

A autonomia universitária e a Constituição de 1988

15 NOV 1988

FOLHA DE SÃO PAULO
SIMON SCHWARTZMAN

UNIVERSIDADE
p. 3

A nova Constituição brasileira consagrou, pela primeira vez, o princípio da autonomia universitária plena; ao mesmo tempo, começa a discussão sobre a futura legislação ordinária para a educação, em meio a uma crise financeira sem precedentes, e que atinge as universidades de forma dramática. Que pode significar esta autonomia? Que objetivos maiores ela deve servir? De que maneira ela pode ser consolidada e assegurada pela legislação? Como compatibilizá-la com o fato de que as universidades dependem de verbas externas para existir e funcionar? O objetivo deste artigo, primeiro de uma série de três, é apresentar um conjunto inicial de sugestões sobre estes temas, tendo em vista o debate que certamente surgirá.

A autonomia universitária é uma dentre outras disposições constitucionais sobre a educação, que incluem também os preceitos de garantia da qualidade do ensino, gestão democrática, regime jurídico único e plano de carreira para o magistério público, gratuidade do ensino público, acesso universal, e, acima de tudo, o da prioridade ao ensino fundamental. É fácil ver que nem todos estes princípios são facilmente compatíveis entre si, ou podem ser atendidos ao mesmo tempo; e que, por isso, necessitam ser hierarquizados de alguma forma.

Um critério razoável para esta hierarquização é partir das finalidades maiores do ensino superior, e depois examinar em que medida elas podem ser melhor cumpridas pelos outros dispositivos constitucionais. Pela Constituição o ensino universitário, tal como os demais níveis de ensino, tem por objetivo o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, e sua qualificação profissional (art. 205). As universidades devem, ainda, combinar de forma indissociável o ensino com a pesquisa e a extensão. Esta formulação inicial se combina com o direito de acesso de todos aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segun-

do a capacidade de cada um (art. 208, 5). É à luz destes princípios gerais que os demais dispositivos constitucionais devem ser examinados.

Vista neste contexto mais amplo, fica claro que a autonomia universitária, definida de forma plena no artigo 207 da Constituição, não pode ser entendida como um direito incondicional que têm seus professores, funcionários e alunos de fazer das universidades o que lhes aprouver, mas sim como um instrumento —sem dúvida mais adequado— que tem por objetivo e encontra seus limites no atendimento aos fins mais gerais aos quais as universidades se destinam, assim como no atendimento às normas mais gerais de probidade na gestão dos recursos públicos. Caberá à legislação ordinária estabelecer o verdadeiro alcance e os limites desta autonomia. Alguns itens a considerar são os seguintes:

—autonomia didático-científica: as universidades têm agora plena liberdade de definir currículos, abrir e fechar cursos, tanto de graduação quanto de pós-graduação e de extensão. Elas têm também plena liberdade de definir suas linhas prioritárias e mecanismos de financiamento da pesquisa, conforme regras internas. É fundamental, em relação a este item, garantir a autonomia das universidades em relação a órgãos externos como os conselhos nacionais e estaduais de educação, conselhos profissionais e conselhos de pesquisa. Todos estes órgãos devem poder, em qualquer tempo, avaliar e opinar sobre os trabalhos desenvolvidos pelas universidades; mas estas apreciações não têm força decisória ou de autorização sobre o quê e como as universidades devem ou não pesquisar e ensinar. Isto significa, por exemplo, que as universidades não estão mais presas a currículos mínimos de qualquer tipo. Os conselhos profissionais devem buscar agora novas formas de regular o exercício das profissões regulamentadas (através de exames de ordem, por exemplo, ou por convênios que impli-

quem a acreditação de determinados cursos), que até hoje se baseavam sobretudo no registro automático dos diplomas outorgados pelas universidades.

—autonomia administrativa: a autonomia administrativa significa que as universidades podem se organizar internamente como melhor lhes convier, aprovando seus próprios estatutos, e adotando ou não o sistema departamental, o regime de crédito, a estrutura de câmaras, e assim por diante.

A autonomia administrativa deve também se exercer em relação ao plano de carreira para o magistério público nas universidades federais. O parágrafo 5 do artigo 206 não fala em plano de cargos e salários unificado para o sistema federal, mas apenas em três princípios gerais, o piso salarial, o princípio de ingresso exclusivo por concurso público e o regime jurídico único. Todos os demais itens, como os sistemas de promoção, regimes de trabalho, e inclusive níveis salariais máximos, devem ser deixados a cada universidade. Uma interpretação mais restritiva deste parágrafo sufocaria a autonomia administrativa das universidades em relação a seu elemento mais importante, que é a responsabilidade por sua política de pessoal e recursos humanos.

—autonomia de gestão financeira e patrimonial: o princípio básico, aqui, deve ser o da dotação orçamentária global, com plena liberdade para remanejamento de recursos entre itens de pessoal, custeio e capital. A autonomia patrimonial significa que as universidades devem poder constituir patrimônio próprio, ter liberdade para obter rendas de vários tipos, e utilizar destes recursos como melhor lhes convenha, desde que no atendimento de seus fins.

—regime jurídico: a autonomia universitária só se transformará em realidade se as universidades públicas adquirirem feição jurídica própria, e deixarem de ser confundidas com os demais órgãos da administração federal, que não gozam de sua autonomia

constitucional. Este regime jurídico deve livrar as universidades dos controles formalísticos que órgãos como os tribunais de contas, o Dasp e as secretarias de orçamento ministeriais exercem de forma rotineira e burocrática sobre a administração pública do Estado; ele deve definir também as características do vínculo empregatício entre docentes e suas respectivas universidades, que não pode nem ser assimilado ao das contratações trabalhistas comuns, pela CLT, nem ao regime do funcionalismo público regular.

A contrapartida desta autonomia expandida deve ser o cumprimento das finalidades maiores a que as universidades se destinam. Não é possível esperar, simplesmente, que isto aconteça, mas sim criar mecanismos que o assegurem. É do que trataremos em dois artigos futuros.

P.S.: Em artigo anterior, sobre o decreto que esvaziou o Conselho Deliberativo do CNPq, argumentei que caberia ao Congresso elaborar legislação que pudesse garantir aos órgãos de ciência e tecnologia do país uma estrutura independente e livre de manipulações clientelísticas e conveniências de curto prazo por parte do Executivo. O senador Fernando Henrique Cardoso, entre outros, chamou no entanto minha atenção para o fato de que a Constituição, no artigo 61, reserva para a Presidência da República a iniciativa de projetos de lei desta natureza, que só depois podem ser emendados ou alterados pelo Legislativo; e que por isto a palavra está ainda com a sociedade e o mundo acadêmico, para exigir do Executivo a iniciativa da revisão das estruturas da administração. Sem discordar em nada, cabe observar, no entanto, que Congresso dispõe de uma arma extremamente poderosa em seu relacionamento com o Executivo, que é a da discussão e aprovação do orçamento anual da República. Esta é uma excelente ocasião para negociar com o Executivo o encaminhamento de projetos de lei modificando determinados órgãos, sob pena da não aprovação de itens orçamentários específicos. É um poder de pressão legítimo que o Congresso tem, e pode começar a ser usado.