

A UNIVERSIDADE NA CONSTITUINTE

EDSON FRANCO

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Direitos e Deveres Culturais. 3. Exercício do direito à educação. 4. Exercício do dever de educar. 5. Os direitos e os deveres das escolas. 6. A universidade. 7. Os temas mais comuns na Pré-Constituição. 8. A universidade na Constituição Portuguesa. 9. Universidade e Constituição no Brasil. 10. Em conclusão.

1. *Introdução*

Preferimos levar em conta, como tema do nosso trabalho, Universidade e Constituição, pelo sentido que parece mais objetivo de possibilitar, na Constituição, o debate sobre o que deve constar ou não da Lei Maior, relativamente à Educação em sentido genérico e à Universidade, em particular.

Universidade na Constituinte é, em última instância, Universidade e Constituição, já que é esperança de todos os brasileiros, apesar do sentido congressual dos constituintes, que o empenho dos eleitos seja o de traçar, de acordo com a vontade popular, as reais diretrizes constitucionais que almejamos para o nosso País, de forma duradoura.

O presente estudo, assim, leva em conta os direitos e deveres culturais do Estado e do povo brasileiro. Discute aspectos da política do Estado em relação à Educação, e em especial à Universidade, e, jungido à realidade concreta, voltada para o futuro emergente, considera o papel das instituições universitárias e seu compromisso social.

Muito do que aqui se contém não é estritamente do campo do direito, intrinsecamente considerado. Mas, da esfera da própria instituição universitária e dos seus fins. Contudo, sem os princípios da norma jurídica maior fica extremamente difícil saber-se o que pretende, democraticamente, a Nação nos seus limites e amplitudes constitucionais e o que deve ser a universidade que desejamos no nosso projeto de qualidade de vida.

Como era de se prever, num Congresso de Direito Comparado Luso-Brasileiro, debruçamo-nos sobre a Constituição da República Portuguesa, ainda que sem muita vivência da expressão real da vida de Portugal, mas de modo a exercitar, aqui e ali, algum cotejo entre o já estabelecido a partir de 2 de abril de 1976 e o que se pretende ver estabelecido pela Constituinte brasileira.

Em tudo isto uma dificuldade central nos inquietou, de modo particular: o destinatário da Educação, o ser humano. Pelo menos nos aspectos educacionais, é, positivamente, diferenciado. As diferenças individuais e culturais tornam-no algo direto e concêntrico nas preocupações dos educadores. E garantir-lhes o direito à educação não se resume simplesmente a uma declaração de intenções, senão a um almejado exercício consciente das responsabilidades sociais que o Estado e a Nação têm em relação ao cidadão, portador desse direito.

Uma última ordem de questionamento interior tivemos de fazer: deve uma Constituição primar pelo acolhimento de *todas as opções* da sociedade ou deve bastar-se com a fixação das *opções essenciais*, meramente confirmadoras da situação de *status quo* dos nossos desejos? Alimentamos a esperança de haver aqui dado prevalência às grandes opções, sem, contudo, descurar de transformá-las, simplesmente, em enunciados barrocos, destituídos de compromissos com a busca e a aquisição dos direitos à Educação. Acreditamos que, após o novo texto constitucional, é urgente a caminhada do País para a formulação de uma Consolidação da Legislação Educacional, posto que vivemos certa poluição de normas, preceitos e jurisprudências que já estão por merecer esse tratamento legislativo de código específico.

2. *Direitos e Deveres Culturais*

Seguindo a tradição, ensinada por GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, mestres de Coimbra, entendemos que “tal como sucede com os direitos, liberdades e garantias, os direitos e deveres económicos, sociais e culturais”, numa repartição corrente na doutrina constitucional, são e devem ser parte integrante de qualquer constituição dos tempos modernos, e deles a nova Lei Maior que virá não deverá descurar.¹

Se os *direitos de carácter económico* referem ao estatuto económico das pessoas, e os *direitos de carácter social* aludem ao direito às condições de vida (segurança social, saúde, habitação e outros),

¹ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 1984.

inclusive de certas categorias sociais (crianças, jovens, deficientes e idosos e adiante), os *direitos culturais*, numa Constituição, não podem excluir: a) o direito aos bens culturais, e, b) o direito das instituições que promovem a cultura, na sua acepção maior, e, naturalmente, a referência especial às universidades, como centro convergente da atividade cultural.

Assim entendidos, os *direitos culturais*, por sua vez, nas constituições, como que se transformam, também, em direitos e obrigações do Estado e da sociedade, em relação aos destinatários desses direitos: os cidadãos em formação permanente. Em Educação toda chegada é sempre indício de um novo começo!

Nesta linha de pensamento, o *direito à Educação* é o primeiro e o mais envolvente dos direitos culturais, pois, a Educação é bem de cultura, enquanto seu exercício, sob a forma de ensino, realiza-se pela via das instituições educacionais, quando não mais a família pode fazê-lo sozinha, inclusive e no topo da pirâmide, pelas universidades.

