

A UNIVERSIDADE BRASILEIRA SEGUNDO O ESTATUTO DE 1931

José Carlos Rothen (UNITRI)

A Educação Superior Brasileira tem como um dos primeiros marcos estruturais de regulação legislativa o *Estatuto das Universidades Brasileiras* promulgado em 11 de abril de 1931, na gestão de Francisco Campos à frente do Ministério da Educação e Saúde Pública. Na mesma data são baixados mais dois decretos-leis: o da Criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) e o da *Organização da Universidade do Rio de Janeiro* (URJ). Os três decretos são interligados: o *Estatuto* define o modelo de universidade a ser adotado no Brasil; a *Organização da Universidade do Rio de Janeiro* foi, por um lado, a primeira aplicação do modelo organizacional previsto no decreto, por outro, a definição dos “moldes” para o ensino nas diversas faculdades; e a “criação do CNE” aponta para a instalação de um “conselho técnico” com a atribuição de um órgão consultivo do Ministério.

O objetivo principal deste trabalho consiste em explicitar as concepções de universidade e de educação superior expressas nos três decretos e no texto de Francisco Campos, de 02 de abril de 1931, com a respectiva “*Exposição de Motivos*”.

Contexto e estrutura dos documentos.

Na primeira metade da década de 1930, no Brasil, os conflitos sociais permitem a adoção concomitante de políticas educacionais autoritárias e liberais (CUNHA, 1980, p. 206). Na sociedade civil também é marcante o confronto entre os defensores das duas políticas; por exemplo em dezembro de 1931 – após a edição do *Estatuto* – na IV Conferência Nacional de Educação, patrocinada pela ABE os seus “participantes dividiram-se em dois grupos [os autoritários e os liberais], sem que nenhum do dois tivesse conseguido que suas idéias exercessem hegemonia sobre todos os educadores” (CUNHA, 1980, p. 242).

Neste contexto, o *Estatuto* oscila entre a postura autoritária e a liberal. Sintomático é o fato de nos decretos propor-se um modelo único de universidade e, ao mesmo tempo, o *Estatuto* admitir “variantes regionais” (art 3). Segundo Fávero (2000, p. 45), “não é sem

razão que se diz que o *Estatuto* (...) é uma média das aspirações, apresenta às vezes caráter ambíguo mascarando a realidade”.

Nas primeiras linhas da *Exposição de Motivos*, Francisco Campos apresenta duas premissas básicas norteadoras da elaboração do *Estatuto das Universidades Brasileiras*: a) manter “um estado de equilíbrio entre tendências opostas” b) “não determinar uma brusca ruptura com o presente”. As intenções anunciadas na introdução da exposição estão presentes nos atos legislativos, marcando-os com a adoção de princípios ambíguos.

Uma das ações significativas para “evitar a brusca ruptura”, no conjunto dos documentos, foi a de harmonizar-se com o modelo em vigor nas instituições, novamente congregadas na Universidade do Rio de Janeiro¹. pelo decreto 19.852/1931 Tanto que a definição de universidade não ocorre pela explicitação das características principais do espírito universitário, mas sim pelos institutos congregados e por possuir tanto recursos didáticos como financeiros. No artigo 5º assim é prescrito:

A Constituição de uma universidade brasileira deverá atender às seguintes exigências

I congregar em unidade universitária pelo menos três dos seguintes institutos de ensino superior: Faculdade de direito, Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia e Faculdade de Educação, Ciências e letras;

II dispor de capacidade didática, aí compreendidos professores, laboratórios e demais condições necessários ao ensino eficiente;

III dispor de recursos financeiros concedidos pelos governos por instituições privadas e por particulares, que garantam o funcionamento normal dos cursos e a plena eficiência da atividade universitária;

IV submeter-se às normas gerais instituídas neste Estatuto.

As exigências para a instalação de uma Universidade são aquelas que a Universidade do Rio de Janeiro poderia cumprir sem maiores esforços. Nesse sentido destaca-se do artigo 5º : 1) como ainda não existia a propalada Faculdade de Educação, Ciências e Letras, o *Estatuto* prevê serem necessárias apenas a instalação de três dos quatro institutos previstos; 2) mantém-se a denominação de Faculdades para os cursos de direito e medicina e o termo Escola para o curso de engenharia, mesmo tendo o *Estatuto* validade nacional, adota-se os nomes dos Institutos de Educação Superior já existentes no Rio de Janeiro.

