

DO ENSINO SUPERIOR

Uma Proposta de Diretrizes
da Educação Nacional

Parte III, Capítulos I, II, III e IV

Brasília, 1950

DIVERSOS

COMPARAÇÃO COMPARADA

A ideia principal de comparar a educação superior em dois países, o Brasil e os Estados Unidos, surgiu em 1948, quando o autor foi convidado a visitar o país americano. Desde então, o assunto da comparação educacional tornou-se um dos temas favoritos do autor. O livro "O Regime Federalista e a Educação Superior no Brasil" (1950), publicado em Brasília, trata de alguns aspectos da comparação educacional, especialmente no que se refere ao ensino superior. A comparação educacional é uma tarefa árdua, pois envolve a análise de sistemas educacionais que são profundamente influenciados por fatores culturais, econômicos e políticos. No entanto, a comparação pode ser útil para identificar pontos fortes e fracos em diferentes sistemas educacionais e para aprender com as experiências de outros países. Este livro apresenta uma análise crítica da educação superior no Brasil, com ênfase na comparação com o sistema americano. O autor discute a estrutura do ensino superior, a qualidade do ensino, a pesquisa acadêmica e o papel da universidade na sociedade. O livro é uma leitura obrigatória para todos aqueles que se interessam por educação e desenvolvimento social.

Biblioteca da Faculdade de Direito
da Universidade do Ceará

DO ENSINO SUPERIOR

*Ante-Projeto de Diretrizes e Bases
da Educação Nacional.*

Título IX. Capítulos I, II, III e IV

Relatório e Parecer

Dep. e Prof. JOÃO OTÁVIO LOBO

LEGISLAÇÃO COMPARADA

A visão panorâmica da educação e do ensino, através das constituições de outros países, mostra-nos, em suas várias correlações, a situação do problema educacional brasileiro.

Oswaldo Trigueiro, em "O Regime Federativo e a Educação" (Jornal do Comércio, 14-setembro-1952), estuda-o sob êsse prisma. Em geral, comenta, educação e ensino não constituem, propriamente, problema constitucional.

"As constituições anteriores à primeira guerra mundial, em regra, não continham normas referentes à política educacional do Estado, nem relativas à administração do ensino público". "Mesmo em fase, como a nossa caracteristicamente marcada pelo intervencionismo do poder público no campo social e eco-

(*) Relatório e parecer do dep. e prof. J. Otávio Lobo sobre o Projeto de Diretrizes e Bases da Educação, na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

nômico... a matéria não reclama disciplina constitucional específica, havendo constituições recentes, como a da França, que dela não tomam conhecimento.

Com efeito, educação e ensino — processos perfectíveis — em constante evolução, não podem ser, adequadamente, disciplinados, em seus diversos aspectos, pela estabilidade de preceitos constitucionais.

Em caso de Estados, em regime federativo, quer a constituição estabeleça normas gerais sobre educação e ensino, quer as silencie, aparece o problema da distribuição de competência, entre a União e os Estados, relativa à legislação sobre a matéria. “As constituições dos Estados federais — cerca de meia dúzia em todo o mundo, inclusive os de federatividade meramente nominal — adotam três critérios diversos para a solução desse problema de competência: ou são omissas, o que coloca a educação no campo dos poderes residuais; ou atribuem, expressamente, a determinada categoria de governo e competência exclusiva da matéria; ou estabelecem a competência concorrente, dessa forma atribuindo à União como aos Estados-membros os poderes normativos ou administrativos referentes à educação pública” (Osvaldo Trigueiro, artigo citado).

Entre as federações em que, salvo a discriminação, expressamente atribuída à União, a legislação restante compete aos Estados alinham-se os Estados Unidos da América do Norte, a Suíça, a Austrália e a Alemanha Ocidental. O Canadá e a Índia contam-se entre os Estados federados em que a competência de legislar é atribuída, expressamente, pela Constituição à União ou aos Estados. Finalmente, ao último grupo, em que a competência é concorrente, filiam-se a Áustria, União Soviética, Iugoslávia, Alemanha Oriental, Argentina, México e Brasil.

“As cinco federações que adotam a descentralização completa figuram entre os pioneiros da educação em todo o mundo, entre os povos de maior cultura e melhor experiência democrática” (Osvaldo Trigueiro).

É, realmente, a conclusão sumária que se tira dessa simples comparação.

“No Brasil, a distribuição de poderes em matéria de educação não apresenta soluções permanentes ou continuadas; não tem obedecido a uma só orientação. Ao contrário, em cada fase de nossa organização constitucional, prevaleceu uma solução, quase sempre incompleta, que se adaptou a circunstâncias ocasionais, para, na fase subsequente, vigorar outra solução, também incompleta, também adaptada a circunstâncias ocasionais, mas quase sempre orientada em sentido profundamente diverso do que seguira a solução precedente” (Levi Carneiro. A experiência constitucional da Distribuição de Poderes em matéria de Educação. Anais da X Conferência Nacional de Educação, 1951).

A Constituição de 1823 não tratou da discriminação de poderes em matéria de instrução. O Ato adicional de 1834 atribuía às Assembléias provinciais competência para legislar sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as Faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, as Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução, que para o futuro forem criados por lei geral.

