

Tendências/Debates

ANC 88
Pasta 09/85
081/1985

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo

A Constituinte e o ensino superior

JOSÉ EDUARDO FARIA



A formulação de uma ordem legal nova e democrática, por meio de uma Constituição capaz de institucionalizar as demandas populares, é um dos principais temas do atual debate político do País. O objetivo principal da Constituinte, razão de ser desse debate, é conferir legitimidade a um regime tido como aberto e democrático — a Nova República. Como a legitimidade é o fundamento ou o título do exercício do poder, e a legalidade é a qualidade desse exercício na perspectiva de um Estado de Direito, o que a possibilidade da Constituinte encerra, enquanto objeto de engenharia política, é um duplo desejo: por um lado, aspira-se a estabilização das instituições governamentais, mediante um ordenamento capaz de assegurar o equilíbrio entre os poderes, as liberdades públicas, os direitos civis básicos e a certeza jurídica; por outro, espera-se que tal Assembleia também sirva como instrumento deflagrador de amplas mudanças sociais, econômicas e culturais no âmbito de uma sociedade estigmatizada pelas contradições e injustiças de suas estruturas de riqueza e poder.

Uma das mudanças de maior alcance é, evidentemente, a da situação do nosso sistema de ensino superior. A exemplo do que ocorre nos mais variados setores de todo o País, sacudido por um amplo processo de descentralização administrativa, de libertação de amarras jurídicas e de adensamento dos mecanismos de representação política, a reforma das instituições universitárias nacionais tornou-se um desejo generalizado no âmbito da comunidade acadêmica. Uma das metas fundamentais inerentes a esse desejo diz respeito à liberdade decisória em matéria didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira e operacional. Em outras palavras: a institucionalização do princípio de autonomia se apresenta como a principal via para o resgate do prestígio da credibilidade da Universidade brasileira.

Esta, em virtude da tutela autoritária a que foi submetida e das armadilhas administrativas em que foi aprisionada internamente por um regime burocrático-militar preocupado em liquidar com sua criatividade, com seu poder de reflexão e com seu espírito crítico, de há muito deixou de cumprir seu papel básico. Isto é: o de agir como um centro de geração permanente de novos conhecimentos, seja ao nível de idéias alternativas às formulações teóricas vigentes, seja ao nível de técnicas específicas capazes de propiciar a transformação de uma realidade injusta e contraditória.

Mas qual a natureza e qual o alcance da crise de nossas instituições de ensino superior? Por um lado, a crise é estrutural, associada aos próprios dilemas de uma sociedade estigmatizada pelas suas contradições econômicas e por seus dilemas políticos? Ou é meramente funcional, como se tudo pudesse ser reduzido a simples questões relativas, por exemplo, à baixa produtividade de todo o sistema educacional, à má qualidade das novas gerações docentes, ao anacronismo de técnicas pedagógicas ou mesmo ao descaso governamental com as condições físicas dos laboratórios, das bibliotecas e dos equipamentos científicos? Por outro lado, a superação dessa crise tem uma dimensão exclusivamente técnica, estando assim a depender apenas da vontade samaritana das autoridades do MEC e dos espíritos iluminados do CFE (Conselho Federal de Educação)? Ou, pelo contrário, está condicionada à própria evolução política do País, especialmente no que se refere à criação e organização de novas formas institucionais da atuação política e de gestão administrativa?

O senso comum acostumou-se a tomar como origem das adversidades de nosso sistema de ensino superior os seus efeitos e suas consequências mais visíveis: a escassez crônica dos recursos governamentais, o baixo padrão dos vencimentos dos corpos docente e administrativo, a decadência das instalações físicas e, por fim, a tendência do próprio MEC à lei de ferro da oligarquização burocrática. A verdade, no entanto, é que o problema é muito mais amplo, abrangente e complexo. Entre outras razões porque, subjacente ao entrelaçamento de interesses voltados à recuperação da credibilidade das instituições universitárias como "loci" de criação e reflexão, ensino e pesquisa, discussão e crítica, superpõem-se múltiplas pressões corporativistas — do simples tráfico de influência, do nepotismo administrativo e do reacionarismo cultural das agências cartoriais encarregadas de zelar pela educação, até as reivindicações de professores e servidores pela efetivação sem concurso, muitas vezes chegando ao disparate de defender uma carreira docente quase que exclusivamente por tempo de serviço.

