

## UNIVERSIDADE E CONSTITUINTE

José Albertino Rodrigues\*

### RESUMO

*Traçando um paralelo histórico entre condições constituintes e institucionalização científica, a comparação entre as situações de 1946 e de 1987 indica que a atual fase de transição política e abertura democrática encontra uma comunidade científica mais consciente de seu papel no desenvolvimento do país. Os principais instrumentos de que o Brasil precisa para entrar no Terceiro Milênio são aqueles propiciados pelo pensamento científico. Tendo atingido essa consciência, a tarefa da Universidade agora é a difusão da concepção de que os caminhos do desenvolvimento passam necessariamente pela pesquisa científica e tecnológica.*

Há pouco mais de meio século promulgou-se a Constituição Federal de 1934, como reflexo das transformações econômico-sociais e políticas que se desencadearam no início da terceira década deste século. Ela foi o resultado apresentado pela Assembléia Constituinte que se instalou em 3 de maio de 1933. Não obstante sua marca corporativista, com a participação mista de representantes populares e classistas, a Constituição de 1934 continha inovações – como o capítulo da *ordem econômica e social* e outro sobre a *família* –, que refletem preocupações modernas no ordenamento institucional da nação, como a *questão social*. Ela foi, na verdade, nossa primeira Constituição moderna.

Não por mera coincidência, o ano de 1934 corresponde também à implantação da Universidade no Brasil, na sua feição moderna humboldtiana, integrando ensino e pesquisa. Com efeito, foi nessa data que se criaram as universidades de São Paulo e do Rio Grande do Sul, seguidas, em 1935, pela Universidade do Distrito Federal, no Rio de Janeiro. Lembre-se que em 1912 já se instalara a Universidade do Paraná, embora mero agregado dos cursos de direito, engenharia e odontologia (juntamente com obstetrícia).

Em 1930 o Governo Provisório de Getúlio Vargas criou o Ministério da Educação e Saúde e, poucos dias após, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Estavam abertos os caminhos para o ingresso da ciência e tecnologia nas funções regulares da administração pública, que levaram décadas para

---

\* Doutor em Sociologia, professor da Universidade Federal de São Carlos, presidente da Sociedade Brasileira de Sociologia.

serem estruturadas sistematicamente. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, a criação da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, em 1933, representaram preocupação de formar um "homem novo" e "novas elites" para enfrentar os novos tempos, com uma ordem social de moldes modernos.

Para concretizar esses ideais, a Universidade era uma instituição essencial. Embora existissem escolas superiores isoladas desde o século passado, e ainda que muito tardiamente em comparação com outros países da América Latina, o Brasil veio a dispor de uma instituição integrada em que se ministrava não apenas o ensino de nível superior, mas que se propunha a formar docentes para os níveis médio e elementar. A inovação mais significativa era porém a pesquisa, que encontrava afinal o seu lugar natural, sobretudo a pesquisa básica, uma vez que alguns institutos de pesquisa aplicada já existiam nas áreas da agricultura e da saúde, bem como na engenharia. O Instituto de Pesquisa Tecnológica de São Paulo também foi criado em 1934, como transformação do Laboratório de Ensaios de Materiais.

A coincidência de uma Constituição moderna com a criação da Universidade brasileira, conjugando ensino e pesquisa como atividades permanentes de profissionais de alto nível foi, de fato, produto de uma evolução recente da vida econômica e política, bem como social e cultural entre nós. A convergência desses níveis de ação e de pensamento não era fortuita, e representava uma certa maturidade que a sociedade brasileira atingia, mais de meio século depois.