A figura do professor catedrático – instituída em 1808 por D. João VI – é mantida no *Estatuto*. Essa opção de não ruptura, segundo Fávero (2000, p.48-9) dificultou a criação de uma carreira docente e manteve o autoritarismo do professor catedrático. A única mudança realizada no sistema de cátedra é que, nas palavras de Campos (2000, p. 130), “a reforma altera de modo profundo e radical, o sistema de recrutamento do corpo docente”. Ou seja, mantém-se a figura do catedrático e o seu poder alterando-se apenas a forma de contratá-lo. Sendo a mudança mais relevante o fato do professor ser investido da “cátedra por título vitalício” (p. 131) somente após um período de 10 anos de exercício do cargo e da realização de novas provas.

Os decretos reforçam o status dos cursos de direito, engenharia e medicina ao colocá-los como obrigatórios para a constituição de uma universidade, e sendo os institutos que oferecem esses cursos, juntamente com o da Faculdade de Educação Ciências e Letras, os únicos com permissão para expedir o diploma de doutor. (Estatuto, art 90)

O conjunto dos quatro documentos (a *Exposição de Motivos* e os três decretos) objetivou estruturar a Universidade brasileira tanto no campo da organização administrativa como na didática; nesse sentido no *Estatuto* são definidos os órgãos administrativos e os princípios gerais da organização didática. No decreto da *Organização da Universidade do Rio de Janeiro* nos artigos 24 e 25 – que precedem as prescrições relativas à estrutura curricular e às orientações didáticas dos cursos que compõem a Universidade do Rio de Janeiro – determinam, em uma redação dúbia, de que todos os Institutos Federais deveriam seguir os “moldes” definidos pelo decreto ao elaborarem os seus regulamentos. Os artigos têm a seguinte redação:

Artigo 24. Cada um dos Institutos federais da Universidade terá a sua organização técnico-administrativa instituída e, regulamento especial e discriminada, para os efeitos da sua execução em regimento interno.

Parágrafo único. Os regulamentos de que trata este artigo serão expedidos pelo ministro da Educação e Saúde Pública, e os regimentos serão organizados pelos Conselhos técnico-administrativos e aprovados pelo Conselho Universitário.

Art. 25. A regulamentação de que trata o artigo anterior, além dos dispositivos gerais da organização técnica e administrativa constante do Estatuto das Universidades Brasileiras, deverá obedecer aos moldes abaixo instituídos

¹ A Universidade do Rio de Janeiro foi criada no ano de 1920 com a “agregação de algumas escolas profissionais”. (MENDONÇA, 2000, p. 135)

A redação dúbia – transitando entre prescrições específicas para a Universidade do Rio de Janeiro e para todas as instituições federais – perdura por todo o decreto. Em diversos momentos a redação é muito próxima, das atuais “Diretrizes Curriculares”, tratando de aspectos gerais; por exemplo, definindo os objetivos gerais dos cursos e a estrutura da grade curricular; ou ainda prevendo que o governo federal ‘expedirá decreto regulando no País o exercício da Odontologia,’ (artigo 314). Em outros momentos trata de aspectos particulares da Universidade do Rio de Janeiro; por exemplo, no artigo 99 ao tratar da instalação do Instituto Anatômico e Biológico a redação do artigo é direcionado a resolver um problema da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro.

A concepção de Universidade

Nessa seção destacar-se-ão alguns temas tratados nos conjuntos dos documentos analisados que expressam a concepção de universidade e de educação superior adotada nesse marco legislativo do Ensino Superior brasileiro.

a) Autonomia universitária

A autonomia universitária é ao mesmo tempo prevista e restringida no *Estatuto*. Na *Exposição de Motivos* Francisco Campos reconhece a importância da autonomia na constituição da Universidade, contudo considera “inconveniente e mesmo contraproducente” que naquele momento ela fosse concedida, pois ainda não haveria a maturidade suficiente para o seu pleno exercício. Como afirma Cunha (1980, p. 264) essa visão é coerente com a visão da ideologia autoritária que considerava o povo incapaz e necessitaria a condução de uma elite.

Em linhas gerais, a autonomia resumia-se à liberdade das Universidades de propor mudanças ou práticas, mas sempre era exigido algum ato do governo central para efetivá-las. Por exemplo, no artigo 11 é facultado às Universidades ampliarem as suas atividades criando novos institutos, mas a sua incorporação dependia, nos casos das federais, de decreto do Governo Federal, no caso das equiparadas, de ato do Ministro da Educação e Saúde Pública. A autonomia consentida nesse momento é aquela que “por meio de cooptação pode haver uma distribuição de encargos, de trabalhos, mas nunca do poder em si” (FAVERO, 2000, p. 45).