O *Direito à Educação*, muito mais do que em qualquer constituição, está reconhecido pela sociedade mundial, em vista do que dispõe o artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e, na Convenção Européia dos Direitos do Homem. No supracitado art. 26 da Declaração Universal lê-se que “os pais têm prioridade em relação ao direito de escolher o gênero de educação a ser dado à pessoa”, o que pressupõe o direito da família de encontrar acesso à escola para, com elas ou através delas, prosseguir na educação dos filhos; em ver assegurado o direito de permanência e êxito escolar dos filhos, nas escolas. Se é fato de que se reconhece o direito de escolha, é de pressupor o gênero pluralista da Educação, conferindo-se, em consequência, às escolas dos mais variados matizes o igual direito de existirem. Este é, pois, um dos princípios básicos do pluralismo social e fundamento do próprio Estado democrático.

Entendemos que o *Direito à Educação* pode-se traduzir, essencialmente, em três formas: a) o Direito de Acesso; b) o Direito de Permanência e Êxito Escolar; e, c) o Direito de Auto-Regulação das instituições educacionais.

O *direito de acesso* não se compraz com qualquer restrição, seja porque motivo for, da oportunidade escolar, especialmente quando a impossibilidade de acesso resulte da discriminação econômica subsistente na sociedade. Direito de acesso, assim, está tão-somente circunscrito ao gradual desenvolvimento da pessoa, em função dos diversos patamares da sua “formação que não se traduz tão pouco,

simplesmente, pelo adestramento profissional".² O direito de acesso confere à escola, qualquer que seja ela, o caráter público que é inerente à prestação que realiza.

O *direito de permanência e êxito escolar* resulta em condições de vivência educacional, e, por conseguinte, implica em condições de vida fundamentais para que a pessoa possa participar, efetivamente, do direito à Educação. Sabe-se, pelos assustadores números nacionais, que são menores as restrições ao acesso escolar e muito maiores as restrições de vida à permanência e ao êxito escolar. Estão aí evasão e repetência como símbolos da ineficiência do sistema escolar e das precárias condições de vida da pessoa humana. Permanecer no processo educativo e ter êxito escolar implica, subjacentemente, em participar da própria realização pessoal da vida da escola.

O direito de *auto-regulação* nem exclui a presença do Estado na ministração da Educação nem implica em monopólio deste em detrimento da iniciativa da comunidade. O direito de associação é assegurado nas constituições, desde que os fins associativos sejam lícitos (artigo 153, § 28 da vigente Constituição). No capítulo da Ordem Econômica e Social, que deve ter por fim o desenvolvimento nacional e a justiça social, constata-se entre os princípios básicos dessa Ordem Econômica e Social a liberdade de iniciativa (art. 160, inciso I). E se mais não bastasse, sabe-se que é crescente o direito de livre associação profissional, inerente mesmo ao processo democrático de um povo livre.

Neste particular, é cristalina a lição de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, esse renomado jurista paulistano, em recente parecer lido no Plenário do Conselho Federal de Educação, sobre Estado e Educação, e endereçado à Comissão presidida pelo ilustre mestre AFONSO ARINOS.

As lições de FERREIRA FILHO podem ser aqui explicitadas resumidamente:

"a quem encarar o tema numa perspectiva histórica, certamente não escapará a evolução que sofreu o modo predominante de encarar o relacionamento entre Estado e Educação, no chamado Ocidente.

"Entre os helenos, entre filósofos como PLATÃO, enfatizou-se a importância da educação para a *polis*. Este mestre, por exemplo, na República, faz depender a marcha evolutiva das formas de governo da mudança no caráter do cidadão, para o que muito contribui a educação. A democracia coincidiria com o homem de-

2 DEMO, PEDRO, Ciências Humanas Ano VIII nº 25 — Consciência Social Universitária, Universidade Gama Filho, Rio, 1984.

mocrático, como a oligarquia com o homem oligárquico e assim por diante... Mas isto não levou ao estabelecimento de um processo educativo disciplinado pelo Estado, salvo excepcionalmente em Esparta.

“Igualmente não cuidaram os romanos de institucionalizar um sistema de ensino...”

“Com o Cristianismo, houve uma verdadeira divisão de tarefas entre Igreja e Estado, pela qual aquela, apoiada na família, assumiu, na essência, a função prestadora de educação e ensino...”

“Paradoxalmente, foi o Liberalismo que trouxe o Estado para o campo educacional. Com efeito, em nome da liberdade, quis ele eliminar, ou pelo menos enfraquecer, a influência da Igreja no campo do ensino. Disto decorre a bandeira do laicismo que, afastando a Igreja, trouxe o controle do Estado sobre o processo educativo...”

“Por outro lado, o nobre desiderato de estender o ensino às camadas mais pobres refletiu-se na atribuição ao Estado de erigir um sistema abrangente que propiciasse a todos a oportunidade de estudo, que fosse a contrapartida do direito de todos à Educação.

“Reconhecer, porém, o Estado como controlador da instrução ministrada, longe será de lhe atribuir o papel de “dono” da educação...”

“Igualmente, se o ensino pode ser visto como um serviço, que o Estado há de prestar aos cidadãos, dando realidade a um direito à educação (ensino), não pode ele monopolizá-lo, sob pena de, por via indireta, de novo engajar-se o ‘despotismo sobre as mentes’. Uma só escola facilmente poderá vir a significar uma só lição...”