A Constituição de 1891, sob o signo do federalismo, adotou, contudo, quanto à discriminação de poderes sobre legislação de ensino, a forma de competência concorrente. Pela Constituição de 1934, cabia à União, privativamente, “traçar as diretrizes da educação nacional e legislar sobre “condições de capacidade para o exercício de profissões liberais”; e à União, aos Estados e aos Municípios, competência concorrente para “favorecer e animar

o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral”.

Pela Constituição de 1946, compete à União legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional, (art. 5, XV, d) e sobre condições de capacidade para o exercício das profissões tecnocientíficas e liberais (art. 5, XV, p). A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5, nº XV, letras b, c, d, f, h, j, l, o, e r não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar (art. 6).

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios (art. 170).

O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estreitos limites das deficiências locais (Parágrafo único).

Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino (art. 171).

Para o desenvolvimento desses sistemas, a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional (Parágrafo único).

Na prática o problema educacional brasileiro foi se polarizando no sentido do ensino primário e normal ficarem sob a jurisdição dos Estados e o secundário e superior ao inteiro controle do poder central. “O que se verificou, em síntese, é que o governo nacional, de 1822 a 1946, se preocupou muito mais com as leis, as reformas, os planos, os pareceres, do que com a solução prática, o que vale dizer, com a solução orçamentária, do problema da educação. Ora, parece-me tão injusto atribuir às leis as culpas dessa omissão secular, quanto ilusório esperar que a chave do problema esteja em meia dúzia de preceitos constitucionais, por mais bem inspirados que sejam” (Oswaldo Trigueiro, artigo citado).

O ANTE-PROJETO DE DIRETRIZES E BASES

Antes da Constituição de 1946, já vinha se processando, há anos, um movimento de renovação no campo do ensino e da educação.

Promulgada a Carta Política de 46, não era de estranhar, assim, que surgisse, de logo, o ante-projeto de Diretrizes e Bases, que, em consonância com o texto constitucional, expressava de algum modo o movimento de opinião dos educadores brasileiros. Aliás, não somos *carentes de planos*, comenta, com certa malícia, Raul Bitencourt, “Eles existem e vários; mas ou são fantasiosos e inexequíveis ou, quando bem fundados na realidade, falta-nos decisão para os executar ou continuidade para os fazer cumprir até o fim. Remontando a 1812 e vindo daí até nossos dias, contam-se numerosos planos destinados a atender às necessidades educacionais do país. É o plano de Boria Garção Stokler, no tempo de D. João VI; é a “Memoria de Antonio Carlos de Andrade, de 1816, recolhida, mais tarde, pela Constituinte do Império; é o projeto de Januário da Cunha Barbosa, em 1826; o plano do Marquês de Abrantes, o relatório de Gonçalves Dias, em 1851; o projeto de Paulino de Souza, de 1870; o de João Alfredo, em 1871. São os de Rui Barbosa, entre 1822 e 83, são as tentativas de 1937 e de 1948, o plano nacional de educação e o projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. É o ante-projeto da A.B.E., apresentado ao Parlamento em 1951. E muitos, muitos outros que, como os primeiros, não se transformaram em lei”. Há cinco anos que está em dormência o projeto de Diretrizes e Bases. E surgiu, carregado de farta dose de entusiasmo renovador... “Não se trata, com efeito, dizia o Ministro Clemente Mariani, como a alguns espíritos desatentos possa parecer, de uma reforma a mais. O que vamos empreender, muito ao contrário, é uma verdadeira revolução”. Não obstante a demora de cinco anos, o projeto ainda não se consubstanciou

em lei. Creio, contudo, que, após êsse longo noviciado de espera, chega, afinal, essa oportunidade por que anseiam os educadores brasileiros, a qual vem preencher, por certo, falhas do nosso sistema educacional. Realmente, como já aludi, antes da Constituição de 1946, já se vinha acentuando, entre os educadores indígenas, grande movimento de renovação, no campo da educação e ensino. As idéias, os princípios, os processos de Dewey, de Kerschensteiner, de Montessori, de Claparede, de Decroly, sob o influxo de uma pleiade pioneira de educadores, medraram, entre nós, dinamizando e atualizando a nossa velha escola. Em fevereiro de 1932, Fernando Azevedo lançava o "manifesto" subscrito por vinte e seis educadores, pregando a descentralização e a autonomia do ensino.

Essa política de renovação, na esfera educacional, tem sido sempre tema obrigatório em várias conferências da Associação Brasileira de Educação. Sente-se (e é consenso geral) que algo deve ser modificado.

O conteúdo do ensino, rotulado por formalismo minudente, vem dando pouco rendimento. Satisfeitas certas exigências burocráticas, legalizado o rótulo, o ensino, embora fraudado em qualidade, vem tendo curso livre. "Estamos em educação, legalizando a moeda falsa", opina Anísio Teixeira. É que, oficialmente, não se julga o ensino pela sua *qualidade*, mas pelo cumprimento de simples *formalidades*. Falta-lhe *autenticidade*. "Perdida a autenticidade, tôdas as demais mazelas se seguem inevitavelmente. O processo se faz irreal e abstrato". (Anísio Teixeira. Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Exposição feita na Comissão de Educação e Cultura).