Ressalte-se a lucidez do processo de recrutamento adotado, pelo qual pudemos contar, na montagem da Universidade brasileira, com cientistas e mestres em linha com os progressos recentes da ciência moderna, no campo da matemática e da física, como da biologia e das ciências sociais. Nesse sentido, o momento foi de rara felicidade, pois essas áreas de conhecimento estavam atingindo posições conceituais de grande repercussão teórica e prática, que pudemos incorporar de imediato. Elementos do grupo Bourbaki, ao lado de Lévi-Strauss, por exemplo, trabalharam lado a lado na Universidade de São Paulo. A perseguição política que o nazi-fascismo começava a desencadear na Europa, facilitou a atração de cientistas de destaque e permitiu que a ciência, no Brasil, tenha-se hoje instrumentalizado para contribuir para o equacionamento, tanto de grandes questões teóricas como dos grandes problemas da realidade nacional.

Do ponto de vista político, a Constituição de 1934 era contraditória. Se refletia, em parte, as preocupações da República de Weimar, que reorganizara institucionalmente a Alemanha logo após a derrota de 1918, retratava igualmente a crise do sistema parlamentar do século XIX. Em decorrência dessa crise, duas alternativas radicais se apresentavam naquele pós-guerra: à esquerda, os soviéticos, e à direita, o fascismo. Por razões históricas, optamos pelo fascismo, incorporando a experiência italiana do corporativismo, o que nos legou equívocos que perduram até hoje, como na organização sindical, por exemplo. E pelas mesmas razões, chegamos a um novo pós-guerra com a necessidade de reformulação institucional, que resultou na instalação de outra

Assembléia Constituinte a 2 de fevereiro de 1946. O momento político era de grande euforia, com a derrota sucessiva do fascismo italiano, do nazismo alemão e do militarismo japonês. O Brasil participara diretamente da luta para a derrocada justamente do fascismo que nos inspirara constitucionalmente na década de 30 (af incluída a Carta Constitucional de 1937), no chamado processo de redemocratização do país. Alguns voluntários civis, recém-saldos da Universidade, participaram da Força Expedicionária Brasileira com a consciência de um ato histórico.

A Constituição rapidamente elaborada em 1946 não correspondeu, porém, a uma verdadeira abertura de idéias. Os representantes populares eleitos para a tarefa estavam mais vinculados às velhas oligarquias rurais (que não foram desarticuladas em 1929-30, mesmo porque, como dizia Vitor Nunes Leal, "a revolução de 30 parou nas porteiras das fazendas"), do que às novas correntes urbano-industriais, tanto burguesas como proletárias (embora bancadas comunistas a nível federal e estadual contassem com elementos de estrato popular, ao lado de intelectuais de vanguarda e alguns cientistas expressivos, como Mário Schemberg e Caio Prado Júnior, em São Paulo). Por contraditório que pareça, a representação classista na Constituinte de 1933-34 propiciara a participação de profissionais, líderes sindicais e burgueses que não dispunham de organismos partidários capazes de elegê-los naquela época. Ainda que manipulados por Getúlio Vargas, sua presença representava novas forças sociais que estavam provocando transformações que politicamente ainda não haviam encontrado mecanismos de atuação regular. A título de exemplo, citem-se líderes empresariais em processo inicial de ascensão, como Roberto Simonsen, Horácio Lafer, Ewaldo Lodi, Alexandre Siciliano Júnior. Além disso, o eleitorado de 1933 ganhara um elemento novo, correspondente ao voto feminino, enquanto o de 1945 só incorporou o crescimento vegetativo da população alfabetizada, e não trazia, qualitativamente, inovação alguma em sua composição. Nenhuma mulher foi eleita constituinte em 1945, enquanto em 1933 Carlota Pereira de Queiroz elegera-se pelo voto popular.

O conteúdo da Constituição de 1946 estava formalmente comprometido com o passado e não se voltava para o futuro. Nas palavras do jurista José Afonso da Silva, ela estava voltada "às fontes formais do passado", pois "nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal".

