

A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações

DOCUMENTO
DE TRABALHO
9/89

Eunice Ribeiro Durham

NUPES e Departamento de Antropologia - FFLCH

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

**A autonomia universitária:
o princípio constitucional e suas implicações**

Eunice Ribeiro Durham

NUPES e Departamento de Antropologia da
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Universidade de São Paulo

A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES

Eunice Ribeiro Durham

NUPES

Introdução : Definição geral, amplitude e limites

A nova Constituição brasileira consagrou de forma inequívoca o princípio da autonomia universitária.

Reconhecido o princípio, é necessário agora definir a sua aplicação, dirimir as dúvidas sobre possíveis contradições com outras disposições contidas na Constituição e, principalmente, propor as modificações necessárias nas Leis e nas práticas existentes de forma a assegurar a plena vigência do preceito constitucional.

Esta tarefa exige compreensão do fundamento dessa autonomia e dos princípios que a legitimam, os quais determinam a extensão que ela deve assumir.

Por autonomia se entende, de modo geral, a capacidade de reger-se por leis próprias. Neste sentido mais geral, que os dicionários registram, o termo confunde-se com "soberania" e se aplica integralmente e mais apropriadamente às nações. Quando se trata de uma instituição específica do Estado ou da Sociedade Civil, entretanto, a autonomia não confere uma liberdade absoluta. Instituições existem, são criadas e reconhecidas socialmente para preencherem funções sociais específicas e são estas que as legitimam. A autonomia de que gozam é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade. Desta forma, a autonomia da instituição é sempre relativa e deve ser definida como o reconhecimento de sua capacidade de reger-se por

suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina. São assim as funções da universidade que balizam e definem a natureza de sua autonomia. É por isso que o próprio texto constitucional, afirmando que "as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial", diz, simultaneamente, que "obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão". (Constituição Federal, Art. 207). Desta forma, se a atual constituição não define explicitamente a natureza e as funções da universidade, o faz indiretamente, estabelecendo que se trata de uma instituição dedicada ao avanço do conhecimento e à sua divulgação, e que estas são, portanto, suas finalidades precípua (estando o terceiro termo, "extensão", obviamente, referido aos dois primeiros). Podemos então afirmar que a universidade goza de autonomia para executar essas atividades que lhe são próprias, e que não são realizadas para seu exclusivo interesse, mas constituem um serviço que presta à sociedade. Como consequência, o reconhecimento da autonomia não exime as instâncias públicas mais amplas da verificação da prestação efetiva desses serviços.

Tais funções e controles de natureza genérica só podem ser exercidas em contextos históricos e sociais específicos. Desta forma, a autonomia é relativa também porque está sujeita a constrangimentos de natureza material, cultural e política próprios da sociedade na qual a instituição se insere. Além disso, uma instituição como a universidade não é criada a partir do nada, mas possui uma longa tradição histórica da qual depende, em grande parte, a sua organização e o seu reconhecimento social. É pois levando em consideração esse conjunto de referências e constrangimentos que podemos definir, de forma adequada, a autonomia universitária.

Universidades constituem uma das instituições do mundo medieval que lograram adaptar-se, sobreviver e prosperar na sociedade moderna. São instituições dedicadas ao desenvolvimento e reprodução de certos tipos de conhecimento e caracterizam-se como centros de estudo e ensino. A universidade se funda assim na associação, necessariamente hierárquica, entre professores e estudantes, a qual se estabelece em função de uma relação de ambos com o saber. A questão da autonomia da universidade esteve posta desde o início de sua história em termos dessa relação.

Convém lembrar que uma das acepções do termo autonomia, que os dicionários registram, é a de "liberdade ou independência moral e intelectual". É esta última a que esteve em jogo no longo processo de constituição das universidades, envolvendo a construção de um espaço de saber relativamente independente em relação à Igreja e aos interesses políticos do Estado. A diferença fundamental entre as universidades e as escolas das catedrais, que a antecedem, é que as universidades não são instituições eclesiásticas. Também não são órgãos do poder civil. São propriamente instituições da sociedade, reconhecidas pelo Imperador ou pela Igreja. Assim, a construção da universidade implicou a luta por um espaço de autonomia que envolveu sempre uma complexa relação com os poderes constituídos.