Não creio, positivamente, que uma reforma a mais venha por si só restituir ao ensino essa autenticidade perdida. Mudado o hábito, o monge pode continuar o mesmo. Contudo, a substituição da camisa de força de nossa formalística por indumento flexível já é uma condição saudável no ambiente do ensino.

DO ENSINO SUPERIOR

(*Ante-Projeto de Diretrizes e
Bases da Educação Nacional*)

Nam vitiis nemo sine vivitur;
Optimus ille est
Qui minimis urgetur (Horácio)

Já pensava, cristãmente, o poeta e filósofo pagão que, neste mundo, ninguém nasce sem mácula...

E até perfeito se lhe afigurava quem, nesta vida, carregava, apenas, pequenos vícios. Se assim o é com os homens, o mesmo com suas obras.

O capítulo sobre ensino superior, do ante-projeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tem sofrido, geralmente, crítica favorável dos técnicos. Até mesmo o Sr. Gustavo Capanema, visce realmente contra a orientação do projeto, em seu parecer preliminar, na Comissão mista de leis complementares, o qual é brilhante peça de hermenêutica constitucional e erudito estudo de política de educação, se lhe manifesta um tanto simpático. “Ele fixa, (referindo-se ao projeto) de um modo geral satisfatório, as condições de existência, organização e funcionamento das universidades e faculdades” (Gustavo Capanema — Parecer Preliminar sobre o projeto nº 12, de 1948). Parece-me que a orientação deste capítulo acorda com a da Constituição que atribui, em matéria de legislação sobre diretrizes e bases da educação nacional, competência concorrente à União, preferencialmente, aos Estados, supletiva ou complementarmente.

Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional é, positivamente, ordenar relativamente à matéria, normas gerais, estribado em razões e orientado por princípios. Mas *essas diretrizes e bases* não são quaisquer bases ou diretrizes, senão as que

o legislador constituinte determinou nos artigos 166, 167 e 168 do capítulo II do Título VI da Constituição.

Sampaio Doria, em aula inaugural do curso de 1952, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, assim se expressa: “A essa concepção de bases e diretrizes correspondem as bases e diretrizes instituídas pelos artigos 166 e 168 da Constituição. Por êstes artigos são bases: — Concurso de prova e títulos no provimento das cátedras. — Obrigatoriedade do ensino primário em todo o país. Gratuidade do ensino primário oficial. — Vitalidade dos catedráticos nomeados por concurso. — Ensino religioso nas escolas. Pelos mesmos artigos são diretrizes: — Os princípios de liberdade no ensino. — Os ideais de solidariedade humana na formação dos educandos. — Exclusividade do idioma nacional no ensino primário. — Liberdade de cátedra ou proscrição a qualquer ciência oficial. — Facultatividade do ensino religioso, apesar da obrigatoriedade de sua existência nos horários das escolas. — Ser o ensino religioso que se ministre de acôrdo com as confissões religiosas dos alunos. Estas diretrizes e bases são princípios que a legislação do ensino adotará por ordem do artigo 168.

Não se trata de projeto, de futuras disposições ou lei ordinária, mas de preceitos constitucionais e, pois, dos padrões mais altos do ensino, da estrutura por assim dizer do concreto armado da educação nacional, das diretrizes que abrem “clareiras para o infinito”. (A Constituição e a Legislação do ensino. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1952). O que a Constituição quis, assim, foi lançar os alicerces e traçar a rota de uma política educacional em bases determinadas e orientada, ecumênicamente, no sentido da preservação dos princípios de liberdade e dos ideais de solidariedade humana, e, especificamente, no da formação de uma mentalidade nacional de consciência e responsabilidade cívicas.

Essa política nacional de educação, expressa, pela primeira vez, na Constituição de Weimer, em 1919, é, nas federações, um

princípio salutar de unidade — fôrça centrípeta de equilíbrio, no conjunto global dos estados autônomos.

O sentido de *diretrizes e bases* exprime bem essa política de educação.

O douto Deputado Gustavo Capanema está realmente de acôrdo com essa interpretação. Pelo menos, em relação ao ensino primário e profissional.

“A legislação federal não esgotará a matéria pedagógica. Apenas disporá sôbre o essencial dela, sôbre aquilo que, por constituir têrmo estrutural da organização do ensino ou diretriz essencial do funcionamento escolar, tem caráter nacional e deve constituir um sistema geral que não pode deixar de ser coerente na sua estrutura e harmonia e seguro na sua filosofia. Essa legislação há de ser sumária e restrita, limitada apenas à fixação de princípios pedagógicos gerais, com relação ao ensino primário, terá que ser mais extensa, embora genérica e flexível, quanto aos diversos ramos do ensino profissional...”

Em que pese a autoridade do erudito parlamentar Gustavo Capanema, não me parece razoável que êsse sentido de diretrizes e bases, genérico quanto ao ensino primário e profissional, se transmute em legislação *precisa e pormenorizada*, em relação ao ensino secundário e superior. A legislação federal de diretrizes e bases, esboçando a armadura estrutural da educação e do ensino e orientando-lhes o rumo, é, *ex-vi* do artigo 6º da Constituição, suprida ou complementada pela legislação dos Estados no sentido de atender-lhes peculiaridades locais, decorrentes de multifários fatores, géo-climáticos, político-econômicos, sócio-culturais.