Ainda neste particular, sobre o direito de livre associação para exercitar o dever de educar, cabe referir sobre dois ensinamentos. Em FULTON SHEEN, para buscar dele a lição de que só há liberdade quando os cidadãos tem o direito de opção. Se a opção se transforma em única via, não há liberdade. No mestre VICTOR NUNES LEAL outra lição não menos significativa quando, interpretando os atuais princípios constitucionais vigentes no Brasil, demonstrou, à sociedade, que o direito de livre iniciativa da sociedade para promover a Educação não resulta de mera concessão do Estado, mas tem fundamento na própria licitude do ato de educar.³

3. *Exercício do Direito à Educação*

Pelo que já vimos, o sujeito do direito à Educação é a pessoa, o cidadão. O exercício desse direito conflui para uma visão plura-

³ LEAL, Victor Nunes, Parecer encomendado pela Associação Brasileira de Mantenedores, 1983.

lista da prestação dos serviços educacionais, onde a opção para a escola esteja intimamente conjugada com as oportunidades de acesso escolar e com a permanência e o êxito na vida educacional. Portanto, com as adequadas condições de estudar.

A finalística, porém, do exercício do direito à Educação, assim, não pode estar excluída do texto constitucional, visto que ela baliza a própria prestação dos serviços, seja pelo Estado, seja pela comunidade. Que julgamos, então, que deve visar a Educação de molde a incluir-se num texto magno, norteador da vida social do nosso povo? Se a Educação não pode ser neutra, que deve ela buscar, de forma concreta e coerente?

Em resposta, diríamos que a realização da pessoa humana deve ser o intuito primeiro. A ânsia de realização do ser humano é a mola propulsora da sua própria existência. Por segundo, entendemos que a Educação deve visar à *integração social*. E, por terceiro, à sua *socialização política*, em meio à construção de uma sociedade justa e livre.

A realização da pessoa humana faz-se pelo desenvolvimento do corpo e da alma humanas. É a formação do cidadão, em última instância, capaz de ser todo e ser parte ao mesmo tempo, numa sociedade democrática, como tanto aspiramos.

A integração social da pessoa humana realiza-se na convivência solidária em busca do progresso e do desenvolvimento social, regional, nacional e internacional.

A socialização política da pessoa humana resulta num compromisso social permanente, que transcende ao puro individualismo, para buscar, deliberadamente, a igualdade de todos e a fraternidade convivencial.

Estes princípios, até aqui esposados, não parecem divergir muito daquilo que a Constituição da República Portuguesa acolheu:

1. "Todos têm direito à educação", prevê o *caput* do artigo 73 da Constituição da pátria amiga.
2. "O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para o desenvolvimento da personalidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva."

O exercício do direito à Educação, no acesso, na permanência, no êxito escolar e na opção da escola que deseje a família não pode, então, ficar prejudicado por qualquer discriminação, sobretudo quando alcance o alvo da realização da pessoa, sua integração social e sua socialização política. Não pode ficar prejudicado por qualquer discriminação entre homem e mulher, entre os

diversos tipos da nossa etnia, entre as várias formas de crença e convicção.

Em boa hora a Constituição da República Portuguesa anteviu que o exercício do direito à Educação não se resume, simplesmente, na existência da escola, senão e também, cogitou de "outros meios formativos", como que a permitir à sociedade portuguesa o alcance desse direito, através de formas alternativas e inovadoras de educar, que não se resumem, acanhadamente, num endereço, desde que se possam traduzir na essência de ensinar. Escola-endereço nem sempre é escola-essência. E escola-essência pode muito bem ser escola na sua acepção mais consistente e mais efetiva, ainda que o endereço não seja a sua marca prevalescente. Essa, aliás, não é outra senão uma lição taxativa do Padre JOSÉ VIEIRA DE VASCONCELOS, do Conselho Federal de Educação.⁴

4. *Exercício do Dever de Educar*

Olhando o outro lado da medalha, havemos de convir que o dever de educar é tarefa essencial que começa na família — leia-se dos pais de família, aqui entendidos pai e mãe — em relação aos seus filhos. Não há pois como perder-se um texto constitucional, em filigranas, para estabelecer exatamente o termo inicial do exercício desse dever. Desde que marido e mulher se transformam em pai e mãe, na fecundação do ser humano, começa também o dever de educar. Este é, pois, o inquebrantável vínculo da própria continuidade social, aspirada pela Nação e que deve ser igualmente desejada pelo Estado.

É certo, por outro lado, que, na maioria das vezes, a família e a própria pessoa tem que recorrer à escola e a outros meios formativos para dar prosseguimento à tarefa de educar, de forma sistematizada. Isto não exclui a responsabilidade inerente à família e nem assiste direito ao Estado de se demitir da responsabilidade de assistir a família na consecução desse dever. Esse é, pois, o princípio da obrigatoriedade que tem o Estado, para com a Educação na justa aplicação dos tributos pagos pelos cidadãos.

Deve contemplar, assim, a nova Constituição um mínimo de tempo que resulte na obrigatoriedade básica do exercício desse dever? A data inicial desse limite de tempo, é certo, deve antecipar-se do que hoje está estatuído. Os argumentos em favor da antecipação preparatória da vida escolar têm fundamento nas teses mais consistentes dos educadores, demonstrando que o convívio que visa à preparação para a escola tem o condão de fortificar

4 VASCONCELOS, José Vieira, *Documenta*, CFE, MEC, Rio, 1975.

a integração social e a socialização política e, sobretudo, tem muito a ver com a realização da pessoa humana, enquanto sujeito de direitos e deveres para com a sociedade.

