rio de Janeiro (RJ): F. Bastos, 2001.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia científica.** São Paulo (SP): Pearson Prentice Hall, 2007.

CORTELLA, Mario Sérgio. **Pensar bem nos faz bem!:** Família, carreira, convivência e ética. Petrópolis (RJ): Vozes; São Paulo (SP): Ferraz & Cortella: 2013.

COUTINHO, Katherine. **‘Não existe policial ferroviário federal’ explica a PF-PE, sobre prisão de 23.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/02/nao-existe-policial-ferroviario-federal-explica-pf-pe-sobre-prisao-de-23.html>>. Acesso em: 22 de janeiro de 2016.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens.** Porto Alegre (RS): Penso, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 29. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2010. 314p. ISBN 9788502081451

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo (SP): Atlas, 2002.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena.** Coimbra Editora, 1992

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**: trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan. 5. ed. Rio de Janeiro (RJ): Civilização Brasileira, 1979. 215p. (Perspectivas do homem v.99. Serie Ciências sociais).

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo (SP): Atlas, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo (SP): Atlas, 2008.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma Sociedade Livre**. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

HIPÓLITO, Marcello Martinez; TASCIA, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantalho – uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública**. Florianópolis (SC): Insular, 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**: texto integral. São Paulo (SP): Martin Claret, 2009. 489 p.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro / repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, 344. p.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. Belo Horizonte (MG): Del Rey, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo (SP): Saraiva, 2006.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo (SP): Martins Fontes, 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo (SP): Atlas, 2007.

LEMGRUBER, Julita; MUSMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?: um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro (RJ): Record, 2003. 317 p.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária**: construindo segurança nas comunidades. Florianópolis (SC): Insular, 2009.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia Comunitária**: evoluindo para a polícia do século XXI. Florianópolis (SC): Insular, 2005.

MEC [Ofício Circular] 28 de novembro de 2005, Brasília. [para] Dirigentes de gestão de pessoas das instituições federais de ensino. Brasil. 91f. Descreve cargos autorizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para concurso público. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/canalcggp/oficios/oc01505.pdf>. Acesso em: 21 de abril de 2016.

MEC [Ofício Circular] 21 de julho de 2010, Brasília. [para] Magníficos Reitores das universidades federais. Brasil. 3f. Orienta quanto a aplicação do Decreto nº 7.232 de 19 de julho de 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo(SP): Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. et al. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo (SP): Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo (SP): Malheiros, 2010.

MELO, Pedro Antônio de. **Autonomia universitária**: reflexos nas universidades estaduais paulistas. 1998. 223 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC), 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo (SP): Saraiva, 2009.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo (SP): Saraiva, 2004.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2002. 353 p. (Polícia e Sociedade; 3)

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e Legislação Constitucional**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ONU. **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

PAINE, Thomas. **Common Sense**. Philadelphia, 1776. Disponível em <<http://www.ushistory.org/paine/commonsense/singlehtml.htm>> Acesso em: 25 de fevereiro de 2016.

PONDÉ, Luiz Felipe. **Contra um mundo** melhor: ensaios do afeto. São Paulo (SP): LeYa, 2013.

RANIERI, Nina. **Autonomia universitária**: as universidade públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Forças Policias no Sistema Constitucional**. 2003. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/direitomilitar/ano2003/pthadeu/forcaspoliciaissistemaconstitucional.htm>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político** : texto integral. São Paulo (SP): Martin Claret, 2001.

RIBAS, Ruy Tadeu Mambrini. **A formação do oficial da Polícia Militar de Santa Catarina e sua adequação ao modelo policial de um estado democrático de direito**. 2014. 118 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo (SP): Malheiros, 1999.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas.** São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 2006

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo.** Rio de Janeiro (RJ): Forense; São Paulo (SP): Método, 2010.

SPITZCOVSKY, Celso; MOTA, Leda Pereira. **Direito constitucional.** Rio de Janeiro (RJ): Forense; São Paulo (SP): Método, 2010.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado.** 3. ed. Porto Alegre (RS): Livraria do Advogado, 2003. 195p.

TEZA, Marlon Jorge. **Temas de polícia militar: novas atitudes da Polícia Ostensiva na Ordem Pública.** Florianópolis (SC): Darwin, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo (SP): Atlas, 2013.