Andou bem o legislador constituinte de 46 ao traçar, à educação e ensino, normas genéricas. A educação, com efeito, por

sua própria natureza, tem o dinamismo dos processos bio-psíquicos, que se não podem adaptar, em sua flexibilidade, a círculos rígidos fechados.

Nessa matéria, ao legislador ordinário compete, certamente, dosar a lei, determinar, de certo modo, a zona fronteira do geral e do particular, precisar o indeciso, aclarar o obscuro, informar o amorfo, sem contudo, respeitando as normas genéricas entrar na minúcia, ir ao detalhe, descer ao singular. A Constituição, ao atribuir à União, expressamente, a legislação sobre diretrizes e bases da educação nacional, quis, em verdade, deixar ao Congresso — assembléia eminentemente política — o encargo de traçar as linhas gerais, a armadura dessa legislação, dando margem a que, em setor tão específico, de processos complexos, o *modus faciendi* coubesse, adequadamente, a órgãos técnicos especializados, no caso à congregação de Escolas, Faculdades e Universidades, ao consenso de professores, enfim.

SISTEMAS DE ENSINO

Quem atente nos dispositivos constitucionais sobre educação e ensino, percebe, claramente, que o sentido dessa política se triparte nos seguintes rumos:

- a) Legislação sobre diretrizes e bases da educação nacional;
- b) Organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (arts. 170, 171 da Constituição);
- c) Manutenção e desenvolvimento do ensino pela aplicação de certa percentagem da renda resultante dos impostos e de auxílio financeiro da União.

A orientação dessa política se expressa, assim, em legislação, organização e financiamento do ensino.

Quanto à legislação, já a estudamos sob o prisma de normas

gerais. No que respeita à *organização dos sistemas de ensino* — calcanhar de Aquiles dos centralizadores e autonomistas — a interpretação que, me parece, acorda com o sentido da própria distribuição da matéria constitucional e se depreende da comparação dos artigos 170 e 171 é a de que *sistema*, neste caso, significa, precisamente, sistema administrativo (Gustavo Capanema).

Parece-me, assim, que pelo artigo 171, segundo o qual *os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino*, não se lhes atribui a prerrogativa de legislar sobre matéria de ensino.

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios o qual terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais (art. 170 e parágrafo único). “Vê-se aí, comenta lúcidamente o Sr. Gustavo Capanema, em toda a evidência, o sentido com que a Constituição emprega a expressão “*sistema federal de ensino*”. É fora de dúvida que não é a legislação federal de ensino que se estenderá pelos diferentes pontos do País, na conformidade das deficiências locais. O sistema que, nos termos do artigo 170 da Constituição, atingirá todo o território nacional não é um sistema de princípios e regras constitucionais, mas um sistema de serviço de ensino, com os seus institutos, as suas escolas, os seus técnicos e os seus recursos” (Parecer preliminar — Gustavo Capanema). Se o *organizará* do art. 170 tem, evidentemente, sentido administrativo, o *organizarão* do art. 171 não poderá deixar de ter a mesma interpretação. “Tanto é certo, continua o Sr. Gustavo Capanema, em toda a evidência, o sentido com que a Constituição tem somente a significação de conjunto de serviços educacionais, que a Constituição, no parágrafo único do art. 171, estabelece que, para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, cooperará a União com o seu auxílio pecuniário. Um sistema que, para desenvolver-se, reclama cooperação financeira, outra coisa não pode ser senão um sistema de

serviços com seu pessoal, o seu material e os seus encargos, com todo o orçamento das suas despesas” (Gustavo Capanema — parecer citado). Dir-se-á, a organização de um sistema de ensino pressupõe legislação que a informe. Está certo. No caso, são, precisamente, os dispositivos constitucionais sôbre *diretrizes e bases* de cujos princípios nem a União, nem os Estados, se podem afastar.

O sistema federal de ensino da Constituição tem, realmente, sentido administrativo. Assim o entendeu o Congresso Nacional ao dispôr sôbre o sistema federal de ensino, na Lei nº 1254, de 4 de dezembro de 1950.

O conteúdo de seus artigos se expressa em dispositivos em que se enumeram os vários estabelecimentos integrantes do sistema, se regulam as condições das categorias dêsses estabelecimentos e a maneira de subvenções e a incorporação de bens imóveis ao patrimônio nacional e a criação de cargos e funções gratificados e medidas outras, tudo de caráter administrativo.

ENSINO SUPERIOR

O ensino superior, que se ministra em Faculdades, Escolas e Institutos, isolados ou reunidos em Universidade, tem por objetivo, como acentua o art. 38 do anteprojeto:

- a) O desenvolvimento da alta cultura e da pesquisa científica;
- b) a especialização filosófica, literária, científica, técnica ou artística;
- c) a habilitação para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais.

Na enumeração dos objetivos figura em primeiro lugar o da pesquisa científica. Quis-se com essa prioridade, significar que a pesquisa lhe é a razão primordial.

Com efeito, sem êsse objetivo, deforma-se o ensino, na exarcerbação do *doutorismo*, como árvore que se exaure ostentando na fronde a pujança de vegetação epífita. A orientação que se dá ao capítulo gira em tórno de duas condições essenciais: autonomia e flexibilidade.