Se a Constituição de 1946 trazia vícios dessa ordem, não se mostrou suficiente para enfrentar os dilemas políticos e os compromissos sociais de qualidade original, correspondentes ao crescimento e atuação dos movimentos populares. À falta de canais político-institucionais, algumas correntes sociais buscaram, nas ruas das grandes cidades e nas matas de regiões longínquas, alguma forma de participação política e social que a ditadura militar, implantada em 1964, negaria. Nas últimas duas décadas assistimos à emergência de novas personagens políticas atuantes, como os trabalhadores das indústrias tecnologicamente avançadas, os trabalhadores do campo, mas sem terra, e os

estudantes, cujo número cresceu vertiginosamente com a expansão das instituições universitárias. Nesse quadro a Universidade tem uma presença significativa, justamente no momento em que uma nova Constituição está preparando um texto fundamental que, evidentemente, deve refletir os novos tempos.

É certo que tivemos, nesse interregno, duas constituições de letras minúsculas, outorgada pelos militares, associados à tecno-burocracia que, sintomaticamente, é produto da Universidade dos anos 50 e 60, justamente aquela parcela sempre pronta a ser cooptada pelo poder, para o exercício de funções meramente atributivas. Se os tradicionais juristas de plantão só foram capazes de produzir contrafações da Constituição de 1946, os tecnoburocratas elaboraram os seus instrumentos político-administrativos adequados ao exercício do poder autoritário, graças ao recurso que, entre nós, tem subsistido mesmo em períodos de abertura democrática, com o original título de decreto-lei, mediante o qual o poder executivo usurpa a função legislativa e traça suas próprias normas básicas de ação.

Nesse sentido, a verdadeira constituição da ditadura militar ainda em vigor é o famoso decreto-lei 200, de 1967, cuja estrutura, mais ágil do que a da constituição, tem a vantagem de auto-regular-se e autocorrigir-se, sem precisar recorrer ao Congresso, ainda que este seja geralmente submisso ao executivo. Dispondo sobre a organização da administração federal, o decreto-lei 200 criou novos entes jurídicos e ainda inspira outros, como o esdrúxulo ente "universidade", que o Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior (GERES) recentemente propôs, sem sucesso, procurando antecipar-se à tarefa constitucional.

Resta saber o que fará a atual Constituinte com o decreto-lei 200 e seus elementos complementares, que precisaram ser objeto de sucessivas consolidações promovidas pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal (4ª edição, de 1984). É composto por 17 títulos e nada menos que 215 artigos, abrangendo desde a organização e funcionamento dos ministérios até as normas de administração financeira e contábil, e aquelas relativas às licitações para compras, obras, serviços e alienações. Parece legítimo esperar que não ocorra com esse decreto-lei o mesmo que se deu com o decreto-lei 9.070, baixado a 15 de março de 1946 pelo General Eurico Gaspar Dutra, para regulamentar (vale dizer, reprimir) o direito de greve, e que se manteve em vigor até 1965, contrariando expressamente os dispositivos constitucionais vigentes desde 1946.

As aberrações jurídicas dos atos constitucionais e decretos-leis precisam ser definitivamente extirpadas das nossas práticas políticas, mediante a valorização do poder legislativo, que deve se impor como principal núcleo das grandes decisões nacionais. Como já mostrou o jurista Fábio Konder Comparato, muitas dessas decisões, que afetam diretamente a vida do cidadão, são tomadas até em nível de segundo escalão do poder executivo, sem respaldo legal legítimo.

Chegamos, pois, à Constituinte de 1987 não apenas em uma fase de transição política e de abertura democrática, mas em um momento em que a Universidade e a comunidade científica estão consolidadas – e apesar da crise universitária, que não é exclusivamente nossa, e parece ser inerente a uma instituição que precisa de renovação permanente – e têm contribuições a dar. Estamos conscientes de que é preciso elaborar a nova Constituição de olho no futuro e não no passado. O Brasil precisa estar instrumentalizado para entrar no Terceiro Milênio, e os principais instrumentos são aqueles propiciados pelo pensamento científico, e envolvem a Constituição como a instrução de um modo geral.

Estamos em meio a uma nova revolução tecnológica, a da informática, em que o conhecimento científico e suas aplicações práticas são decisivos. Não bastam as posições pioneiras dos educadores da década de 30 (Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Almeida Júnior, Pascoal Leme e outros); é indispensável partir de posições avançadas, graças às conquistas de mais de meio século de desenvolvimento científico e tecnológico.