Apesar de ARNALDO NISKIER, *in Educação e Constituinte*, nos dizer que “existem mais de sete (7) milhões de crianças dos sete (7) aos quatorze (14) anos fora da escola, mas o texto constitucional declara que a educação é direito de todos”, entendemos que, neste aspecto, o dever de educação “que será dado no lar e na escola” — expressões bem similares às do Vaticano II — resume-se, no texto constitucional, num posicionamento programático, passível de se constituir em base para um planejamento nacional, bem ao gosto do que FÁBIO KONDER COMPARATO associa, em seu *Muda Brasil*.⁵

Prover os meios para que a família possa exercer o dever de educar e para que os cidadãos exercitem o direito à Educação é tarefa do Estado, de sorte que, entre mais pobres e menos ricos, o acesso, a permanência e o êxito na vida escolar não sejam uma utopia, aquela “utopia abominável” a que CÂNDIDO MENDES tanto se refere na sua *Inconfidência Brasileira*.⁶

5. Os Direitos e os Deveres das Escolas

O art. 75 da Constituição da República Portuguesa, a par de cometer ao Estado a responsabilidade pela cobertura das necessidades de toda a população, com uma rede de estabelecimentos de ensino, admite outros tipos de escola, além daquilo que ela denomina de escola pública e que, na verdade, é a *escola estatal*. Pelo menos dois outros tipos são visíveis na Constituição de 1976: a *escola particular* e a *escola cooperativa*.

Entendemos que o direito de associação — um dos direitos que todas as constituições consagram — é próprio de aplicar-se aqui. Em nome do pluralismo, não se pode advogar o monopólio. Em nome de uma sociedade de livre iniciativa como deseja o povo brasileiro, não se pode senão entender o Estado como com o dever subsidiário de prover a família e o cidadão das condições de acesso, de permanência e de êxito nas escolas. Afinal de contas, o que importa é o destinatário da Educação, aquele a quem se tem o dever de educar, aquele que carece de realização pessoal, de integração social e de socialização política. Estado e sociedade, assim, são coadjuvantes do dever de educar.

5 COMPARATO, Fábio Konder, *Muda Brasil*, Editora Brasiliense, São Paulo, 1966.

6 MENDES, Cándido, *Inconfidência Brasileira*, Forense, Rio, 1986.

Por isto mesmo, talvez para o nosso País, a divisão tripartite das formas escolares — admitida pela Constituição Portuguesa — acabe, no novo texto constitucional, por se traduzir em maior repartição, já que temos uma *escola estatal*, vulgarmente denominada de pública. Temos uma *escola de prestação mista*, onde o Poder Público promove a criação e a manutenção básicas e na qual os alunos contribuem com a parcela indispensável ao desenvolvimento e à qualificação de processo escolar, em tais instituições. Temos a *escola visivelmente comunitária*, segundo os critérios de sua criação e de sua manutenção. E temos, enfim, a *escola particular*, decorrente da livre associação e que, com fins lícitos, não se pode entender como inconstitucional, se realmente praticar os objetivos a que se propõe.

Olhando, porém, o nosso sistema de ensino e mesmo admitindo o caráter programático da vindoura Constituição, entendemos que está na hora de priorizar a dimensão quantitativa da educação básica e da própria pré-escola. Em proporção naturalmente menor há de haver a expansão da educação média ou secundária. E, na educação superior, a *vertente quantitativa* há de ter as condições de abrigar parcela da população, que poderíamos caracterizar como de “demanda reprimida”, visando sobretudo o acesso das camadas mais populares vulgarmente denominadas de “trabalhadoras” e que não chegaram ao patamar universitário, até agora. Interessante é constatar que, enquanto nos últimos cinco anos, o crescimento do ensino médio foi da ordem de 22%, entendido o período de 1980 a 1985, no mesmo período, o crescimento do ensino superior foi de 0,9%, evidenciando que a chamada “demanda reprimida” não é coisa do nosso passado educacional. Adicionalmente temos, ainda, que as diversidades e contrastes regionais, no País, são realmente grandes e, se em algumas áreas houve redução do crescimento demográfico, em outras ele foi e é explosivo. E, no campo econômico, as medidas governamentais alimentam a esperança de uma efetiva retomada do desenvolvimento no País. Crescemos cerca de 13%, economicamente, nos últimos doze meses.

Agora, o que se torna mais que evidente — e nisto parece haver unanimidade nacional — é que se promova, nos diversos níveis e graus de ensino, a *dimensão qualitativa*, posto que é daí que pode decorrer a minimização dos problemas atuais do setor educacional. Nesta linha de pensamento a articulação da universidade com os graus anteriores de ensino é algo que se não puder ficar no novo texto constitucional há de encontrar lugar certo na vindoura Consolidação das Leis Educacionais, tal como a entendemos.