A independência relativa que a universidade construiu ao longo de sua história em relação aos poderes eclesiásticos e civis tem como um de seus fundamentos o seu caráter universal. Não estamos nos referindo a uma pretensão de abarcar todo o saber, mas ao fato de que o conhecimento preservado e produzido na universidade tem a aspiração de se referir a uma verdade universal. É enquanto produtora desse conhecimento universal que ela compete com a Igreja e o Estado. É também em função dessa universalidade que as universidades se comunicam umas com as outras, independentemente das fronteiras políticas e se constituem como comunidades internacionais. As grandes universidades sempre atraíram estudantes e professores de todas as partes. A universalidade do saber tem como contrapartida a internacionalização do conhecimento e da comunidade universitária. Essa internacionalização da comunidade acadêmica constituiu uma outra vertente da sua autonomia em relação ao poder civil.

A organização da universidade como corporação estabeleceu a forma institucional adequada para caracterizar sua posição específica - a de uma instituição da sociedade que se rege por suas próprias normas e escolhe seus dirigentes, e que é reconhecida externamente pelos poderes constituídos, na dupla dimensão da política e da ideologia. Foi através de éditos imperiais ou bulas papais que as universidades se definiram enquanto instituições específicas e construíram sua autonomia interna - mas não, certamente, sem conflitos e lutas contínuas.

O caráter corporativo original da universidade explicita uma outra dimensão de sua autonomia, que deriva da organização do trabalho própria do mundo medieval. Como as corporações de ofício, a universidade é concebida como uma associação de trabalhadores que detêm o conhecimento necessário à produção e à qual cabe a responsabilidade de garantir a qualidade dos bens que produz ou dos serviços que presta. É por isso que a autonomia inicial, sem a qual as escolas medievais, ligadas às catedrais, não se transformaram em universidades, foi o reconhecimento da sua capacidade de conferir graus ou diplomas. Isto é, cabia à própria comunidade dos docentes decidir quando os alunos atingiam o pleno domínio de um campo de conhecimento, conferindo-lhes o grau de mestre, o qual, simultaneamente, lhes atribuía o direito de lecionar. Esta autonomia é a que garante a própria reprodução da instituição como tal e está fundada no reconhecimento de sua competência específica para definir qual é o saber relevante. É dela que decorrem outras dimensões da autonomia da universidade: a de selecionar os estudantes; a de organizar os estudos; a de estruturar-se internamente e se organizar administrativamente em função das divisões reconhecidas entre os diferentes campos de conhecimento; a de estabelecer hierarquias acadêmicas e, finalmente, a de criar normas disciplinares para docentes e alunos.

Há ainda uma outra dimensão da autonomia que esteve presente no início e que permitiu esse desenvolvimento histórico: foi a auto-suficiência financeira. As universidades se formaram como instituições que sobreviviam graças à prestação de serviços educacionais. Os estipêndios dos alunos sustentavam os professores. Mas à medida que cresceram e se desenvolveram, passaram a depender cada vez mais de doações ou apoios civis ou eclesiásticos. E, se, neste processo, as universidades lograram preservar e, em grande parte, alargar sua área de autonomia, foi porque conseguiram legitimá-la em termos da sua relevância para a sociedade e de sua relação com um saber universal.

Tal como se apresenta hoje, a questão da autonomia recoloca de forma diferente os mesmos problemas que estão presentes desde o início das universidades e que permanecem na medida em que a instituição continua a se legitimar em função do saber que produz e transmite. E é em termos desta finalidade assim definida que se estabelece a determinação das diferentes dimensões da sua autonomia necessária, a qual se consubstancia em dois pares de

liberdades: a de pesquisar e ensinar, de um lado; a de administrar-se e gerir seus recursos, de outro. O segundo par é derivado do primeiro e a ele está subordinado.

Examinemos agora, com mais detalhe, as diferentes dimensões da autonomia e os limites específicos que se colocam para cada uma delas.

A autonomia da pesquisa

A autonomia de pesquisa é a forma sob a qual se apresenta hoje a questão originária da liberdade de conhecimento, que é o cerne de toda a autonomia universitária. É em torno dela que se têm travado as grandes lutas da universidade contra a Igreja e o Estado. Consiste na liberdade de estabelecer quais os problemas que são relevantes para a investigação, definir a forma pela qual os problemas podem ser pesquisados e julgar os resultados da investigação por parâmetros internos ou processo de conhecimento, independentemente dos interesses externos que contrariem.

Foi essa autonomia, duramente conquistada, que permitiu o desenvolvimento das universidades em todas as épocas e, a partir do século passado, as erigiu em suporte fundamental de todo o sistema científico e tecnológico. A autonomia científica das universidades tem sido a garantia do desenvolvimento da ciência básica, sem a qual a pesquisa aplicada não encontra suportes científicos adequados.