O conhecimento que se tinha do Brasil na década de 30 está contido em um pequeno número de grandes obras elaboradas por Gilberto Freyre (*Casa Grande & Senzala*, 1933), Sérgio Buarque de Hollanda (*Raízes do Brasil*, 1936) e Caio Prado Júnior (*Formação do Brasil Contemporâneo*, 1939). São obras informadas pelas formulações teóricas e metodológicas das modernas ciências sociais, voltadas para a compreensão da formação social brasileira. O conhecimento que se tem hoje da realidade brasileira, em todos os seus aspectos, é muito amplo e expressivo, a ponto de ser difícil a uma só pessoa proceder a uma síntese daquele tipo. Daí o papel fundamental dos institutos, departamentos, núcleos e equipes de pesquisa, que representam o fulcro da atividade da pesquisa universitária institucionalizada, levadas a efeito mediante o mecanismo do tempo integral, a grande conquista do docente universitário. Nos mais variados campos do conhecimento já dispomos de cientistas de porte internacional, que têm contribuições substanciais para se pensar o Brasil e suas instituições em termos do novo milênio.

Sob um certo sentido, podemos pensar o Brasil em termos desenvolvidos, de forma a superar a realidade gritante do subdesenvolvimento a que estamos relegados pelo arcaísmo de nossas estruturas e das nossas instituições. A maior parte da contribuição que podemos dar está justamente nesse ponto. Resta saber como atuará a Constituinte, dada sua composição e as condições em que ela foi convocada e eleita. É justo esperar que ela esteja consciente de seu papel histórico, mas é indispensável que se façam ouvir as vozes da comunidade científica, para sobrepujar o trabalho surdo dos *lobbies*, voltados para interesses que não são capazes de se manifestar de público, justamente porque não têm em vista os interesses públicos.

O foco central que consubstancia uma Constituição voltada para o futuro é a superação da dependência. A questão tem sido a convergência de todos os esforços que a comunidade científica concentrou no decorrer dos cinquenta

anos de vida acadêmica do país. Não foi casual que as mencionadas transformações políticas e sócio-econômicas tenham desembocado na iniciativa da implantação da Universidade entre nós. Dessa convergência emergiu a tomada de consciência do subdesenvolvimento brasileiro. Até então essa consciência era restrita aos problemas da saúde (daí a noção do país como um "vasto hospital", na imagem de Miguel Pereira) e da educação, com a *mauvaise conscience* de um país de analfabetos e, por isso mesmo, pobres, famintos e ignorantes. Aí estariam as fontes do nosso atraso. A noção vulgar que imperava era a de um círculo vicioso, o qual não sabíamos onde romper. A visão mais globalizante derivava da constatação de que éramos um "país essencialmente agrícola", e que o caminho para fugir a essa condição seria a industrialização, que começara a tomar impulso. Associada à urbanização e à vaga, mas poderosa idéia da "modernização", a via industrial poderia encaminhar-nos para o desenvolvimento econômico e social.

Tais concepções invadiram nossas cátedras, depois os departamentos universitários e os centros de pesquisa. Nos anos 50 chegou a tornar-se uma ideologia – o "desenvolvimentismo" empolgado do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Economistas, sociólogos, cientistas políticos e outros estudiosos erigiram o subdesenvolvimento/desenvolvimento como grande tema dos estudos e pesquisas, enriquecidos pelo conceito de "causação circular" introduzido por Gunnar Myrdal, como meio de superar o impasse teórico. A conjugação racional dos vários efeitos e identificação de suas causas imediatas seria o primeiro passo nesse sentido. O segundo passo foi a noção da superação da dependência, como forma de cortar as amarras neocoloniais entre metrópole/países centrais e periferia/países dependentes. Com os novos enfoques teóricos foi possível revelar os liames essencialmente tecnológicos dessa dependência. Nos meios científicos e universitários difundia-se rapidamente a concepção de que os caminhos do desenvolvimento passavam necessariamente pela pesquisa científica e tecnológica. Os rumos recentes do desenvolvimento científico e tecnológico evidenciam que corremos o risco de ver aprofundado cada vez mais o fosso metrópole/periferia, através do alargamento do *gap* tecnológico.