Claro que estas duas vertentes — a quantitativa e a qualitativa — não de se subordinar à livre opção dos cidadãos, assistidos pelo Estado. E se estas vertentes não entrarão — em vista de serem medidas de política educacional — no bojo da Constituição, devem elas estar contidas, pelo menos, nas preocupações gerais do sistema escolar e devem servir de balizamento para os diversos e variados tipos de escolas que possuímos e que diverge um pouco da trilogia acolhida pela Constituição da República Portuguesa.

Acrescentaríamos, ainda, que a regulação da atividade educacional, por certo prevista no novo Texto Constitucional, há de retratar o princípio da fiscalização permanente, tanto do ensino prestado pelo Estado, quanto do ensino decorrente da livre iniciativa. E, no que reporta aos recursos de assistência do Estado, entendemos que seu repasse há de ser feito, prioritariamente, ao destinatário da Educação — o aluno — e qualquer outra transferência de recursos deverá prever: a) o critério de *qualidade* da prestação do serviço educacional; b) a contribuição às instituições que visam ao atendimento prioritário do *interesse das comunidades* em que se inserem, e, c) que efetuem *contribuição pioneira* para o ensino e para a pesquisa e revelem um efetivo compromisso social, em seu labor educativo.

O dever de educar exige a autonomia institucional, o que não se contrapõe, de modo algum, com o princípio da fiscalização permanente. A autonomia dos poderes constituídos não elide com a declaração da inconstitucionalidade das leis, ou, com o controle dos tribunais de contas! Da mesma forma, entendemos que a autonomia institucional não é algo que deva somente ser reservado às universidades. É algo que é inerente ao próprio processo educativo, à própria instituição educacional, ressalvadas, é claro, as situações de flagrante atentado aos fins educacionais aqui já aludidos. Quem assume o dever de educar deve ter o direito de fazê-lo, sem que isto se constitua num jogo de palavras, no novo rito constitucional.

6. A Universidade

Nosso compromisso aqui, porém, é o de tratar da Universidade na Constituinte. Por isto mesmo, não podemos, sob pena de fuga ao honroso convite, enveredar por caminhos outros que não os da nossa própria contingência temática.

Começamos com a citação de PEDRO DEMO e não queremos dela nos apartar: “a universidade que almejamos é aquela que se confunde com nosso desejo de qualidade de vida”. Embrica este conceito em ser “nossa” a universidade. E neste aspecto, não há a me-

nor sombra de dúvidas, que é muito grande a distância que nos separa da tradição portuguesa. É a distância da nossa própria juventude.

ALCEU AMOROSO LIMA, esse pranteado pensador nacional, acentuava que universidade é *unidade na diversidade*. É *comunidade*, e, portanto, convivência solidária e fraterna. É, finalmente, *universalidade*, o que significa abrangência do saber como um todo, do saber em todos os campos, da criação do saber em todos os sentidos, guardadas as limitações da relatividade humana.⁷

Enquanto universidade é imitação, repetição, reprodução de uma elite, é também, sobretudo em nações como a nossa, uma grande expectativa no que tange à sua dimensão criativa do conhecimento e ao seu compromisso social.

Aliamo-nos, aqui, nestes tempos de preparação e de sugestões para uma Nova Constituição, ao sentido de *compromisso social* da universidade, aludido por PEDRO DEMO.

É certo que a *atividade-fim* da universidade é a pesquisa, enquanto produção original do conhecimento. Essa pesquisa, assim como é atividade-fim, é também *atividade-chave* da própria universidade, contra a postura naturalmente imitativa pois que a ausência de pesquisa caracteriza a instituição educacional como simplesmente repetitiva e reprodutora do que existe. Se a repetição, apesar de tudo tem de existir, enquanto conhecimento codificado, nem por isto o compromisso social da universidade deixa de ser o compromisso com a criação, onde “se coloca a realidade em postura de indagação, sem respostas pré-concebidas”. Universidade é, assim, busca ininterrupta da Verdade. O que não é isto é caricatura da universidade.

A universidade, no entanto, pouco faria se se resumisse à *pesquisa* e se se apartasse das suas demais funções. Ela tem também um compromisso social com o *ensino*, com o ensinar bem, com a arte de ensinar. Neste aspecto ela não é mero tecnicismo pedagógico, mas, ao contrário, consciente de seu papel e de seu destino, ela tão pouco pode ser apenas uma arena que não conduza a nada. Seu objetivo é o ser universitário que busca ampliar e aperfeiçoar o seu saber anterior e formar-se profissionalmente. Neste aspecto impõe-se, constitucionalmente, a valorização do magistério no mesmo sentido em que se deve promover a valorização do pesquisador. Se pesquisa é atividade de criação, ensino é atividade de repasse, mas que, nem por isto, pode ser simplesmente relegada ou descurada.

7 LIMA, Alceu Amoroso, *Conceito de Universidade*, Agir, Rio, 1968.

A universidade também é *extensão*. Extensão é aplicação do conhecimento. Extensão é o tanto de transbordamento do interior da universidade que já não se basta nela mesma. Daí que, muitas vezes, não compreendida assim a extensão assume, simplesmente, a postura de "outros meios formativos", a que alude a Constituição Portuguesa, sem que seja extensão, no puro sentido da função universitária. É talvez pela extensão que se possa dar o melhor testemunho do *compromisso social* da universidade. E de se recolher o alimento da crítica para novas criações e repasses.