Com êsse propósito, simplificam-se as condições de estrutura e funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior. Determina-se o mínimo de condições para a matrícula na primeira série e o de anos dos diferentes cursos.

Quanto ao *currículum*, será fixado pelas Congregações, de acôrdo com o *propósito do curso*. Quanto à sequência das disciplinas, exige-se, apenas, que seja lógica. Com êsse critério elástico, haverá, por certo, variações entre *currícula* das diversas escolas. Variações, sem dúvida, oportunas e necessárias. *Currícula* absurdos ou deficientes, modificações exageradas ou intempestivas, nunca. Exige-se-lhes, como contrôle, a aprovação do Conselho Nacional de Educação, em caso de escola isolada, ou do Conselho Universitário, em caso de escola integrante de Universidade.

Estabelecem-se normas para concurso de professor catedrático. Institui-se a carreira do magistério superior. Conserva-se a livre docência.

Requer-se o funcionamento, pelo menos de 70% do total das aulas e exercícios de cada disciplina. Possibilita-se a organização de cursos de pós-graduação.

Apoiam-se atividades estudantis que estimulem o estudo e despertem amor às virtudes cívico-sociais.

Qualidade de ensino é, enfim, o que se deseja.

Autonomia e flexibilidade são condições que geram ambiente propício à dignificação do magistério e ao aprimoramento do senso de responsabilidade de professores.

E é sòmente nesse ambiente que se pode garantir a qualidade do ensino.

UNIVERSIDADE

As Universidades, diz o ante-projeto, constituem-se pela reunião, sob administração comum, autônoma, de três ou mais estabelecimentos de ensino superior, um dos quais será uma Faculdade de Filosofia e dois outros entre Faculdade de Direito, Engenharia ou Medicina.

Nucleia a Universidade a Faculdade de Filosofia. Pela amplitude de seus estudos e pela *função pioneira da investigação científica* cabe-lhe ser o centro de formação. A alma da Universidade é a autonomia. “Universidade foi o nome de batismo da nova instituição, mas autonomia é o registro que atesta o seu aparecimento”, diz com justeza Raul Bittencourt.

Assim, na idade média, na atualidade. Entre nós, seródio foi o seu aparecimento. “A Universidade foi na América Portuguesa, ao contrário do que ocorreu na América Espanhola e na América Inglesa, uma conquista, laboriosa e secular, dos próprios filhos da terra, dos brasileiros, dos nossos heróicos antepassados”. (A Universidade e o Brasil. Haroldo Valadão. Separata do Anuário da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro). Enquanto surgia, em 1551, a Universidade Mayor de San Marcos de la Ciudad de los Reyes no Perú, em Lima, e, no mesmo ano, a Real Universidade do México e em 1613 a de Corduba, no vice-reinado do Prata, e a de San Francisco Xavier de Chuquisaca, em 1624, na Bolívia, e a de Havana, em 1728, e a de San Felipe de Santiago do Chile em 1738, (*in* Haroldo Valadão, opúsculo citado), só em 1920 se criava a Universidade do Rio de Janeiro. Mas, somente em 1945, concretizava-se a vitória do ideal universitário, com a autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar da Universidade do Brasil.

Pelo ante-projeto preserva-se essa ampla autonomia às Universidades.

O conceito de autonomia difere do de soberania. “Sobe-

rania é o poder supremo de determinar a si mesmo sua competência. Autonomia é o poder próprio, dentro de limites impostos” (Sampaio Doria. *A Constituição e a Legislação de ensino*. Separata da Revista da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, ano XLVII, de 1952).

Nas federações, *só o povo ou nação é soberano*, os Estados são autônomos.

Autonomia de um órgão administrativo, na frase de Girola, “resulta de uma situação juridicamente reconhecida ao órgão hierarquicamente inferior, pela qual êste não fica estrita e rigidamente vinculado, de todos os lados, ao poder hierárquico superior” (Apud Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Relatório da Comissão. Relator: Prof. Antônio Ferreira de Almeida Júnior).

Sob êste conceito, há fronteiras que limitam o campo da autonomia, dentro do qual, contudo, o órgão administrativo tem plena liberdade de movimentos.

Essa delimitação, na autonomia do ensino superior, entre nós se expressa em dispositivos constitucionais:

“*É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabeleceu*” (art. 141, § 14 — Constituição Federal).

Mas somente à União compete legislar sobre *condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais* (art. 5, XV, p.). (Constituição Federal).

O ensino superior está preso, assim, umbilicalmente, à legislação federal.

Na aula inaugural dos Cursos de 1953 da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, o professor Haroldo Valadão, tecendo comentários sobre legislação do ensino no que tange às condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais, considera que, no caso, permanece “*o Congresso Nacional na divisão das águas do cultural e do profissional, do científico e do prático*”. E interroga: “Devem

os estabelecimentos de ensino superior conceder diplomas puramente científicos, demonstrativos apenas de saber e cultura?" "Deve a verificação da competência para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais caber às Universidades e Faculdades ou Escolas, mediante a expedição de diplomas também de caráter profissional, ou ao poder público mediante o exame de estado, ou aos próprios profissionais nas suas organizações de classe?"