Os resultados das pesquisas básicas e de suas aplicações nos vários campos do conhecimento são uma demonstração de que o desenvolvimento científico e tecnológico não é simplesmente uma potencialidade. A demonstração da potencialidade é comprovada de inúmeras maneiras. Para citar um exemplo, tome-se a crise do petróleo. Em pouco tempo a alternativa do álcool, como força motriz, tornou-se uma realidade e outras fontes alternativas de energia estão à disposição de um programa racional de aplicação não predatória e deformadora. O mesmo ocorre com a pesquisa de novos materiais. Mesmo nos setores de ponta, como a informática, as demonstrações alcançaram o nível das realizações concretas. Os programas de biotecnologia e química fina são outras demonstrações de que dispomos do saber suficiente para enfrentar grandes desafios. A questão crucial concentra-se na instrumentação,

não apenas a nível de laboratório, mas sobretudo em patamar institucional, para que os programas sejam levados a efeito com regularidade, continuidade e autonomia. A interação dos diversos campos mencionados é muito grande, e isso maximiza aquela potencialidade, bastando garantias efetivas para que os pesquisadores trabalhem com a cobertura institucional e não se vejam ameaçados, como tem sido muito comum nas últimas décadas, de serem desarticulados por motivos de ordem externa.

O que as universidades e os institutos de pesquisa esperam da nova Carta Magna é o reconhecimento de seu papel, decisivo para que o país possa atingir a plenitude de sua capacidade intelectual e científica. Essas palavras soam como coisa singela, fácil de se converterem em realidade palpável. Mas, de fato, elas encobrem uma luta diuturna pela concretização de inúmeros projetos, que precisam vencer a inércia da burocracia, os entraves ao fluxo regular de recursos financeiros e materiais que não podem se deteriorar, da incorporação contínua de novos elementos que se formam e se aperfeiçoam e não encontram lugar onde os conhecimentos possam ser aplicados. Não bastam, pois, apenas proclamações altissonantes de boas intenções. Elas precisam ser traduzidas em mecanismos de efetivação dos programas já existentes, mas que exigem uma renovação constante, realimentados por seus próprios resultados.

As dificuldades que os cientistas têm enfrentado na fase de consolidação das universidades e institutos de pesquisa foram tantas que eles se transmudaram em especialistas em “quebrar galhos”, “arrebentar portas”, enfim, em vencer o ceticismo e a descrença em que alguns deles, por vezes, se perdem. O fato concreto é que nossos pesquisadores tiveram, a duras penas, de administrar as crises repetidamente. Isso os levou a adquirir uma grande experiência na administração da pesquisa, no sentido estrito do termo. Muitas vezes foram travadas verdadeiras batalhas contra os gerentes e burocratas que, alojados nos postos diretivos das agências de fomento, enxergavam sua atividade não como meio para atingir um fim maior, mas como um fim em si. Os desvios e dilapidações de recursos são incompatíveis, mas nunca deixaram de ser apontados e denunciados repetidas vezes pelas entidades associativas dos próprios cientistas.

Hoje os cientistas estão prontos para assumir também as funções de gerenciamento dos fundos de pesquisa, e vários exemplos estão à mão para demonstrar que isso pode ser feito sem maiores dificuldades e, sobretudo, com otimização dos recursos postos à sua disposição. O exemplo da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) é o melhor de todos. Recebendo meio por cento dos recursos tributários do exercício corrente e dependendo apenas cinco por cento na sua própria administração, ela tem cumprido um trabalho exemplar há quase 30 anos, pelos próprios pesquisadores e cientistas, que fazem questão de não abandonar, durante os períodos de sua gestão, os seus trabalhos nos laboratórios e institutos de pesquisa. Estamos vendo hoje o exemplo da FAPESP disseminar-se em vários estados, como o

Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e outros em fase de projeto. Supõe-se que as próximas constituições estaduais venham a consagrar esse instituto em todo o país.