É importante examinar os desdobramentos dessa autonomia. Ela possui implicações diretas para a própria organização das universidades, que é baseada na divisão dos campos de conhecimento. Por isso, o exercício da autonomia científica implica a autonomia da organização interna, que deve ser feita em função do desenvolvimento das disciplinas científicas. Como este desenvolvimento não é de cunho local ou nacional, a organização das disciplinas dá à Universidade uma dimensão universalizante. O desenvolvimento das investigações é orientado pela dinâmica do desenvolvimento científico e tem como referência a comunidade científica internacional, que age como contrapeso às tendências imediatistas de

uma política científica limitada, tanto por parte do Estado, como por parte das forças sociais organizadas.

Por outro lado, a autonomia científica implica também autonomia de gestão financeira, para poder garantir a sobrevivência de áreas de pesquisa que não possuem relevância política ou econômica imediata. Isto não significa que a pesquisa deva se desenvolver de forma a transformar a universidade num gueto intelectual, desligado dos problemas da sociedade. A liberdade de pesquisa se exerce sempre também em função de pressões que emanam do contexto social local e nacional aos quais a universidade deve responder.

A autonomia científica encontra assim seus limites, não em leis e regulamentos, mas na própria inserção da universidade no seu contexto social e intelectual.

Finalmente a autonomia científica da universidade se desdobra internamente na autonomia dos pesquisadores. O que é fundamental na autonomia científica é a atribuição, aos próprios investigadores, na universidade, da decisão sobre quais as questões que podem ser pesquisadas com os recursos intelectuais e materiais existentes e a forma através da qual problemas do próprio campo de conhecimento ou da sociedade são transformados em objeto de pesquisa científica.

É legítimo que instituições externas à universidade estabeleçam incentivos financeiros e políticos para desenvolver áreas de particular relevância e interesse para a sociedade. Mas não pode caber a agências governamentais, partidos políticos ou movimentos sociais, determinarem o que e como a universidade deve pesquisar. Por outro lado, cabe não a cada universidade em particular, mas à comunidade científica no seu conjunto, a avaliação do mérito dos projetos e da relevância do conhecimento produzido pela pesquisa.

A autonomia científica compreende, assim, a liberdade da universidade para:

- 1) estabelecer as metas científicas, artísticas e culturais que julgar apropriadas;

- 2) garantir aos grupos de pesquisa a liberdade de elaborar seus próprios projetos e definir os problemas que consideram relevantes, sujeitos à avaliação de seus pares.

A contrapartida desta autonomia é a responsabilidade da universidade em desenvolver pesquisas que sejam relevantes para o desenvolvimento do conhecimento e para a solução de problemas sociais. A sociedade tem o direito de exigir a comprovação da produção científica da universidade através de mecanismos de avaliação cujos resultados sejam tornados públicos.

A autonomia didática

A autonomia didática consiste na liberdade de ensinar e aprender e está baseada no reconhecimento da competência da universidade para definir qual conhecimento é relevante e como deve ser transmitido. Implica a capacidade de selecionar os alunos, definir os cursos que devem ser ministrados, avaliar o desempenho dos estudantes e outorgar os títulos correspondentes ao grau de domínio do conhecimento atingido.

No Brasil, o Estado tem sempre interferido excessivamente nessa área. A interferência estatal tem se dado através do estabelecimento do currículo mínimo, o qual define, simultaneamente, os cursos considerados relevantes e o seu conteúdo. Essa interferência estatal esteve tradicionalmente associada à supervisão da formação profissional que é realizada nas universidades e à identificação do diploma universitário com o direito ao exercício de profissões regulamentadas. A justificativa tem sido a de que é necessário garantir e estabelecer padrões nacionais para a preparação profissional. Além disso, o Estado tem exigido a obtenção de permissão prévia para a abertura de novos cursos, com a intenção manifesta de controlar a oferta de profissionais em certas áreas e garantir a qualidade do ensino. A verdade, entretanto, é que estes mecanismos têm sido ineficazes e ineficientes e não têm assegurado, no país, a qualidade do ensino que é necessária. Não há, portanto, por quê preservá-los.

