

AS UNIVERSIDADES FEDERAIS E A CONSTITUIÇÃO DE 88

Ronald Braga*

Este *paper* comenta, faz algumas perguntas e explicita certas perplexidades sobre aqueles artigos da Constituinte que atingem, de modo direto ou indireto, as universidades federais. Não pretende, pois, ser um texto acabado e amadurecido, mas provocativo e polêmico.

O fato constitucional mais importante, de reflexos imediatos sobre as universidades federais, não está no capítulo da **Educação e Cultura** mas no referente aos servidores civis da União. Com efeito, o Artigo 39 da Seção II **Dos Servidores Públicos Civis** assim reza:

"A União, os Estados e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas".

Na realidade, os docentes e funcionários das universidades federais já haviam, no ano passado, conquistado, através da famosa Lei da Isonomia (Lei n.º 7.596, regulamentada pelo Decreto n.º 94.664, de 23/07/87), plano de carreira único para autarquias e fundações, o que já economiza ao Estado nova organização de plano de carreira, assim como — e isso é o mais importante — o ônus financeiro que incidiria sobre o mesmo, uma vez que este foi devidamente absorvido no exercício passado.

Alguns benefícios novos vieram melhorar automaticamente a citada Lei da Isonomia, como a aposentadoria com proventos inte-

grais, com 30 anos de efetivo magistério para os homens, e 25 anos para as mulheres. A aposentadoria integral era privilégio apenas dos servidores estatutários, que não perfaziam 10% do contingente total; hoje, os cinqüenta mil docentes federais e os noventa mil técnicos administrativos estão iguados também nesse item, sem discriminação entre celetistas e estatutários.

Outros importantes benefícios constitucionalmente acrescidos são: direito à livre associação sindical (Inc. VI do Art. 37); o direito de greve (Inc. VII); e a estabilidade após dois anos de efetivo exercício, se nomeados por força de concurso público (Art. 41).

Não se sabe ainda o que venha a ser o "regime único": se o velho regime estatutário, se o chamado "regime civilista", mescla dos regimes anteriores; para docentes e corpo técnico-administrativo das universidades federais, o importante é que o futuro regime único a ser estatuído para o conjunto do funcionalismo público não retire as prerrogativas anteriormente adquiridas na Lei da Isonomia. A Constituinte veio para acrescentar, não para tolher e cercar a carreira a duras penas implantada.

No capítulo referente à **Educação e Cultura** (Inc. V do Art. 206) vem o segundo fato mais importante para as universidades federais: a adoção de regime jurídico único, agora já se referindo a todas instituições de ensino mantidas pela União. O que isso significa? Todas as fundações transformar-se-ão em autarquias? Ou todas as autarquias e fundações integrarão nova figura jurídica: as IFES (Instituições Federais de Ensino)?

O nome de batismo não vai importar muito: o que realmente vai importar é o conjunto de normas jurídicas que unifiquem o mesmo regime. Que não volte a acontecer que se cavem fossos entre fundações e autarquias, como nos anos negros de 79 a 86. Mas tam-

* Professor da UFMG, atualmente lotado no IPLAN-IPEA-SEPLAN.

bém que a unicidade de regime não tolha toda a nova conquista do **Art. 207**, que declara a autonomia das universidades, da qual falaremos adiante.

Toda a unicidade de regime jurídico das instituições, assim como a da carreira profissional do pessoal devem ser pisos fundamentais (a Constituinte fala-Inc. V. Art. 206, de " piso salarial profissional", reforçando a idéia), plataformas sólidas e bem definidas a partir das quais cada universidade possa alçar seu vôo livre rumo aos objetivos por ela mesma escolhidos e institucionalizados.

A terceira mudança de substantiva importância vem com o Art. 207:

"As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

Essa é uma grande novidade que nos traz a Constituinte: a declaração da autonomia universitária *tout court*; notem que, inclusive, foi abolida a expressão "nos termos da lei", que ainda havia no anteprojeto e na redação da fase de sistematização. Nas Constituições anteriores havia tão somente a famosa **liberdade de cátedra** (Constituições de 34, 46, 67 e abolida na Emenda de 69).

A Lei 5.540 também outorgava às universidades "autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e de seus estatutos" (Art. 5º). Já os parágrafos que explicitavam os limites das diversas autonomias foram vetados, e, na prática, "a forma da lei" abolia toda e qualquer autonomia real. O que existiu, na realidade, foram as quatro formas de tirania que dominavam as universidades federais: a tirania da SEPLAN e da FAZENDA (dominação financeira); a tirania do DASP (domínio sobre pessoal); a tirania do C.F.E. (sobre estatutos, currículos mínimos, etc); e a tirania do MEC (que fazia observar as normas emanadas da Presidência da República e dos órgãos de segurança).