O *compromisso social* a que nos referimos resulta na percepção, na teoria e na prática dos condicionamentos que circundam e penetram a universidade. Havemos de entender que a posição universitária já é de si um privilégio em relação ao subdesenvolvimento e a situação de pobreza da maioria da população. Por isto mesmo o compromisso social da universidade há de ser: a) com a efetiva redução das desigualdades; b) com o débito social que é inerente à comunidade universitária em relação aos mais destituídos; c) com a necessária elevação acadêmica, de molde a poder reverter o mérito alcançado. Não tem sentido, assim, somente criar-se na universidade uma ideologia social, se não houver aplicação concreta.

Bem sabemos que as instituições universitárias brasileiras não se encontram em mesma gradação. Nem por isto nos animamos a seguir os caminhos adotados para o turismo, — de gradação por estrelas —, das nossas instituições universitárias. E, se isto é válido entre instituições não é menos diferente dentro de uma mesma instituição quando considerados os seus vários campos de atuação e os seus cursos. Há cursos fortes e cursos fracos, bem sabemos.

O tema universidade, desde o Império, foi referido em nossas constituições, direta ou indiretamente. O artigo 179 da Carta Imperial de 1824 já acentuava que "collegios e universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras e Artes". A acentuação republicana praticamente só se voltou para o laicismo da escola pública, decorrente da atuação separatista entre Igreja e Estado. A Constituição de 34 deu mais ênfase à parte da política do Estado em relação à Educação no que se reporta ao planejamento da Educação. A de 37 voltou-se mais para a profissionalização obedecendo toda uma linha discriminatória em relação às classes menos favorecidas. A estas se deveria dar um ofício! A liberal de 1946, configurado um quadro de vinculação de recursos, deixou claro o seu interesse no planejamento educacional nos diversos graus do ensino. Esta mesma vinculação tributária de recursos para a Educação veio de ingressar no bojo da atual Constituição por força da Emenda João Calmon.

Diretamente, então, só a Constituição Imperial referiu, de modo expresso, à universidade. As demais procederam por formas indiretas de abordar o problema.

7. Os temas mais comuns na Pré-Constituição

São bastante conhecidos os temas que estão sendo propostos aos futuros congressistas-constituintes, relativamente à universidade brasileira. No rol dos reclamos encontram-se, dentre outros, o do “ensino público e gratuito em todas as universidades”; o da “autonomia universitária, com a conseqüente igualdade entre autarquias e fundações”; o da “valorização do magistério” que atinge todo o segmento educacional; o da “qualidade do ensino” tantas são as razões e fundamentos que insistem em mostrar certa decadência nessa qualidade, no ensino superior brasileiro.

Declara MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO — e aqui registramos seu pronunciamento posto que emerge do Plenário do Conselho Federal de Educação — que “muito provavelmente a Constituição não logrará receita tributária suficiente para todas as tarefas que assume o Estado brasileiro. Por isto mesmo — insiste ele — convém não perder de vista uma fonte de recursos para a educação brasileira que seria a daqueles que podem pagar o ensino. A chamada gratuidade do ensino é um mito. O ensino que é ministrado sem a cobrança de contrapartida direta é obviamente sustentado pelos tributos que todos pagam. Isto significa que os analfabetos e outros, que não têm escolas para estudar, contribuem para a manutenção do ensino chamado gratuito de que se beneficiam tantos, sobretudo a nível universitário, que poderiam pagar ao menos parcialmente seus estudos. Está aí visível injustiça e flagrante distribuição (mal disfarçada) de renda dos mais necessitados para os menos precisados”.⁸

Acreditamos que é necessário, na Constituição, incluir claramente os gastos do Estado (União, Estados e Municípios) com a educação. No entanto, é preciso também que se considere a prioridade que deveremos dar aos recursos da receita tributária destinada a tal fim. Talvez não seja nem possível manter o atual sistema de contemplar o ensino universitário — se a prioridade for efetiva — com os atuais 63% dos recursos federais disponíveis, que hoje são aplicados no patamar superior do ensino. Isto nos leva, pois, a justificar ainda mais a nossa convicção de que, após a nova Constituição, teremos de cogitar de uma Consolidação das Leis Educacionais, de tal sorte que os administradores da Educação não se desvirtuem de uma linha segura, agora em vias de definição.

8 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Parecer do CFE, Brasília, agosto de 1986.

Não resistimos, neste aspecto, à tentação de transcrever um breve trecho de PEDRO DEMO, quando alude ao compromisso social da universidade: “o abuso da consciência social, quando ela é usada como fachada teórica, para encobrir uma prática exatamente oposta” ... “é neste contexto que não se entende a contradição, já comum, de exigir na universidade restaurante gratuito, moradia subsidiada, estudo indiscriminadamente de graça, por parte de quem se diz defensor dos oprimidos”.

Acreditamos que é pacífica a impossibilidade da adoção da gratuidade indiscriminada. E, como não vivemos, em nosso País, o mesmo clima que viveu Portugal, antes de sua última Constituição, é provável que não seja acolhido, na nova Constituição, o mesmo texto da Constituição Portuguesa sobre a matéria. Mesmo com todo o sentido programático que deve ter a Constituição, não abrigaria essa audácia.