Nestes dias de controvérsia em torno de uma ordem constitucional mais moderna e legítima, portanto, a questão da reforma universitária não pode ser reduzida a seus aspectos meramente didáticos e financeiros, isto é, a uma simples revisão dos currículos, a uma redefinição das exigências mínimas, à isonomia salarial, à fixação de pisos para vencimentos e à concessão de orçamentos globais mais generosos, como se tudo pudesse ser resolvido pelo discurso pretensamente "competente" dos especialistas e pela retórica edulcorada de governantes bem intencionados. Mudanças cosméticas desse gênero, com certeza, apenas aumentarão os dilemas da Universidade brasileira — e, mais do que

isso, multiplicariam as zonas de incerteza inerentes à nossa estrutura educacional, ampliando certamente o poder formal e informal daqueles que hoje manipulam a implementação e execução da política de ensino. Dito de outro modo: mudanças limitadas e conjunturais limitar-se-iam a elevar o atual hiato entre a comunidade acadêmica, que transformou o problema da autonomia universitária na sua principal palavra de ordem, e as organizações burocráticas governamentais, que detêm informações estratégicas e que se valem do conhecimento detalhado da desordenada legislação administrativa e dispositiva para alargar seu espaço e maximizar sua jurisdição tanto na rede de ensino público quanto no âmbito dos empreendimentos privados de educação.

De fato, no intrincado processo decisório em matéria de ensino superior, o conhecimento técnico e organizacional da burocracia do MEC e do CFE sempre constituiu um sinal imprescindível de seu caráter e, por extensão de sua alta potencialidade de poder. Ao delta do monopólio da fixação dos currículos mínimos, do credenciamento dos cursos e da autorização para criação de novos institutos, faculdades ou universidades, baseando-se sempre nas prerrogativas jurídicas de uma legislação propositadamente confusa e numa discutível superioridade decorrente do saber gerencial e administrativo, a burocracia do MEC e do CFE tendeu — e ainda tende — quer a uma "reserva confidencial" de seus critérios e procedimentos que a uma ampla flexibilidade no manuseio dos instrumentos de política educacional. O que não apenas os leva a ampliar de maneira crescente os limites de sua jurisdição funcional, como, ainda, diminui a possibilidade de que suas tentativas sejam controladas externamente por meio de instituições, instrumentos e práticas de ação política democrática.

Quem se der ao luxo de tentar identificar e compreender a lógica surrealista inerente aos desdobramentos tanto da lei de Diretrizes e Bases, de 20 de dezembro de 1961, quanto da lei n.º 5.540, de 1968, que alterou profundamente o funcionamento interno das nossas instituições de ensino superior, mas deixando intacta a estrutura de controle centralizada e corporativa estabelecida desde os idos do Estado Novo, em matéria de controle público da educação brasileira, seguramente terá percebido a natureza asfixiante e opressiva desse processo. Tal processo, especialmente em razão do autoritarismo dos últimos vinte anos, produziu distorções funcionais entre as exigências de natureza operacional e as regras jurídicas a que elas estavam subordinadas, transformando os pontos de incerteza e indecisão em mecanismos paralelos de poder. Do ponto de vista meramente formal, o reinado leonino do CFE encontra fundamento legal no abrangente artigo 46 da lei n.º 5.540/68, o qual lhe confere a atribuição de "interpretar", na jurisdição administrativa, as disposições desta e das demais leis que fixam diretrizes e bases da educação". Do ponto de vista material, isto significa que, na prática, o que vale de fato não é a vontade do legislador mas, isto sim, o sentido que os iluminados conselheiros dão a cada norma. Basta examinar seus inúmeros pareceres, formando sua própria jurisprudência pelo desempenho de sua função normativa sob pretexto de suprir lacunas ou explicitar o alcance das leis ordinárias, para se perceber como, ao longo do tempo, foram sendo estabelecidos complexos jogos inter cruzados e interdependentes, por meio dos quais a burocracia educacional aproveitou as zonas cinzentas de todo o sistema educacional para consolidar uma imensa engrenagem cartorial. Some-se ainda, a essa cadeia normativa, os inúmeros decretos ministeriais que transformam o CFE no melhor exemplo da oligarquia burocrática de nossa administração pública.