O que identificava a política de controle efetivamente adotada pelo Governo Federal sobre as universidades era:

- ... "a política de "rédeas curtas" para o ensino superior, mantido sempre próximo e dependente ... mesmo nos períodos em que não ocorreu, evidente, uma atitude receosa em relação à universidade (...);
- assemelhação das universidades federais ao regime das repartições públicas, mantida a tendência à federalização, realizando-se naquelas instituições a formação de burocracias do tipo tradicional (...);
- a administração "por decretos" e de postura atributiva, evoluindo para o dirigismo e o detalhismo normativo (...);
- a regimentação uniforme (a padronização é o pressuposto do controle) das estruturas decisórias internas das universidades. (...) "Aí, uma organização vertical do poder influiu na redução numérica dos centros decisórios, em seu distanciamento em relação às bases organizacionais e vinculação aos órgãos governamentais (...);
- a ascensão, de forma autônoma, de atividade normativa dos órgãos federais controladores de meios, em nome da austeridade, racionalidade e eficiência administrativas, e seu alheamento em relação aos órgãos formuladores da política de atividades-fins das universidades (...);
- o controle repressivo, de natureza (...) política por motivos estratégicos (...) sobretudo enquanto gerador de um clima propício à expansão (no relacionamento Governo-universidades) das outras características acima enumeradas (...)"

"O erro visceral da política de controle do Governo sobre as universidades foi de natureza "quase-pedagógica": ignorar a dinâmica inevitavelmente ambígua das forças criativas da organização uni-

versitária, reprimindo-as e, sobretudo, substituindo-se a elas".¹ A citação, um tanto longa, é justificada por ser essa a melhor síntese de como foi, na realidade, a política de controle do Governo sobre as universidades federais.

Agora, as universidades gozam de autonomia constitucional. Qual o destino do Art. 207 diante da realidade presa a um passo de uma "autonomia nos termos da lei" e de uma autonomia constitucional, que caberá fundamentalmente à própria universidade decidir? Seu destino será letra morta ou será estímulo para que sacuda o pó da inércia e busque ser a instituição que preencha as expectativas de toda a sociedade?

É evidente que a Constituição fala também em "sistema federal de ensino" e, entre outras tarefas que atribui à universidade pública, diz expressamente no Art. 214:

"A lei estabelecerá o plano nacional de educação de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I. erradicação do Analfabetismo; II. universalização do atendimento escolar; III. melhoria da qualidade do ensino; IV. formação para o trabalho; V. promoção humanística, científica e tecnológica do País".

Como não há muita luz no túnel e à vista de uma futura LDB e de um Plano Nacional de Educação Plurianual, muitos dirigentes universitários estão "esperando Godot..." Já está havendo, aliás, uma corrida em termos de grupos organizados, cada qual elaborando sua minuta de LDB e de PNE. Os primeiros esboços que vieram a público são deveras desanimadores; as novas LDBs e PNEs, ou são maquiagens das velhas 5.540 e 5.692, ou, pior ainda, panfletos corporativistas com reivindicações do tipo "o céu é o limite".

¹ MATTOS, Pedro Lincoln L **As universidades e o Governo Federal**. Recife, UFPE, 1983, p.80.

5.692, ou, pior ainda, panfletos corporativistas com reivindicações do tipo "o céu é o limite".

Tem plena razão Walter Garcia quando diz que "os debates sobre a nova LDB vão consumir as melhores energias das melhores cabeças do cenário educacional, desviando as atenções do problema crucial: ausência de um projeto político da educação capaz de transformá-la em instrumento de outras mudanças substanciais no País. Isto é temerário e não interessa às elites, despreparadas e desinteressadas de uma sociedade mais democrática e igualitária".²

Vamos fazer algumas reflexões sobre o campo de possibilidades que o conceito de autonomia constitucional abre para as universidades.

A **autonomia de gestão financeira e patrimonial** é ainda um belo sonho de verão. Ela pressupõe algumas mudanças radicais por parte da SEPLAN e do Ministério da Fazenda, para que as universidades possam operar dentro dos seguintes princípios: dotação orçamentária global, restituição da **verdade orçamentária**, com correção automática mensal da inflação, tanto para a folha de pagamento de pessoal como para as verbas de o.c.c. Isso exige, naturalmente, novos critérios de alocação de recursos, novos procedimentos de controle e novas formas de prestação de contas.