A tese da autonomia universitária parece-nos mais do que pacífica. Entendemos, porém, que ela não conflita com a fiscalização e o controle participativo. Na verdade, a própria gestão participativa desejada para a universidade, que não significa meramente um eleitoralismo indiscriminado, já é instrumento suficiente de fiscalização e de controle.

Entendemos, no entanto, que a valorização do magistério, com admissão mediante concurso público de títulos e provas, com estabilidade não apenas funcional, mas de vida, resultará em melhoria da própria qualidade da ação universitária. O regime fundacional ou autárquico não deve ser a justificativa para a valorização ou a não valorização do magistério. A valorização deve subsistir em todas as instituições, ao mesmo tempo que a dedicação do professor não pode e não deve ser restrita às fórmulas contratuais e esquecida na prática do dia-a-dia.

Por fim, a qualidade do ensino não resultará, disto temos certeza, de qualquer novo texto constitucional por melhor que ele seja. Resultará, isto sim do compromisso social, a que tanto já nos referimos. Resultará de esforço institucional conjugado e da participação de todos os segmentos das instituições universitárias.

8. *A Universidade na Constituição Portuguesa*

A Constituição Portuguesa de 1976 alude, de modo claro, à questão universitária. Sem distinguir qualquer grau de ensino, declara que:

“O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades da população”.

“O Estado fiscaliza o ensino particular e cooperativo.”
(Art. 75.)

E refere-se de modo particular à universidade quando diz que:

“O regime de acesso à universidade deve ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educacional, cultural e científico do país, estimulando e favorecendo a entrada de trabalhadores e de filhos de trabalhadores.”

“As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira.” (Art. 76.)

Volta a ser genérico o texto português, no art. 77, para afirmar que:

“Os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei.”

“A lei regula as formas de participação das associações de professores, de alunos, de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico, na definição da política de ensino.”

Num rápido exame destes dispositivos constitucionais, o que se percebe é que a liberdade de opção pelo género de educação a ser buscado resulta de um indisfarçável posicionamento estatizante. O ensino não estatal seria tão-somente uma solução paralela com carácter complementar. Dependendo da opção do tipo de Estado que se deseje, dependerá igualmente este posicionamento na Nova Constituição brasileira. Acreditamos, porém, que o veio de estatização e centralização dos últimos Vinte Anos, nos arrastará para campo inverso, para o campo da livre opção.

Da fiscalização não temos dúvidas que, no Brasil, estamos por carecer. A fiscalização, aqui, não significará necessariamente fiscalização externa ao ambiente universitário, mas a própria fiscalização interna que, no âmbito institucional, é, muitas vezes, muito mais consistente.

O que cogita o artigo 76 da Constituição Portuguesa acentua o princípio da discriminação positiva em relação ao acesso dos trabalhadores e de filhos de trabalhadores nas universidades. As notícias que nos chegam da prática constitucional, neste aspecto, não parecem identificar uma melhor aplicação mesmo depois de regulamentada a matéria no Decreto-Lei n.º 397/77 e nas várias portarias e instruções que regulamentaram esse preceito constitucional. Aliás, neste aspecto, não é privilégio do ensino lusitano. No Brasil, tivemos também norma legal que previa o aproveitamento vantajoso, nos concursos de acesso universitário, relativamente aos egressos dos cursos profissionalizantes de nível médio. Tal legislação não passou do papel.

Quanto à autonomia universitária, o texto português repete, praticamente, o que também adotamos como norma escrita. A ressalva da sujeição da autonomia a reserva da lei talvez nos induza a questionar — dado o espírito do Estado — se a disposição constitucional aplica-se igualmente ao ensino estatal, ao ensino particular e ao ensino cooperativo? Será uma autonomia em igual medida? Será somente da universidade em relação à sua comunidade externa ou sê-lo-á também intra-universitária, isto é, nos institutos, departamentos, centros e faculdades?

O art. 77 fundamenta-se no princípio da participação na gestão democrática das escolas. É de indagar se o que se busca é a legitimidade democrática ou a auto-administração. Gestão, aqui, nos parece mais com sabor de colegialidade governativa do que de simples legitimidade de titulação. Abrigaria o mesmo princípio o ensino particular e o cooperativo, em toda a sua extensão, já que não é um preceito constitucional de auto-aplicação, visto que ele carece de regulamentação em lei?

9. *Universidade e Constituição no Brasil*

Se se pode perceber, da atenta leitura da Constituição da República Portuguesa, a economia de disposições constitucionais com relação à universidade, pode-se melhor ainda notar que, no Brasil, a proposta de FÁBIO KONDER COMPARATO sequer apresenta algum dispositivo expresso, no capítulo da Educação, relativo à universidade. Ele procurou dela tratar, mas de forma genérica, ressaltando tão-somente a obrigatoriedade de concurso, tanto para o magistério oficial quanto para o particular, como forma de asseguuração da melhoria de qualidade do ensino.

A Constituição vigente no Brasil tampouco trata, em dispositivo exclusivo, sobre as universidades. Quando se refere ao ensino superior o faz apenas para regular aspectos relacionados com a assistência do Estado à pessoa e, naturalmente, para regular o provimento dos cargos de magistério, inicial e terminal, pela via da habilitação em concurso público de títulos e provas, aclarando, porém, que esta habilitação somente se refere ao ensino oficial, o que se deveria, em verdade, dizer ensino estatal, já que tanto o ensino estatal quanto o particular detêm o sentido oficial, quando fornecem os mesmos e iguais títulos aos egressos de uma ou outra instituição educacional.