A autonomia didática possui seus limites e uma supervisão da qualidade do ensino é necessária. Mas ela não deve ser baseada numa legislação restritiva, nem em organismos burocráticos, cuja competência em relação a essas questões é inferior à da própria universidade. Os limites são dados, em primeiro lugar, pela própria tradição universitária, que se constitui não em cada instituição isoladamente, mas na comunidade científica nacional e internacional. Cursos de preparação profissional não são estabelecidos arbitrariamente, mas dependem do próprio desenvolvimento científico e da prática profissional. O segundo mecanismo regulador é a própria competição profissional e a pressão dos órgãos de classe. O que se poderia propor, como mecanismos alternativos, seria tornar o currículo mínimo apenas indicativo e separar o diploma acadêmico do direito ao exercício da profissão. A concessão do primeiro caberia exclusivamente à universidade. O diploma profissional, por outro lado, poderia ficar na dependência de um credenciamento específico dos cursos, o qual exigiria uma avaliação da formação oferecida aos alunos, feita por comissões especiais, constituídas por representantes dos órgãos públicos e das associações profissionais. Os alunos dos cursos que não obtivessem esse credenciamento deveriam ser submetidos a um exame especial por um órgão do mesmo tipo. Ambos os mecanismos podem constituir-se em instrumentos reguladores legítimos, que possivelmente serão mais eficazes do que o atual sistema de currículo mínimo e que não interferem na autonomia didática, a qual é a complementação necessária da autonomia científica e se consubstancia no direito de:

- 1) organizar o ensino, a pesquisa e a extensão;
- 2) criar e extinguir cursos, não só regulares, como de extensão ou complementação;
- 3) elaborar e estabelecer os currículos para seus cursos de graduação e pós-graduação;
- 4) estabelecer critérios e normas de seleção e admissão de candidatos aos seus cursos em todos os níveis;
- 5) conferir certificados, graus e diplomas;

Tal como ocorre em relação à pesquisa, a autonomia didática implica a responsabilidade de oferecer ensino de alta qualidade, que permita a formação de profissionais competentes e de pesquisadores. É neste ponto que se torna legítima a interferência dos poderes públicos, como instância à qual cabe reconhecer e garantir que a autonomia está sendo exercida para cumprir essas finalidades. Mecanismos de avaliação dos cursos, feitos por instituições idôneas e cujos resultados sejam tornados públicos, constituem a forma pela qual a sociedade e os poderes públicos podem ter essa garantia.

A autonomia administrativa

A autonomia administrativa decorre e é condição da autonomia didática e científica. Para admitir alunos, ministrar cursos, conferir graus, realizar pesquisas é necessário que a universidade tenha a liberdade de organizar-se internamente, estabelecer e alterar as unidades que a compõem, subdividi-las ou reuni-las conforme se desenvolvam novos campos de conhecimento. É indispensável também que tenha a liberdade de selecionar os seus quadros, admitir e demitir docentes e funcionários e estabelecer as carreiras, de acordo com as competências específicas que o trabalho exige e com o reconhecimento da capacidade intelectual que lhe é indispensável. É preciso ainda que possa determinar a forma de escolha de seus dirigentes, para adequá-la às exigências de suas atividades específicas.

Estatutos e regimentos constituem a forma através da qual a universidade estabelece suas próprias regras. Na tradição brasileira, a aprovação do estatuto, assim como o estabelecimento do currículo mínimo, tem sido um instrumento de controle burocrático do Estado sobre as universidades. Também neste caso, este tipo de controle, justificado como forma de assegurar a qualidade do ensino, não tem cumprido esta função, mas tem amarrado a universidade a normas burocráticas, que dificultam seu desenvolvimento interno e restringem sua flexibilidade e sua capacidade de adaptação.

Na ausência de autonomia administrativa, os cargos, as funções e as carreiras na universidade, têm ficado subordinados aos regulamentos do funcionalismo público em geral. A

universidade, deste modo, tende a se transformar numa repartição pública. O reconhecimento da autonomia administrativa é essencial à organização eficiente do ensino e da pesquisa, que deve ser feita de forma diversa daquela que é própria do funcionalismo em geral.

As reivindicações que vem sendo feitas por docentes e funcionários no sentido do estabelecimento de uma carreira única e de completa isonomia salarial constituem demandas que ferem a autonomia universitária. Embora partilhem de uma mesma tradição, as universidades são muito diferentes entre si e operam em contextos sócio-econômicos muito diversos. Por isto mesmo, devem poder organizar-se de forma diferente. A carreira única constitui uma forma artificial de garantir burocraticamente vantagens funcionais para docentes e pesquisadores que trabalham em condição muito heterogêneas, com obrigações diversas e que estão sujeitos a controles muito diferentes. Ela cria uma falsa homogeneidade, que encobre uma profunda diferença na qualidade do ensino e da pesquisa.

