

A Constituinte e a autonomia universitária

JOSÉ GOLDEMBERG

A Assembléa Constituinte de 1967 terá o árduo trabalho de remover completamente os resíduos das normas legais autoritárias que se acumularam nos últimos 23 anos, além de tentar construir um ordenamento jurídico mais coerente do que o atual, que é obscuro, sectário e conflitante em muitas áreas.

Conseguirá mais do que isso? Conseguirá a nova Constituição traçar bases mais sólidas do que as anteriores para a sociedade brasileira? É difícil responder a esta pergunta, mas esperamos que, pelo menos, a nova Constituição consiga consolidar o regime democrático e garantir o livre exercício e competição das diversas pressões que atuam na complexa e heterogênea conjuntura social do País.

É por esta razão que parece pouco sábio redigir uma Constituição muito detalhada que reflita o atual balanço de forças, uma vez que ele evolui e se modifica rapidamente. Garantir um papel privilegiado para as Forças Armadas, direitos aos funcionários públicos, às empresas estatais, aos juizes, às profissões e até às universidades parece atraente aos grupos que compõem estes segmentos da sociedade, mas não ao conjunto da sociedade.

A nova Constituição vai refletir, provavelmente com mais fidelidade que a atual, as aspirações de diferentes segmentos da sociedade, mas não deve tolher, na fixação dessas aspirações, alterações futuras que correspondam a avanços tecnológicos ou sociais. Por outro lado, deve-se evitar a tentativa de usar a Constituição para mudar usos e costumes vigentes, cuja alteração pode ser feita através da simples modificação de leis ordinárias, quando não da eliminação de decretos e portarias ou, simplesmente, da transposição de práticas tradicionais que não contam com nenhum apoio legal.

Em base a estas premissas é que parecem pouco realistas as teses que a Andes (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior) e alguns reitores de universidades têm defendido e que propõem seja garantida na Constituição completa autonomia às universidades, que seriam livremente autogovernadas. Propõe a Andes, inclusive, que as universidades estabeleçam livremente seu próprio orçamento, prestando contas diretamente ao Congresso Nacional.

São três as razões pelas quais estas teses são pouco realistas: Em primeiro lugar, este método de operação das universidades está extraordinariamente distante do atual e ambicionar autonomia completa se aproxima de um sonho inatingível; em segundo lugar, é preciso refletir bem sobre o conteúdo da proposta. É realmente desejável dar tamanha autonomia a qualquer órgão público? Qual a garantia de que os recursos públicos serão bem geridos, tanto do ponto de vista contábil como do estabelecimento correto de prioridades? Em terceiro lugar é preciso perguntar se a atual ausência de autonomia decorre da inexistência de garantias legais ou, ao contrário, de "usos e costumes", portarias e decretos que negam, na prática, aquilo que é determinado na lei.

Estas considerações se originam de uma análise da atual relação Universidade x Governo, análise esta que mostra que "os usos e costumes" atuais estão longe de atender a autonomia legal de que gozam as universidades.

O que a legislação atual estabelece, através da Lei nº 5.540/68, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, é o seguinte: "As universidades gozarão de autonomia didático-científica, dis-

ciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos".

No Estado de São Paulo, as universidades públicas (USP, Unesp e Unicamp) são, pois, autarquias especiais, porque as demais autarquias não dispõem de tal autonomia.

Além da autonomia exercida na forma da lei (Lei nº 5.540/68), as universidades obedecem ao que é disposto nos seus estatutos, aprovados pelos respectivos Conselhos Universitários e Conselho Estadual de Educação e baixados por decreto do Executivo, não tendo este o poder de alterá-los.

Só para dar um exemplo, o vigente Estatuto da Universidade de São Paulo, baixado pelo Decreto Estadual, nº 52.328, de 16 de dezembro de 1966, em decorrência de deliberações do Conselho Universitário e Conselho Estadual de Educação e com base no seu artigo 5º da Lei Federal nº 5.540/68, no artigo 1º define a Universidade de São Paulo como "autarquia de regime especial", assegurando-lhe "autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar..." Além disso, estabelece competir ao Conselho Universitário, dentre outras atribuições, a de "aprovar o orçamento da universidade", e "baixar o estatuto do pessoal docente, técnico e administrativo da universidade" e ao Conselho Técnico-Administrativo, além de outros, o de "deliberar sobre instituição, modificação e extinção de funções autárquicas, bem como fixar o respectivo sistema remuneratório".