O ideal seria que as Universidades e os estabelecimentos de ensino superior conferissem somente diplomas científicos que não dessem direito ao exercício de profissões. Assim o é nos Estados Unidos, Inglaterra, Itália, Alemanha e outros países. Entre nós, porém, o diploma expedido pelos Cursos Superiores é, duplamente, científico e profissional.

Nessas condições, todos os cursos de ensino superior cujos diplomas fazem jús ao exercício profissional, devem estar sob vigilância do Poder Central.

Sob essa orientação está vasado o capítulo do Ensino Superior do ante-projeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Feitas estas considerações sobre o assunto, o meu parecer, na qualidade de relator sobre o capítulo Ensino Superior, é, de modo geral, favorável.

Explico-me: Parecer parcial sobre parte de um todo — Diretrizes e Bases da Educação Nacional — reflete somente parcela da impressão geral do conjunto.

Assim, o que estudado isoladamente se apresenta sob certa feição, ventilado globalmente pode mostrar-se, de modo diferente.

Parecer parcial, sujeito a amplo debate, nesta douta Comissão, é simples contribuição ao magno problema da Educação Nacional.

Sala da Comissão, em 4 de novembro de 1953.

Otávio Lobo, Relator

E M E N D A S

Tinha arquitetado algumas emendas a êste Capítulo do anteprojeto. Lendo, porém, as emendas apresentadas pelo II Congresso de Reitores das Universidades Brasileiras, em Curitiba, achei-as, as minhas, umas, inoportunas, outras, parcial ou totalmente coincidentes com as dessa assembléia de técnicos.

Assim, pareceu-me acertado apresentá-las, como expressão do consenso de professores sôbre as modificações ao anteprojeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao debate do plenário desta douta Comissão.

Não estou, em tudo, de pleno acôrdo com essas emendas. Reservo-me, porém, para expor minhas divergências no seio desta Comissão.

Não me chegaram ainda as conclusões do Primeiro Congresso Nacional de Ensino Jurídico que se vem de realizar em Fortaleza. Sou de acôrdo que, em tempo oportuno, sejam elas submetidas ao debate desta Comissão Técnica.

Eis as emendas:

*II CONGRESSO DOS REITORES DAS UNIVERSIDADES
BRASILEIRAS*

*Emendas ao projeto de lei de diretrizes e bases da
Educação Nacional*

EMENDAS APROVADAS NA SEGUNDA SESSÃO PLENÁRIA

Ao art. 45, acrescente-se, depois da expressão “ensino superior”: — “ressalvada a hipótese do art. 43”.

Ao mesmo artigo, depois da expressão “concurso de cada cadeira realizar-se” — acrescente-se: “Sempre que possível”.

* * *

Ao art. 51, § 1º, letra *d*, substitua-se pelo seguinte: —
“quadro do corpo docente inicial, constituído de acordo com o art. 45, recrutando-se os professores entre catedráticos, adjuntos, ou docentes livres de escolas ou faculdades, oficiais ou equiparadas, ou entre profissionais de competência especializada na matéria, a juízo do Conselho Nacional de Educação, em se tratando de estabelecimento isolado, ou do Conselho Universitário, quando se tratar de unidade integrante de Universidade, oficial ou reconhecida.

* * *

Ao art. 51, § 1º, acrescente-se:

“e) prova de que as escolas ou faculdades congêneres existentes na região são insuficientes para atender aos estudantes que as procuram, sendo lícito ao Conselho Nacional de Educação praticar as diligências que julgar convenientes, para demonstração do alegado”.

* * *

Ao art. 51, caput, substitua-se:

“prévio reconhecimento” por “prévia autorização”.

* * *

Ao art. 43, acrescente-se:

“Parágrafo único — A renovação do contrato dependerá do voto de dois terços da Congregação”.

EMENDAS APROVADAS NA TERCEIRA SESSÃO PLENÁRIA

Ao art. 48 e seu parágrafo único, substitua-se pelo seguinte:

“art. 48 — As Universidades constituem-se pela reunião, sob administração comum autônoma, de três ou mais estabelecimentos de ensino superior, um dos quais será obrigatoriamente Faculdade de Filosofia, sendo outras duas unidades escolhidas entre a de Direito, Medicina, ou Engenharia”.

“§ 1º — O nome Universidade é privativo das instituições deste gênero e de organizações de ensino agrícola, técnico ou industrial de grau superior, a estas não se aplicando a norma do artigo”.

“§ 2º — Às Universidades oficiais dar-se-á o nome do Estado, ou cidade em que tiver sua sede”.

* * *

Ao art. 39, II, substitua-se pelo seguinte:

“Duração mínima dos cursos de graduação:

- a) Medicina, seis anos;
- b) Direito e Engenharia, cinco anos;
- c) Farmácia, Odontologia, Veterinária, Agronomia, Ciências Econômicas, Contábeis, Atuariais, Estatística, quatro anos;
- d) bacharelado em Matemática, Física, Química, História Natural, Geografia, História, Ciências Sociais, Filosofia, Letras, Pedagogia, Jornalismo, Curso de Serviço Social e de Enfermagem, três anos.

Outros cursos de graduação e variantes dos acima indicados poderão ser estabelecidos pelos Conselhos Universitários, por iniciativa própria ou proposta das Congregações, com aprovação do Conselho Nacional de Educação”.