O que a lei pode e deve prever para os que trabalham na universidade, além das garantias que devem ser estabelecidas para todos os trabalhadores, é a exigência de padrões mínimos para a carreira docente. O estabelecimento de pisos salariais e mesmo uma isonomia salarial relativa, que são necessários, devem resultar antes dos processos de negociações coletivas (e da ação sindical) do que de uma norma legal artificialmente uniformizante.

Tendo em vista estas observações, consideramos que a autonomia administrativa compreende a competência para:

- 1) estabelecer a política geral de Universidade para a consecução de seus objetivos;
- 2) elaborar, aprovar e reformar seus próprios estatutos;
- 3) elaborar, aprovar e reformar os regimentos de sua unidades e demais órgãos;
- 4) escolher os seus dirigentes, segundo as normas previstas nos seus estatutos e na sua legislação interna;

- 5) contratar, nomear, demitir, exonerar e transferir servidores docentes e não docentes, obedecidas as normas legais pertinentes estabelecidas em seus regimentos e respeitados os direitos dos trabalhadores;
- 6) implantar carreira própria, fixar vencimentos e conceder vantagem ou aumento de remuneração, dentro dos recursos disponíveis;
- 7) fixar acordos, contratos, convênios e convenções;
- 8) criar cargos e funções.

A contrapartida da autonomia administrativa é a responsabilidade pela eficiência na utilização dos recursos humanos e materiais para a promoção do ensino, da pesquisa e da extensão. É necessário que a Universidade demonstre publicamente que não possui pessoal supérfluo, que funcionários e docentes são qualificados para exercerem as funções dos cargos que ocupam, que cumprem satisfatoriamente suas obrigações e que os recursos materiais são utilizados sem desperdícios.

A autonomia da gestão financeira

A autonomia administrativa tem como corolário a autonomia de gestão financeira. Sem a possibilidade de distribuir internamente os recursos seu orçamento, sem a capacidade de decidir sobre o montante relativo a ser dispendido com a melhoria das condições salariais, aumento do corpo docente e de servidores administrativos, equipamentos e infra-estrutura, assistência aos estudantes, as universidades não podem estabelecer suas próprias prioridades, confrontando as demandas diversas. Dependem, para cada caso, de negociações independentes umas das outras com o órgão financiador. Por isto, a ausência de autonomia de gestão financeira traz como conseqüência a irresponsabilidade administrativa, porque impede um uso racional dos recursos.

A autonomia de gestão financeira compreende:

- 1) a iniciativa de elaboração e execução orçamentária, incluindo a competência de remanejamento de recursos entre itens de pessoal, custeio e capital, sem prejuízo da fiscalização por órgão externo competente;
- 2) a constituição de patrimônio próprio:
- 3) a liberdade de captar recursos de diferentes fontes e de utilizar esses recursos no atendimento de seus fins.

A questão financeira não se limita, entretanto, à autonomia de gestão. A autonomia da universidade, em suas outras dimensões, não pode ser assegurada sem um mínimo de garantia quanto a um fluxo regular de recursos. A ausência desse mínimo de segurança impede qualquer planejamento racional das atividades universitárias e ameaça sua própria sobrevivência. O repasse de recursos, por outro lado, pode constituir-se em uma fonte permanente de interferência na gestão das universidades, destruindo, na prática, a autonomia que é concedida na lei. É assim de importância fundamental que se assegure a continuidade e a estabilidade do financiamento.

Este problema recoloca toda a questão da autonomia no caso das universidades públicas e nos leva a reexaminar o problema da relação entre o Estado e a Universidade.

A concepção moderna de autonomia e a referência à corporação não podem ser confundidas com o ideal medieval, no qual a universidade era uma associação de mestres e aprendizes, sustentada basicamente pelo pagamento oferecido pelos estudantes. Hoje é uma instituição complexa, que exige pesados investimentos em prédios, laboratórios, bibliotecas e pagamento de pessoal. No mundo todo, o aumento do custo das universidades tem feito em que dependam, cada vez mais, de subsídios públicos.

Mas há ainda um outro lado deste problema.

Desde a formação dos Estados modernos, mas especialmente a partir das revoluções burguesas, a instrução escolar se constituiu como um fundamento da cidadania e passou a ser considerada como direito do cidadão e, portanto, responsabilidade do Estado. Esta

responsabilidade, que se manifesta de forma integral na educação básica, considerada obrigatória, se entende gradualmente ao ensino superior e à pré-escola.

A valorização da escola pública e gratuita é a expressão do reconhecimento do direito à educação. E, mesmo nos níveis em que ela não é obrigatória e não pode ou não precisa ser universalizada, dever ser oferecida pelo sistema público, como forma de democratizar as oportunidades de acesso à educação. As universidades públicas constituem assim uma conquista democrática da sociedade.