A **gestão patrimonial** pode ser uma grande janela para que as universidades busquem racionalizar o problema que significou a criação de um novo *campus* na periferia das cidades, com a continuação da manutenção do velho *campus* urbano. Pensa-se, no começo, que o *campus* urbano daria para financiar o novo que estava sendo construído: a verdade é que os *campi* constituem-se hoje num problema, e sobre isso se deve fazer uma opção corajosa. Não se pode completar o *campus* novo e ainda conservar e expandir o *campus* antigo. Para algumas universidades pode estar aí

GARCIA, Walter. **Educação e política social**; da Constituinte à legislação ordinária. Brasília, CNPq, 1988. mimeo.

a "salvação da lavoura" em termos de recursos: existe alto índice de ociosidade de espaço em lugares onde o metro quadrado vale milhões de cruzados.

Mas a autonomia mais importante (porque se refere à atividade-fim) é a liberdade que as universidades ganharam para sair de baixo das "asas" do Conselho Federal de Educação. Entendo por autonomia didático-científica, a universidade exercer toda a sua criatividade acadêmica em relação a cursos, ensino, pesquisa e extensão.

A nossa proposta é que as universidades comecem por aí: façam a sua "Estatuinte" acadêmica, tendo exclusivamente como objetivo a melhoria da qualidade do ensino, pesquisa e extensão.

Já há uma dose alta de consenso entre docentes sobre o que deve ser alterado, segundo a natureza dos cursos: ciclo básico, regime de créditos e matrícula por disciplina, grade curricular, o próprio conceito de departamento, carga horária, período anual ou semestral, criação de bacharelados por grandes áreas em vez de cursos "picadinhos" precocemente especializados.

Até mesmo o vestibular, na forma como é oferecido, burocraticamente mecanizado, mais devia ser "estação terminal" do segundo grau que entrada no "vestíbulo" do terceiro. Algo assim como o *Abitur* alemão, exame de madureza do segundo grau. Vestibular passaria a ser opção e tarefa de cada escola, feito em função de seus objetivos e envolvendo todo o seu pessoal docente e administrativo. Vestibular seria parte do projeto pedagógico de cada escola.

Não estou propondo nenhuma revolução nem o extermínio puro e simples de todos os itens enumerados acima. Entendam-me, por favor: penso que docentes e alunos devem discutir com liberdade tendo em vista os objetivos claros da escola, sem dar importância, como se "vacas sagradas" fossem e intocáveis, os preceitos da Reforma de 68. Instrumentos que estão atrapalhando, emperrando,

atrasando, devem ser modificados, ou simplesmente eliminados. Afinal, todos queremos o mesmo: melhorar o ensino de graduação (já que a pós-graduação continua com desempenho razoável).

Last, but not least, a autonomia administrativa devia ser usada para cobrir um vazio institucional que está se tornando crescentemente perigoso: o processo de escolha de dirigentes universitários. No começo da Nova República, até período recente, o Governo respeitou as regras informais do jogo democrático estabelecido pela comunidade acadêmica. Nesses últimos meses, contudo, lutas partidárias de cúpula ou brigas por prestígio pessoal em vésperas de eleições estão minando perigosamente esse terreno.

A autonomia administrativa sugere que as universidades têm agora em mãos os meios de criar um processo de escolha de dirigentes que preencha os objetivos educativos da escola e absorva ao máximo a participação dos diversos segmentos da comunidade acadêmica. Lembrando, sempre, que participação não passa necessariamente pelo "assembleísmo", pelo paritarismo "eleitoreiro", nem por formas de "democratite" corporativa.

A proposta, aqui, é, como em relação à autonomia didático-científica, que as escolas aprofundem suas experiências, sem preocupação com tabus legais da legislação anterior.

Outros preceitos constitucionais dirigem-se também às universidades federais (não somente a elas), como a oferta de "ensino noturno regular, adequado às condições do educando" (Inc. VI, Art. 208); a obrigação das universidades, no prazo de dez anos... "descentralizarem suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional" (Artigo 60 das Disposições Transitórias, parágrafo único). Esse é um preceito que exigirá das universidades aumento significativo de recursos financeiros e altas doses de "juízo". A prioridade, creio eu, é que o ensino de graduação recupere, primeiro, credibilidade na cidade-sede para depois levar coisa boa para o interior.

Como dizem os filósofos: *bonum est diffusivum sui*. Difusão de coisa ruim é epidemia.

Duas lembranças finais: a primeira, é a de que autonomia tem como contra-partida avaliação. Liberdade sim, mas com responsabi-

lidade. Sobretudo perante a opinião pública, que sustenta a universidade. A segunda lembrança final é a de que Lei não gera fatos de modo mágico. Lei é como vacina: às vezes pega, às vezes não. Pega quando consegue mudar, de alguma forma, as cabeças das pessoas.