O reconhecimento do papel primordial das universidades e institutos de pesquisa implica, pois, a plenitude de sua autonomia. Tínhamos uma tradição de liberdade de cátedra que as sucessivas ditaduras puseram por terra. A autonomia precisa ser recuperada, mas em novos termos e com garantias efetivas de que ela não se limite a uma simples e generosa concessão. Para tanto é indispensável que a gestão das universidades e institutos de pesquisa seja entregue aos docentes e cientistas. Os mecanismos estão definidos e já demonstrados em algumas práticas a serem aperfeiçoadas. Resta definir instrumentos complementares de acompanhamento e avaliação, com premissas claramente definidas e à luz de projetos globais discutidos e delineados interna e externamente.

A questão fundamental, nessa fase constituinte, volta portanto, ao ponto de partida: o papel e as funções da Universidade e dos Institutos de Pesquisa, postos agora em novos termos. Assim como a Constituinte há de reconhecer o papel relevante da Universidade, a Universidade precisa ter também sua constituinte. Vale dizer, a questão universitária deve ser debatida em profundidade e não apenas intramuros. Se a sociedade teve seu conhecimento desenvolvido com a contribuição decisiva da Universidade, esta deve ser debatida pela sociedade, através de seus órgãos representativos e, sobretudo, pela Constituinte e seus desdobramentos congressuais.

A Universidade, como centro de saber, tem, na verdade, estudado muito pouco a si própria. Qual a sua dinâmica interna? O que pensam sobre ela seus vários segmentos constitutivos? Qual a composição e as aspirações de seu alunado diante das exigências atuais e futuras? Enfim, qual é o projeto da Universidade, ou melhor, das várias universidades que podemos ter e que não precisa ter, necessariamente, um só padrão? A Universidade da Amazônia e a do Nordeste têm de ser obrigatoriamente a mesma que a do Centro-Sul? Uma pequena universidade interiorana precisa ser do mesmo tipo que uma grande universidade metropolitana? Uma grande metrópole deve ter apenas uma grande universidade? São algumas questões que estão exigindo uma séria discussão para que o ensino superior, juntamente com os demais níveis, possa desempenhar o seu papel e atender às expectativas da sociedade, que também não é uma nem homogênea. Deve-se refletir sobre as experiências estatuintes já realizadas e em curso para avaliar se elas, no formato reivindicatório que têm assumido, são capazes de formular questões dessa envergadura e outros que uma cabeça só não pode fazer devidamente.

ABSTRACT  
THE UNIVERSITY AND THE CONSTITUTIONAL ASSEMBLY

Tracing the parallel histories of Brazilian constitutional processes and scientific institutionalization, the comparison between 1946 and 1987 shows that the present phase of political transition to democracy finds the scientific community at a new level of consciousness as to its role in the country's development: the main instruments necessary to enter the third millenium are those provided by science. Having attained this level of maturity, the University's task is now the transmission of the idea that the road to development lies necessarily in the field of scientific and technological research.

RESUME  
L'UNIVERSITÉ ET L'ASSEMBLÉE

Reprenant les trajectoires parallèles dans l'histoire des processus constitutionnels et de l'institutionnalisation scientifique au Brésil, la comparaison entre 1946 et 1987 montre que le moment actuel de transition politique et ouverture démocratique rencontre une communauté scientifique nouvellement consciente de son rôle dans le développement du pays: les instruments principaux pour l'entrée dans le troisième millénium sont ceux fournis par la pensée scientifique. Cette conscience acquise, la tâche de l'Université, à présent, doit être celle de la diffusion de l'idée que la route du développement passe nécessairement par la recherche scientifique et technologique.