A questão que se coloca hoje, para as universidades públicas, é como assegurar sua autonomia face à sua dependência quase total em relação aos fundos públicos que o Estado administra. O repasse de recursos cria uma possibilidade de controle que pode provocar uma permanente interferência do Estado na gestão das universidades e ser utilizado como instrumento de coerção ideológica, destruindo, na prática, a autonomia admitida em teoria. É isto o que tem acontecido com as universidades brasileiras e a inserção do artigo sobre autonomia no próprio corpo da Constituição Federal é o reconhecimento da necessidade de proteger a universidade dessa ingerência excessiva.

Esta proteção é necessária e a autonomia só pode ser exercida quando há uma dupla garantia: a de que os recursos indispensáveis à sobrevivência da universidade sejam asseguradas pelo Estado e não estejam condicionados a posições político-ideológicas. Isto exige, por sua vez, que a sociedade e o regime político reconheçam a liberdade de expressão e a diversidade ideológica como legítimas e necessárias.

Reconhecida a obrigação do Estado de financiar a universidade, e tratando-se de fundos públicos, a autonomia não pode significar ausência de controles. Desta forma, a autonomia tem como contrapartida a necessidade de uma fiscalização pública do uso desses recursos.

Na questão financeira, o limite da autonomia se coloca, mais uma vez, e claramente, no direito que assiste à sociedade de exigir da instituição o desempenho eficiente de suas funções. Eliminadas as formas tradicionais e ineficientes de controle do uso das verbas,

através dos constrangimentos burocráticos sobre o orçamento, é necessário o estabelecimento de instrumentos que promovam uma avaliação pública do uso dos recursos em função do desempenho adequado das finalidades da instituição: o ensino e a pesquisa. O que se faz necessário é a substituição de um controle externo sobre a destinação interna dos recursos por um sistema de avaliação da sua utilização em função do desempenho final da universidade em termos do ensino que ministra, da pesquisa que realiza e da extensão que promove.

O que torna este processo compatível com a autonomia é esta dupla característica: ele diz respeito ao desempenho e não interfere no modo pelo qual as universidades se organizam para cumprir seu papel; sendo tornado público, ele se apresenta como uma das facetas da democratização do ensino que a Constituição estabelece, pois é a forma pela qual a sociedade se informa e pode criticar o uso que está sendo feito dos recursos públicos.

Além disso pode o Estado, na defesa do interesse público e como faz para o conjunto dos órgãos governamentais, estabelecer percentuais máximos a serem dispendidos com pagamento de pessoal, assegurando seu equilíbrio necessário com as necessidades de custeio e investimento.

Autonomia, democracia e hierarquia

É dentro desta concepção abrangente, e respeitando a autonomia universitária, que devemos abordar a democratização do ensino exigida pela Constituição. A noção é freqüentemente confundida com um igualitarismo absoluto. É necessário analisar mais cuidadosamente esta questão, partindo de uma concepção mais ampla do que seja a "democratização" no que se refere ao ensino superior e indagar do seu fundamento.

A natureza mesma da universidade implica a coexistência, freqüentemente conflitiva, entre componentes hierárquicos e tendências democráticas de cunho mais igualitarista, que marcam as relações entre docentes e alunos e que derivam das relações diferenciais que ambos mantêm com o saber.

A relação entre mestres e aprendizes, característica das corporações medievais, preservou-se até hoje como um componente essencial da vida universitária. Pressupõe que os alunos ingressam na universidade para terem acesso a um conhecimento e uma prática que os docentes possuem e que devem transmitir. Estabelece-se assim uma relação de subordinação entre os que sabem menos e aprendem com os que sabem mais. Mas, nesta relação desigual, supõe-se também que os "aprendizes" serão capazes, eventualmente, de se igualarem ou mesmo superarem os "mestres" com os quais aprenderam o ofício. Desta forma, a desigualdade é posta para ser necessariamente superada. O processo é, entretanto, seletivo (o que recoloca a desigualdade), pois nem todos os que iniciam são considerados aptos no final. Essa mesma relação existe no que diz respeito aos próprios professores, entre os quais se reconhece uma competência diferencial baseada na experiência ou no talento.

Se esta tensão entre igualdade e desigualdade é própria da relação de ensino, ela envolve uma outra, que é característica do tipo de conhecimento que a universidade desenvolve. Ao contrário da Igreja, a universidade não se legitima como detentora de uma verdade revelada, mas em função de sua capacidade de demonstrar as afirmações que faz, apresentando uma argumentação racional. Há, assim, uma permanente possibilidade de contestação, que é uma constante ameaça às relações hierárquicas estabelecidas.