* * *

Ao art. 50, substitua-se pelo seguinte:

“São órgãos da administração universitária, salvo variantes

estabelecidas nos Estatutos, o Reitor, o Conselho Universitário, o Conselho de Curadores e a Assembléia Universitária”.

* * *

Ao art. 50, § 1º, substitua-se pelo seguinte:

“Nas Universidades Federais e naquelas em que a União concorrer com 50%, ou mais, da dotação anual, o Reitor será nomeado pelo Presidente da República, entre os professores catedráticos indicados pelo Conselho Universitário, em lista tríplice”.

* * *

Ao art. 50, § 2º, suprima-se: — “de um representante dos antigos alunos”.

* * *

Ao art. 50, § 4º, substitua-se pelo seguinte:

“A Assembléia Universitária será composta pelos professores catedráticos da Universidade”.

* * *

Ao art. 50, § 5º, substitua-se pelo seguinte:

“O mandato do Reitor, membros do Conselho Universitário e do Conselho de Curadores será de três anos”.

* * *

Aos artigos 41 e 42, substitua-se pelo seguinte:

“Art. — A carreira do magistério superior, nos termos do art. 39, XV, será constituída, de acôrdo com as necessidades de cada Escola, pelo instrutor, assistente, professor adjunto e professor catedrático.

Parágrafo único — O título de professor catedrático é privativo do titular efetivo da cadeira, em estabelecimento de ensino secundário, ou superior”.

“Art. — O assistente, de livre escolha do professor, é obrigado, dentro de três anos, a obter o título de docente livre da disciplina”.

“Art. — O professor catedrático, vitalício, na forma do art. 187 da Constituição Federal, será nomeado após concurso de títulos e provas, que serão:

- I — defesa de tese;
- II — prova escrita;
- III — prova didática;
- IV — prova prática ou experimental, quando couber”.

“Art. — A Comissão Julgadora do concurso para professor catedrático será integrada por cinco membros, dois dos quais professores catedráticos da Escola ou Faculdade e três escolhidos entre professores de outras Universidades, ou Faculdades, bem como entre profissionais de notável saber”.

“Art. — O título de livre docente será obtido mediante concurso de títulos e provas, na forma estatuída nos Estatutos das Universidades, ou nos Regulamentos das Faculdades ou Escolas isoladas.

§ 1º — O título de docente livre prevalece por cinco anos, podendo ser renovado, a pedido do interessado, pela Congregação, que para êste efeito apreciará as atividades e trabalhos que houver durante o período.

§ 2º — Nos concursos para a livre docência haverá, no mínimo, além da defesa de tese, prova escrita e prova didática.

§ 3º — Ao candidato aprovado em concurso de catedrático e não provido na cátedra será conferido o título de livre-docente.

§ 4º — A constituição das Comissões Julgadoras do con-

curso para a docência livre será regulada nos Estatutos da Universidade, ou no Regulamento da Faculdade ou Escola”.

“Art. — O título de doutor será obtido mediante aprovação em defesa de tese, na forma regulada nos Estatutos ou Regulamentos.

Parágrafo único — Caberá êsse título, igualmente, aos candidatos habilitados em concurso para professor catedrático, ou livre docente”.

* * *

Ao art. 44, substitua-se pelo seguinte:

“São órgãos da administração, nos estabelecimentos de ensino superior:

- a) — o Diretor;
- b) — a Congregação.

Parágrafo único — Os Estatutos das Universidades, ou o Regulamento das Faculdades, ou Escolas, poderão também criar um Conselho Técnico e Administrativo, ou Conselho Departamental”.

* * *

EMENDA Nº 16

Emendas oferecidas pelos Membros da Comissão de Educação e Cultura ao Capítulo do Ensino Superior do Projeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Ao artigo 39, inciso I, letra *b*.

“Suprima-se”

(*Coelho de Sousa*)

JUSTIFICAÇÃO

“A emenda visa suprimir o concurso de admissão às escolas superiores — o chamado exame vestibular.

Essa prova converteu-se numa aventura, como tãda aferição de conhecimentos realizada perante banca estranha ao estabelecimento em que o candidato realizou a sua formação — razão pela qual já nos manifestamos, em outra emenda, contrários ao “exame de Estado”.

A realidade nos mostra que candidatos, mais ou menos hábeis, conseguem classificar-se, enquanto outros, conscienciosamente preparados, frustam-se no exame.

Daí decorrem as piores consequências pedagógicas e sociais, pois os educandos, já conhecedores das disciplinas incluídas na prova de habilitação, perdem mais um ou dois anos, não se entregam, nesse período, a nenhum estudo sério, limitando-se à revisão das matérias nas semanas que antecedem à prova, sofrem tãdas as consequências perturbadoras dêsse “tempo de rua”.

O eminente diretor da Escola de Engenharia da Universidade do Rio Grande do Sul, e outros menos ilustres professôres, preconizam a substituição dêsse exame pela do curso propedêutico, que assegurará matrícula aos alunos aprovados.

Essa sugestão está consagrada no projeto e, no nosso entender, oferece a melhor solução.

Na verdade, a que visa o exame vestibular? Evidentemente a suprir as deficiências do curso secundário, a selecionar os mais capazes.