Evidentemente, toda a dimensão autocrática dessa engrenagem é impossível de ser vista a olho nu. Afinal, no próprio decorrer do regime pós-64, as discussões e as decisões "oficiais" tenderam a privilegiar apenas a dimensão técnica da crise do ensino

superior, recusando terminantemente o debate do tratamento da problemática global da universidade ("que tipo de estrutura universitária") e da própria sociedade em que ela se insere ("ensino superior para quê?"). Concebida e implementada sob a égide dos instrumentos de exceção, quando o diálogo democrático foi substituído pelo monopólio ditatorial, em meio a um clima de perseguições, delações, oportunismos e medo, a reforma universitária cristalizada pela lei n.º 5.540/68 impôs a camisa-de-força do modelo único, transplantando entre nós a concepção norte-americana de departamento e desprezando as exigências e especificidades de cada área do conhecimento. Ora, como não há problemas técnicos que não sejam também problemas políticos, o projeto então implementado, tecnocrático apenas na aparência, nada mais foi do que uma deliberada tentativa de atrofiar a liberdade de pensamento, esvaziar a reflexão acadêmica e isolar o ensino das contradições da realidade nacional, reduzindo a vida universitária a um ramerrão inócuo e ritualista. O cartorialismo tornou-se, assim, paradigma, seja pela incorporação da carreira docente aos regulamentos do Dasp, seja pela promoção baseada na antiguidade e em títulos obtidos de maneira muitas vezes discutível, em detrimento do conhecimento e do saber.

Eis a razão pela qual, em matéria de ensino superior, a Constituinte se afigura como uma oportunidade impar para a reversão desse quadro. Eis, igualmente, a razão pela qual não se pode reduzir o atual debate em torno da reforma universitária às questões menores e circunstanciais, deixando-se de lado — por conveniência, omissão ou fraqueza política — a estrutura cartorial do processo decisório no ensino superior, da qual o grande destaque é o CFE. Afinal, de nada valerão os melhores esforços dos futuros constituintes caso este órgão mais uma vez consiga permanecer intocado. Entre outras razões porque sua perpetuação apenas consolida a tradição brasileira, sempre presente nos períodos em transição e conciliação, de se conceder um direito positivo àquilo que se retira na prática regulamentar dos organismos burocráticos estatais.

O que fazer então? Como impedir, em termos concretos, que o problema da autonomia venha, paradoxalmente, depender de maneira exclusiva das funções a serem atribuídas a cada IES pelos órgãos ministeriais e por um CFE sem representatividade junto à comunidade acadêmica? Em outras palavras: como lutar para que a concessão de autonomia para a Universidade brasileira não corresponda, na prática, à conhecida estratégia de se retirar com uma mão o que foi dado com a outra?

Para que as instituições de ensino superior possam recuperar sua função social, como "loci" gerador de um conhecimento novo e como um centro crítico com relação às suas próprias reflexões e formulações teóricas, é preciso evitar que a Constituinte mantenha o controle centralizador do governo e lutar para que ela assegure as condições necessárias à sua auto-estruturação. Em razão das diversidades regionais e das diferenças de porte e estágio de desenvolvimento de cada IES, por exemplo, é injustificada a adoção de um modelo único de organização interna. Cabe-lhes, assim, como condição básica de sua legitimidade, a responsabilidade pela sua auto-regulação. Mas, para cumprir suas funções de ensino e pesquisa a partir de uma efetiva autonomia, a Universidade também precisa preservar-se do intrincado jogo da política interna, o qual muitas vezes compromete o princípio do mérito em nome dos mais variados pretextos. Como não existe uma fórmula única e geral capaz de definir a relação da Universidade com os múltiplos grupos sociais, as diferentes corporações, os inúmeros movimentos de massa, as empresas privadas e o próprio Estado, decorre daí a necessidade de se descentralizar o sistema educacional, democratizando-o graças ao fomento de organizações diversificadas.

Por isso, é preciso desde já concentrar nessa atenção para a discussão

em torno de um problema bastante concreto: à medida que todo processo de descentralização dos controles jurídico-administrativos implicam, sobretudo, formas de auto-controle, quais as condições mínimas para que o princípio da autonomia universitária possa ter sentido e eficácia? Se é quase unânime a opinião de que a Universidade brasileira precisa de ampla liberdade para formular seus projetos didáticos, seus planos científicos, sua programação financeira e seus procedimentos administrativos, é preciso, então, definir o alcance e os limites da autonomia — especialmente no que se refere à consecução de padrões mínimos de controle de qualidade sobre os diferentes modelos de organização interna a serem auto-definidos por cada IES, a fim de propiciar (a) a todas elas um quadro global de referências para uma avaliação de seu próprio desempenho e (b) ao próprio MEC as informações substantivas necessárias à formulação de sua política educacional. Como o problema é complexo, seja porque entrebre uma experiência inédita entre nós, seja porque fere interesses e privilégios profundamente estabelecidos, torna-se obrigatório, por um lado, estabelecer uma política coerente de autonomização, e, por outro, redefinir a estrutura e a jurisdição dos órgãos burocráticos encarregados de formulá-la e implementá-la.