Na organização da universidade, assim como não se pode ignorar o componente hierárquico que deriva do reconhecimento do domínio diferencial do conhecimento, é impossível, sem destruir a vitalidade da instituição, eliminar a contestação e a possibilidade de superação dos mestres pelos aprendizes, que é a base de sua vocação democrática.

Há ainda um outro aspecto que devemos considerar. A universalidade à qual a universidade aspira implica a noção de que o conhecimento que ela detem é, teoricamente, acessível a todos e que o recrutamento deveria ser também universal, dependendo do talento de cada um e não da classe social da qual provêm. Assim, apesar de a estratificação da sociedade ter se refletido sempre no interior da instituição, também sempre houve a possibilidade de que pelo menos alguns jovens da classe subalternas ingressassem na universidade. Aliás, uma das formas preferenciais de patronagem, tanto por parte da

aristocracia como por parte do clero, sempre foi a dotação de bolsas de estudo para alunos desprovidos de recursos. Na prática, o acesso à universidade tem sido tanto mais democrático quanto mais democrática a sociedade. Por isso, é apenas na sociedade democrática que a universidade pode realizar o seu ideal de recrutamento universal.

Tomando por base estas observações, podemos recolocar a questão da democratização na universidade, levando em conta o contexto social atual e o caráter que ela assumiu, como instituição que utiliza recursos públicos. Deste ponto de vista deve-se considerar que o ideal de democratização abrange diferentes aspectos.

1) A democracia diz respeito, em primeiro lugar, ao acesso. Neste sentido, ela exige mecanismos que promovam a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. Nesta dimensão, a democratização só pode realizar-se plenamente melhorando e ampliando o sistema de ensino em todos os níveis. No entanto, há outras medidas que podem ser contempladas internamente pelas universidades, como a ampliação dos cursos noturnos e das atividades de extensão. Neste caso, como em outros, cabe ao poder público exigir que a Universidade tome iniciativas para democratizar o acesso. Mas não deve o Estado ferir a autonomia, estabelecendo, através de leis, a forma pela qual o acesso deva ser ampliado. A avaliação do desempenho permitirá julgar se as universidades estão ou não cumprindo esta exigência.

2) Em segundo lugar, a democratização significa a participação da comunidade interna nos processos decisórios. Esta participação tanto pode ser direta, através de eleições ou assembleias, como indireta, através de colegiados, onde os diferentes segmentos estejam representados. Por outro lado, a participação não pode significar a destruição da hierarquia acadêmica, sem a qual as universidades não sobrevivem. É por isso que um sistema de representação diferenciada em colegiados e eleições indiretas (como num regime parlamentar) têm sido em geral mantidos na universidade, por constituírem possivelmente uma forma de democracia mais adequada à natureza da instituição. Deve caber a cada universidade, no exercício de sua autonomia, estabelecer os mecanismos de democratização interna, assegurada a representação de todos seus segmentos.

3) Em terceiro lugar, a democratização significa o controle público sobre instituições governamentais, na defesa dos interesses da sociedade. Mais particularmente, ela diz respeito ao controle público do uso dos recursos públicos. Esta concepção de democracia é a que insiste sobre formas de controle externo às instituições, capazes de contrabalancear o corporativismo interno e assegurar a gestão responsável dos recursos. É em função dela que defendemos o estabelecimento de mecanismos de avaliação.

Desta forma, a concepção ampla do que seja a democratização pode nos levar a um sistema que, preservando a autonomia, controle o corporativismo, estimule a gestão responsável e favoreça a participação dos segmentos da universidade, de acordo com a competência, pelo estabelecimento de uma prática de avaliação externa cujos resultados são tornados públicos. O que se pretende alcançar é o aumento da qualidade do ensino e da produção científica com recursos escassos que exigem utilização criteriosa.

Conclusão: A natureza jurídica da universidade.

Na sua longa história, a universidade tem se caracterizado como uma instituição da sociedade que, sem constituir parte integrante da Igreja ou do Estado, foi, no entanto por eles reconhecida e, em grande parte, subvencionada. Esta relativa independência frente ao poder e, em particular, face ao Estado sempre foi preservada nos regimes democráticos, mesmo para as universidades públicas. A atribuição, pela Constituição, de autonomia às universidades, implica o reconhecimento desta sua especificidade no conjunto das instituições públicas. De todas elas, a universidade é a única a gozar desse atributo, do qual necessita para o desempenho de suas funções.