Esta autonomia foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em decisão tomada por unanimidade de votos, contra entendimento do Tribunal de Contas de São Paulo, que invocava legislação estadual contrária (revista trimestral de Jurisprudência, vol. 94, pp. 1130/1136). Ficou assente, pois, a possibilidade de esta universidade aprovar seu orçamento mediante ato do reitor, ouvido o Conselho Universitário, sem necessidade de decreto governamental precedente — fazendo prevalecer, pois, as portarias orientadoras desta universidade, calcadas no estatuto vigente, contra a lei estadual invocada (Decreto Complementar nº 7, de 6/11/69).

A Universidade dispõe, portanto, de autonomia exercitável mediante "leis e autoridades próprias" para movimentar livremente as verbas que lhe foram atribuídas, sem a necessidade de decretos do Executivo, bem como para criar carreiras que atendam suas necessidades próprias e sua remuneração. Além disso, os reitores têm mandato independente do mandato do próprio governador.

Quais são os limites desta autonomia? Do ponto de vista legal, apenas o volume global dos próprios recursos deveria ser objeto de negociações permanentes entre a universidade e o Executivo.

Estas negociações são necessárias para garantir as suplementações essenciais para enfrentar o processo inflacionário, e a expansão da própria universidade, uma vez que surgem frequentemente novas necessidades advindas de programas científicos ou sociais que exigem atividades adicionais.

No curso desses entendimentos observa-se uma tal ingerência do Poder Executivo, que a autonomia administrativa e financeira da universidade se torna apenas, uma figura de retórica. Exemplo dessa situação é a política, adotada por alguns órgãos do Executivo, de tratar os funcionários da universidade como os demais funcionários do Estado, o que é feito tanto por comodidade da administração, como por um

conceito genérico de isonomia que não cabe no caso das autarquias especiais.

O mesmo ocorre nas empresas estatais (sobretudo nas que recebem recursos do Tesouro como as universidades) que são, no fundo — por força das especificidades de seu campo de atribuições —, uma forma de autarquia especial, onde frequentemente não pode existir isonomia salarial com as carreiras análogas do funcionalismo.

No caso dos docentes das universidades, a sua carreira é fixada pelo Conselho Universitário e nunca houve dúvidas de que ela é uma carreira especial do funcionalismo público.

Parece oportuno, pois, alterar um pouco os "usos e costumes", na vivência entre o Executivo e a universidade e estabelecer um novo relacionamento em que as leis tenham plena eficácia. A esse respeito, é oportuno lembrar que não se admite a utilização dos usos e costumes onde existe lei em vigor. Carlos Maximiliano expõe esse assunto com clareza no clássico "Hermenêutica e Aplicação do Direito" (9ª edição, 1979, pp. 192/194). O Executivo pode e deve fixar o total de recursos destinados à universidade, mas não interferir no seu uso.

Tem sido argumentado que sem esta interferência as universidades gastariam mal — ou mesmo irresponsavelmente — seus recursos. Isto é até possível, e tem ocorrido, mas o perigo de malbaratar fundos públicos não existe apenas nas universidades, mas também em todos os órgãos governamentais, especialmente os do Executivo. Contudo, num sistema democrático, onde as leis são obedecidas, existem mecanismos regulares para controlar tais desvios, sendo o mais eficaz deles a transparência dos orçamentos e dos gastos, que deve sempre ser exigida.

É preciso atentar, além disso, para o fato de que reitores são escolhidos através de um processo complexo que implica eleições e consultas a toda a universidade, e que, num dado momento, envolve a escolha do governador numa lista múltipla de nomes, dando a eles uma legitimidade que presidentes de autarquias ou empresas estatais não possuem.

Ade mais, existe uma fiscalização e interferência interna, exercida continuamente pelos colegiados próprios (na USP a Comissão de Orçamento e Patrimônio, o Conselho Técnico-Administrativo e o Conselho Universitário). Essa fiscalização cria condições para que o controle externo, desempenhado pelos demais poderes do Estado (a exemplo do Poder Executivo, através das auditorias da Secretaria da Fazenda) — além da indispensável tomada de contas do Tribunal de Contas — possa se exercitar através de indicadores e não de uma ingerência minuciosa. A exigência, por exemplo, que pelo menos 20% dos recursos sejam gastos com material e serviços, não podendo tais dotações serem convertidas em verbas para pagamento de pessoal, poderia ser aceita pela universidade e incorporada à peça orçamentária, sem arranhão à autonomia universitária.

Em conclusão, a defesa e explicitação da autonomia da universidade é um tema atual que deveria ser garantido na nova Carta Constitucional, mas que já está razoavelmente definida nos textos legais vigentes.

O que é preciso é colocar em prática tais textos — alterando os "usos e costumes" que se solidificaram ao arrepto da lei — mas nunca negando uma autonomia que tem suas razões de ser e que constitui o resultado de uma longa luta através da história da universidade.

O prof. José Goldemberg é reitor da Universidade de São Paulo