

A autonomia universitária e a nova Constituição

PAULO MILTON BARBOSA LANDIM

A questão da autonomia universitária, consagrada pela nova Carta em seu artigo 207, e que o sr. governador se dispõe a implantar de imediato em São Paulo, vem sendo objeto de reflexões e estudos da comunidade universitária das três instituições oficiais, empenhada em oferecer subsídios à Comissão Especial constituída pelo governo estadual.

Para o devido equacionamento do assunto, o primeiro problema que se propõe é o de definir, com clareza, a natureza e, principalmente, o alcance da referida autonomia. A tarefa não é simples e, ao encará-la, surgem várias indagações.

Sendo certo que autonomia não é o mesmo que soberania, torna-se necessário preliminarmente confrontar o dispositivo no artigo 207 com o que estabelecem as demais normas constitucionais que, de uma forma ou de outra, também se aplicam às universidades, de modo a tornar possível o estudo dos "ganhos" bem como dos eventuais problemas decorrentes da nova situação.

As universidades paulistas —Unesp, Unicamp e USP—, enquanto autarquias de regime especial, vêm desfrutando de ampla autonomia didático-científica e de um bom grau de autonomia administrativa. Admitindo ser o regime autárquico o que mais convém às universidades, torna-se necessário identificar os reflexos dos novos parâmetros constitucionais na vida das universidades mantidas pelo poder público estadual.

A autonomia didático-científica, condição imprescindível à consecução dos objetivos próprios da universidade, garantida pela lei de diretrizes e bases nº 5.540, de 28 de

novembro de 1968, é agora estabelecida no texto da própria Constituição. Assim, nesse plano, é certo que o imperativo constitucional deverá garantir a necessária autonomia da universidade na nova lei diretiva-básica, cuja elaboração continua a competir privativamente à União, nos termos do inciso 24, artigo 22, da nova Carta. Entretanto, não é menos certo que tal questão não poderá ser inteiramente equacionada em nível estadual.

Quanto à autonomia administrativa e de "gestão" financeira e patrimonial, como entendê-la no regime jurídico autárquico?

No plano do direito, como é sabido, "autonomia" tem conotação eminentemente política: traduz a capacidade de governar-se segundo suas próprias leis. Autônomo, portanto, é o próprio Estado. Por sua vez, o termo "autarquia" tem conotação basicamente administrativa e indica a capacidade de administrar-se, de gerir os próprios interesses, segundo leis emanadas do poder instituidor. Assim, dentro desses limites, a autonomia financeira e a autonomia administrativa já se encontram implícitas no próprio conceito de autarquia, como manifestação de sua capacidade de gerir o próprio patrimônio, em decorrência da personalidade jurídica de que é dotada. Tal autonomia lhe é outorgada pelo poder instituidor, justamente com a personalidade jurídica, em maior ou menor amplitude. Trata-se, portanto, de identificar o grau de ampliação possível dessa autonomia, no caso das universidades paulistas, enquanto autarquias de regime especial, considerados os novos dispositivos constitucionais.

As universidades paulistas, des-

frutam, como já se observou, de um bom grau de autonomia administrativa na forma de seus estatutos, situando-se as maiores restrições na área da política de pessoal docente, questão que se articula diretamente com aspectos de ordem financeira. No plano financeiro, os recursos orçamentários chegam à universidade presos a itens específicos e, embora haja certa possibilidade de remanejamento, esta é limitada. Identifica-se aqui o ponto fulcral a ser considerado, quer no que diz respeito à definição do montante orçamentário, quer no que concerne à sua distribuição por itens específicos, a fim de que as universidades não se vejam reduzidas à mera condição de executoras contábeis do orçamento.

Entretanto, até que ponto seria possível à universidade garantir anualmente determinado volume de recursos em orçamento por ela própria elaborado?

O estudo do texto constitucional ora em vigor parece indicar que as restrições são significativas tanto no plano financeiro quanto no administrativo. Atente-se, por exemplo, para o disposto no artigo 167, inciso 4, da Constituição, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, excetuados os casos explicitamente referidos no texto da Carta. Assim, e a menos que se entenda estarem as universidades incluídas dentre as "entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica" (artigo 218, parágrafo 5º), às quais seria possível aos Estados vincular parcela de sua receita orçamentária, não parece fácil resolver a contento a questão do volume dos recursos de que poderiam dispor as

universidades anualmente.

Vários outros tópicos, ainda não suficientemente esclarecidos, parecem indicar que o total equacionamento da questão, em nível estadual, não pode prescindir da prévia promulgação de algumas leis complementares ao texto constitucional, especialmente no que concerne ao serviço público e às finanças públicas, bem como da edição da nova lei de diretrizes e bases da educação nacional.

Tais medidas, contudo, demandam tempo e, talvez, o que se pode conseguir de pronto, não só com vistas à confirmação da autonomia que hoje usufruem as universidades paulistas, mas também com o objetivo de garanti-la de forma mais ordenada e eficaz, talvez seja a edição de um diploma legal que disciplinasse o regime jurídico das universidades constituídas sob a forma de autarquias especiais, traçando os princípios garantidores da autonomia quadripartite de que hoje desfrutam de forma incompleta, e no qual evidentemente se contemplasse o importante tópico relativo à questão orçamentária.

Tendo em vista as características próprias das universidades estaduais de São Paulo, razão pela qual lhes foi atribuído "regime especial", é preciso, principalmente neste momento, que se definam com precisão as normas que lhe são aplicáveis, derogatórias do regime jurídico comum às demais autarquias.

PAULO MILTON BARBOSA LANDIM, 50, é o vice-reitor em exercício da Universidade Estadual Paulista (Unesp), professor-titular e ex-diretor do Instituto de Geociências e Ciências Exatas, do Campus de Rio Claro (SP).