No caso das universidades públicas, cujos recursos vêm integralmente do Estado, a relação com os órgãos governamentais é mais íntima e mais estreita. Mas, mesmo assim, é necessário reconhecer a especificidade desta relação, que está implícita na caracterização da autonomia universitária. A autonomia administrativa e de gestão financeira, necessárias à autonomia didática e científica, colocam a universidade como uma instituição sui-generis. Ela

não é um órgão do Estado como os demais. O exercício da autonomia implica o reconhecimento de sua capacidade de selecionar seu próprio pessoal, de acordo com critérios diversos daqueles que se aplicam ao conjunto do funcionalismo público. O mesmo ocorre com relação à carreira. Os critérios através dos quais se assegura a estabilidade devem ser outros, pois a universidade exige uma competência que se constrói e se comprova através da carreira e não, simplesmente, por um concurso inicial de ingresso. A internacionalidade da Universidade é outro fator essencial do seu desenvolvimento. A Universidade deve manter relações com a comunidade científica internacional e o desenvolvimento de novos campos do conhecimento exige frequentemente a contratação de professores estrangeiros, o que não ocorre com o funcionalismo público. Além disso, a Universidade organiza seus próprios estatutos e escolhe ou participa coletivamente da escolha de seus dirigentes, o que não acontece em outras instituições públicas.

Por isso tudo, as figuras jurídicas das autarquias e fundações, criadas na administração pública, são inadequadas para configurar as relações muito específicas entre a Universidade e o Estado, o que implica reconhecer, na Universidade, uma entidade jurídica sui-generis. O reconhecimento da universidade como entidade jurídica específica não é uma inovação, mas faz parte de toda a sua história. Não significa a ausência de controles públicos sobre a universidade, mas estabelece formas de controle diversas, pelo Estado ou por outras instituições da sociedade civil.

A forma tradicional da relação entre o Estado e a Universidade consiste no reconhecimento ou, mais especificamente, no credenciamento. Cabe ao Estado reconhecer que uma instituição de ensino superior satisfaz às exigências estabelecidas para o status universitário, as quais consistem na comprovação de sua capacidade de desempenhar adequadamente as suas funções de ensino e pesquisa. A exigência de que este credenciamento ou reconhecimento seja periodicamente renovado constitui a forma por excelência através da qual os poderes públicos podem exercer suas atribuições de fiscalização, sem ferir a autonomia da instituição. O credenciamento deve ser feito através da avaliação. O que a autonomia implica, portanto, é que a ação fiscalizadora e controladora do poder público não se dê na gestão interna da universidade, mas na exigência da comprovação do seu desempenho, na

demonstração de que a instituição é capaz de cumprir satisfatoriamente as funções sociais que a legitimam. Cumpre aos poderes públicos, mediante a avaliação da universidade, reconhecê-la e, se necessário, deixar de fazê-lo. Não cabe a eles estabelecerem o modo pelo qual devem ser geridas.

A Universidade preserva características que foram típicas das corporações e que se perderam no mundo moderno: uma associação de produtores (culturais) que se auto-regulamenta para garantir a qualidade dos serviços que presta e dos produtos que cria, estabelecendo para eles um "preço justo" em função do aval dos seus consumidores. A regulamentação que, na esfera pública, sanciona este acordo atua apenas para assegurar e reconhecer que a corporação funciona satisfatoriamente. Assim a universidade deve ter a autonomia necessária para promover a qualidade e a relevância do ensino que ministra e da pesquisa que realiza, assegurando o uso criterioso dos recursos públicos, isto é, garantindo que a sociedade está pagando um "preço justo" pelos serviços que recebe. Cabe ao Estado verificar, através da avaliação, que a universidade está cumprindo esse papel.

A recuperação dessa dimensão original da corporação, que não atua apenas na promoção do interesse dos seus integrantes mas que, em razão de sua competência, tem como atribuição a garantia do que produz, constitui a solução para a definição da posição da universidade face ao Estado e estabelece claramente o limite da sua autonomia, que é o interesse da sociedade. Sem esse limite, as características das antigas corporações se deturpam no corporativismo moderno: a organização como grupo de interesse e como lobby que luta para obter privilégios sem levar em conta o contexto social mais amplo no qual atua e a sociedade à qual deve servir.

Este trabalho se beneficiou de discussões que tiveram lugar em diferentes comissões constituídas no âmbito da USP para tratar do problema da autonomia. Entretanto, como a redação é de minha responsabilidade, não podem os colegas serem responsabilizados pelos pontos porventura criticáveis que o trabalho contenha.