Mas, se o colégio universitário é, no conceito do relatório, “o crivo por onde deverão passar, em seu comêço de formação seletiva, todos os altos intelectuais brasileiros, todos os que se destinem às carreiras liberais” — não se compreende a exigência posterior do concurso de admissão, que redundam em superfetação.

Salvo se êsse concurso objetiva, apenas, reduzir os candidatos ao número de vagas fixadas pelos órgãos diretivos de cada escola superior — o que significa uma injustiça, um atentado ao direito do educando que, a custo de sacrifício, se habilitou para a

matrícula nos cursos superiores, medida que não poderá deixar de se refletir nocivamente no espírito do jovem, sacrificado pela verdadeira loteria que passará a ser, exclusivamente, o concurso de admissão.

Cumprе relembrar que são raros os países que incluem essa exigência na sua sistemática escolar.

Entretanto, em face dos nossos baixos padrões econômicos, das limitações orçamentárias que atingem a educação do nosso País, enquanto subsistir a situação atual, vale dizer, enquanto as escolas superiores prefixarem um número de vagas inferior ao de candidatos que batem às suas portas — poderão êsses estabelecimentos exigir, dentro da autonomia que lhes é assegurada, que a matrícula se faça na ordem da classificação obtida pelos alunos, na série pré-universitária.

É uma medida odiosa, que cumprе seja afastada no menor espaço de tempo possível — mas é uma aceitação transitória, da nossa dolorosa realidade”.

(*Coelho de Sousa*)

P A R E C E R

(*Otávio Lobo*)

Não me parece razoável, pelo menos no momento, a supressão do exame vestibular. Com todos os seus defeitos, é ainda um teste de seleção.

Sabemos como são precárias as condições de rendimento do nosso ensino. Dos cursos — secundário e superior — saem jovens com certificados e diplomas que atestam o término de estudos, mas, nem sempre, a ciência do curso.

Todos os cursos de ensino têm mais ou menos deficiências.

As falhas do curso secundário são supridas pelo Colégio Universitário — instrumento seletivo que nem se pode comparar com o exame vestibular. Mas o Colégio Universitário terá tam-

bém suas lacunas, como o Curso Secundário. Para supri-las ou minorá-las o exame vestibular é, ainda, meio eficaz. Demais, no presente, os estabelecimentos de ensino superior lutam com o problema de vagas — um número mínimo para excesso de alunos. Nessa conjuntura, o vestibular dentro do sentido da justiça será ainda segunda prova de seleção, ao encaminhar os mais hábeis, pelo menos presumivelmente, aos cursos superiores.

Esta a razão por que não sou favorável à emenda.

EMENDA Nº 20

“O atual Título VIII passará a constituir o Capítulo I do Título IX”.

(*Coelho de Sousa*)

JUSTIFICAÇÃO

Entendemos, com alguns ilustres educadores que integram a Comissão que elaborou o Projeto Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que o Colégio Universitário deve ser classificado em nível superior. Assim já se faz nos Estados Unidos; igualmente, propõe a reforma francêsa de Langevin.

(*Coelho de Sousa*)

PARECER

(*Otávio Lobo*)

O Colégio Universitário, se não é curso superior, é pelo menos, noviciado ao Curso Superior.

Sou, assim, favorável à emenda.

EMENDA Nº 32

Ao artigo 38 acrescente-se:

“d — formação de professores para o ensino de grau médio, especialmente para o curso secundário.

(*Lauro Cruz*)

JUSTIFICAÇÃO

As faculdades de filosofia, ciências e letras, entre outras finalidades, têm a de preparar professores para os cursos de grau médio.

(*Lauro Cruz*)

PARECER

(*Otávio Lobo*)

Parece-me, salvo melhor juízo, que o sentido da emenda está expresso, implicitamente, na letra e do artigo 38.

Realmente, nas *profissões técnico-científicas* está incluída a didática como a pedagogia. Assim, não sou favorável à emenda, por ser expletiva.

EMENDA N. 35.

“O inciso VIII do artigo 39 terá a mesma redação do inciso VIII do artigo 27, na forma proposta em emenda anterior e pelas mesmas razões”.

A emenda referida é a seguinte:

“Obrigação, por parte do estabelecimento, de fazer funcionar anualmente pelo menos 70% do total de aulas e exercícios que o calendário escolar atribua a cada disciplina, sob pena de ser suspenso e na reincidência ser fechado o estabelecimento”

(*Lauro Cruz*)

PARECER

(*Otávio Lobo*)

É favorável, por considerar muito justa a penalidade imposta.

EMENDA Nº 36

“Eliminar o inciso VII do artigo 39”.

Esta matéria não deve ser regulada pela lei de Diretrizes e Bases mas pela lei orgânica do ensino superior.

(*Lauro Cruz*)

PARECER

(*Otávio Lobo*)

Há muitos dispositivos da presente lei que deveriam ser regulados, orgânicamente, por lei particular. Mas, não há ainda lei orgânica do ensino superior; é aconselhável que a Lei de Diretrizes e Bases estabeleça certos *mínimos* que assegurem melhor rendimento e moralidade ao ensino. O meu parecer, assim, é contrário.

Sala da Comissão, 4 de novembro de 1953.

Otávio Lobo