Um projeto de disposições constitucionais foi oferecido a público pelo Conselho Federal de Educação. Três artigos desse projeto merecem ser aqui apresentados:

Art. — As universidades terão autonomia didática, administrativa e financeira, na forma de lei complementar.

§ 1.º — O Reitor será escolhido entre os professores em sistema que assegure peso maior aos docentes, na forma da lei complementar, nas instituições oficiais.

§ 2.º — O ingresso na carreira docente e o acesso ao cargo final dependerão de concurso público de títulos e provas, na forma da lei complementar.

Art. — A União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e Municípios não ampliarão o ensino de nível superior, antes de plenamente atendidas as necessidades do ensino de primeiro grau.

Art. — Os Municípios ficam proibidos de manter estabelecimentos de ensino superior, devendo transferir os já existentes à União ou aos Estados, ou a entidade privada.

O primeiro dos dispositivos identifica-se, praticamente, com o que se contém na Constituição da República Portuguesa. No parágrafo primeiro, no entanto, institucionaliza-se o voto de qualidade dos docentes em relação aos demais integrantes da comunidade universitária. E, de plano, a aplicabilidade do sistema eleitoral fica restrita às instituições oficiais.

No segundo dos dispositivos dá-se prevalência à educação básica sobre todas as demais, enquanto que, no terceiro dispositivo, fica vedada a participação dos Municípios no ensino superior.

Pouco tem transpirado, até aqui, o capítulo da Educação, resultante da Comissão Afonso Arinos. Mesmo assim, pelo que temos lido e ouvido, sabe-se que as discussões dos integrantes da Comissão foram bastante amplas e as sugestões recebidas resultaram num valioso contributo da comunidade nacional.

Alguns aspectos transparentes das versões conhecidas revelam que a universidade estará presente no Projeto de Constituição a ser encaminhado à Assembléia Nacional Constituinte. Estará presente quando?

a) quando se trata da participação adequada de todos os integrantes do processo educacional nas decisões institucionais;

b) quando, à guisa de valorização do magistério, indica que deverá haver a garantia de padrões mínimos de remuneração;

c) quando, à guisa de repartição de recursos do Poder Público, enfatiza o atendimento prioritário das necessidades do ensino obrigatório, em natural detrimento do ensino universitário;

d) quando identifica a autonomia institucional, prescindido mesmo, tal autonomia do caráter universitário da entidade;

e) quando assegura um mínimo de 50% das vagas do ensino oficial e não exclui o universitário, para candidatos economicamente carentes;

f) quando regula a concessão de recursos públicos, insistindo na contribuição inovadora, no suprimento de deficiências e no sentido comunitário das instituições particulares beneficiadas;

g) quando trata dos cargos de magistério e de seu provimento pela via do concurso público e da estabilidade;

h) quando, enfim, cogita do banimento do atual sistema de acesso ao ensino superior, cometendo às universidades a autonomia para escolherem a melhor forma de ingresso acadêmico.

10. *Em Conclusão*

A Universidade na Constituinte pode ter dupla faceta: pode entender-se como o papel da universidade no sentido da oferta de um contributo acadêmico e científico à Assembléia Nacional Constituinte, e, pode também ser o que ainda aqui entendemos, tratando-se de um Congresso de Direito Comparado.

Certamente que as universidades já estão se movimentando em suas propostas. A partir de inúmeros seminários, painéis, conferências e outras formas de alcançar este intento.

No que se reporta, porém, à presença da Universidade na Constituição, achamos de bom alvitre sintetizar aquilo que nos parece indispensável de constar do capítulo Educação:

1.º — que todos têm direito à Educação;

2.º — que o direito à Educação, cujo destinatário é a pessoa, compreende o acesso, a permanência e o êxito escolar;

3.º — que na repartição de recursos do Poder Público seja enfatizado o atendimento da escolarização obrigatória, inclusive com antecipação da faixa etária atual;

4.º — que a família e o cidadão têm o direito de escolher o gênero de educação que desejem;

5.º — que o Estado e a Sociedade são co-responsáveis e livres para exercitarem o dever de Educar, visando a realização da pessoa humana, sua integração social e a socialização política;

6.º — que à instituição universitária deve ser conferida a autonomia didática, científica, administrativa e financeira, sendo-lhe exigido o cumprimento de seu compromisso social;

7.º — que a gestão universitária deve resultar da participação na forma da lei dos diversos segmentos integrantes do processo educativo, nas escolas do Estado ou quando por ele subsidiadas;

8.º — que é indispensável a valorização e a estabilidade do magistério e o concurso público, nos cargos inicial e terminal da carreira docente;

9.º — que a fiscalização das instituições universitárias deve ser exercida, nos diversos tipos de entidades, pelo Estado;

10.º — que a Nova Constituição preveja, desde logo, a expedição de uma Consolidação da Legislação Educacional, verdadeira Lei de Diretrizes e Bases, capaz de sintetizar todas as aspirações dos educadores brasileiros.