Para que tal processo seja legítimo e ao mesmo tempo eficaz, o alcance e os limites da autonomia universitária devem ser discutidos e negociados pela própria comunidade universitária, convergindo as conclusões para um CFE renovado, modernizado, representativo e dinâmico. Se é correto que cada IES deve fazer sua própria experiência, também é certo que a unidade da diversidade, em termos de controle de qualidade e desempenho, poderá ser obtida somente por um órgão representativo de amplitude nacional, cujo papel seria o de conciliar o exercício da liberdade acadêmica com o princípio de responsabilidade no plano do conhecimento, ensino e pesquisa. Ou seja: o de zelar pelo princípio do mérito, neutralizando os riscos da perversão do princípio da autonomia.

Nestes termos, como toda reforma jurídico-política somente é eficaz quando seus destinatários estão dispostos a emprestar seu apoio e colaboração, internalizando os novos valores e submetendo-se aos novos procedimentos, é fundamental que a reorganização da CFE se dê em função de demandas hoje vigentes no País. Tais demandas, em matéria de ensino superior, obedecem a três orientações principais: (1) os movimentos dos docentes, discentes e servidores técnico-administrativos, os quais transcendem seus respectivos interesses funcionais para trazer idéias originais ao debate educacional; (2) a rede universitária de ensino, cuja tarefa é refletir tanto sobre contradições, dilemas e impasses quanto sobre si mesma; (3) a administração governamental, procurando equacionar os problemas da educação como um todo e como parte do processo de desenvolvimento econômico e modernização social; no atual governo, tal administração aparentemente vem procurando relacionar-se com os grupos pensantes quer para recrutar seus membros, quer para aurir neles sua legitimidade.

Dada a oportunidade da Constituinte, portanto, é chegada a hora de pensar com grandeza histórica: por que não reorganizar-se estruturalmente o CFE, seja ampliando sua representatividade mediante procedimentos eleitorais capazes de abarcar os interesses dos órgãos nacionais dos estudantes, dos professores de 1.º e 2.º graus, dos docentes universitários, dos servidores ligados à educação, dos conselhos de instituições de ensino superior e das sociedades científicas, seja alterando sua competência legal, a fim de que possa estabelecer mecanismos de avaliação qualitativa do desempenho do sistema brasileiro de educação?

A verdade é que, diante da complexidade econômica, cultural e política do País, impor um modelo único de universidade é, mais do que comprometer sua liberdade, perverter sua função e sua responsabilidade sociais. É preciso, pois, que cada instituto isolado e cada universidade tenham o direito de fazer sua própria experiência. A única condição deve ser no sentido de que as verbas públicas sejam gastas publicamente por meio de um controle transparente e, acima de tudo, democrático. Esse controle, evidentemente, tem de gerar um processo sistemático e regular de diagnóstico capaz tanto de auxiliar cada unidade a conscientizar-se de suas potencialidades e de suas falhas, quanto de obrigar a alocação dos recursos governamentais de modo proficiente e racional. A avaliação não deve ser tomada como sinônimo de fiscalização, mas entendida como tomada de consciência e racionalização. E sua legitimidade se assenta num CFE livre de pressões corporativistas e realmente representativo da comunidade acadêmica nacional, hoje empenhada na luta por um cotidiano mais livre e inventivo.

Concluindo, é preciso ousar, exercitar a criatividade e assumir riscos, recusando o cartorialismo burocrático e a retórica jurídicista disfarçados sobre as "boas intenções" dos tradicionalistas para que a Constituinte não venha a ser sinônimo de incompetência, conformismo e passividade — enfim, de frustração, decepção e desilusão para as novas gerações.

JOSÉ EDUARDO CAMPOS DE OLIVEIRA FARIA, 36, é professor-adjunto do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP e integrante do Conselho de Estado da Reforma do Ensino Superior do Ministério da Educação (MEC).