b) Conciliação entre formação cultural e profissional

Nos dispositivos legais, pretendeu-se conciliar a idéia de universidade, centrada no desenvolvimento de um alto padrão de cultura, com aquela voltada para a formação profissional. Dentro do princípio de não causar “brusca ruptura” com o presente, a conciliação entre as duas funções é mais um procedimento de justaposição ao invés de integração. Na *Exposição de Motivos*, Francisco Campos afirma: dos quatro institutos que caracterizariam uma universidade (de direito, de medicina, de engenharia e de educação, ciências e letras), os três primeiras seriam faculdades nas quais seriam formadas a elite profissional brasileira e a última estaria destinada a realização da investigação desinteressada, dessa forma as funções da universidade seriam cumpridas em locais diferentes. Nas palavras de Campos

O projeto exhibe, para que se constitua a Universidade, a incorporação de pelo menos três institutos de ensino superior, entre os mesmos incluídos os de direito, de medicina e de engenharia, ou, ao invés de um deles, a Faculdade de Educação, Ciências e Letras. Assim dispôs, atendendo à maior importância prática das respectivas profissões e às vantagens culturais representadas pela Faculdade de Educação, Ciências e Letras. (CAMPOS, 2000, 125)

Mesmo quando tenta inserir na formação nos cursos de direito, de medicina e de engenharia a “alta cultura”, ele o faz de maneira ambígua. Para a primeira, a formação do bacharel seria prioritariamente profissional, e a formação cultural ocorreria apenas em estudos avançados realizados no doutorado (CAMPOS, 2000, p. 133-4). Para o curso de medicina, a formação cultural não é prevista, sendo a científica ressaltada; ocorrendo concomitante a formação profissional, pois o médico, para atender as especificidades das doenças relacionadas ao nosso clima, precisaria ter, tanto o conhecimento já adquirido, como, ser capaz de produzir novos conhecimentos para poder aumentar a sua “ação salvadora” (p.138). Para o curso de engenharia, a formação cultural seria propedêutica corrigindo as limitações da formação do ensino secundário (p.142).

Em relação à inserção da pesquisa científica, no *Estatuto*, é prevista a presença da investigação científica nos três cursos profissionais – que caracterizam a universidade – com a realização da tese de doutorado; a formação profissional é justaposta à investigação científica, pois ela é apenas prevista na fase posterior à formação profissional. Em outras palavras as duas funções da universidade conviriam na Universidade, mas não seriam caracterizadas pela indissociabilidade entre a pesquisa e o ensino. A única exceção,

registrada acima, é do caso do curso de medicina para o qual é exigida, na *Exposição de Motivos*, a vinculação da formação profissional com o desenvolvimento do espírito científico

A confusão também ocorre na definição das atribuições da Faculdade de Educação Ciências e Letras, pois essa seria a responsável pela introdução na universidade brasileira dos mais altos níveis de cultura e da formação do espírito de investigação. Mas ela teria também um caráter pragmático, o de formar os professores. Em outras palavras, a escola desinteressada não poderia ser tão desinteressada.

c) Universidade ou Institutos Isolados.

Na *Exposição de Motivos*, Francisco Campos apresenta a idéia de o ensino superior, como “regra geral”, organizado em Universidades. Compreendia a organização em institutos isolados apenas como um estágio provisório. O *Estatuto* é intencionalmente omissivo em relação à estrutura organizacional dessas. Intencionalidade que pode ser identificada na redação da ementa do decreto 19.851/1931, posto que nela o legislador frisa a idéia do *Estatuto* não tratar dos Institutos isolados e que esses teriam regulamento próprio. Contudo, a partir do princípio de não estabelecer rupturas com o presente, no decreto não são apresentados mecanismos para a concretização da aspiração de o ensino organizado em Universidades. Como consequência a aceitação da possibilidade de sua realização em instituições isoladas permitiu-se que esta se tornasse a regra.²

d) Órgão colegiado

Uma das preocupações expressas nos quatro documentos analisados é em relação à necessidade de uma renovação nos métodos do ensino. Francisco Campos, a partir da crítica aos centros de direção por terem um “cunho acentuadamente e quase exclusivamente administrativo e burocrático” (*Exposição* p. 157), propõe no, conjunto dos documentos, a criação para cada uma das instâncias de administração um órgão para assumir o papel da supervisão e orientação das atividades didáticas: no âmbito do

² Em relação a predominância das Instituições Isoladas ver a crítica na década de 1960 de Newton Sucupira (1968)

Ministério o CNE, no da Universidade o Conselho Universitário e a Assembléia Universitária e, no dos Institutos, a Congregação e o Conselho Técnico-Administrativo.

A participação nos órgãos colegiados seria restringida a uma elite. No caso do CNE a um grupo do que se teria de “melhor em matéria de cultura e de educação” (CAMPOS, 2000, p.157). O Conselho Universitário seria constituído pelos diretores dos institutos, por um representante eleito de cada um dos Institutos obrigatórios para a constituição de uma universidade (de direito, de medicina, de engenharia e de educação, ciências e letras), um representante dos docentes livres, um dos ex-alunos e um do Diretório Central dos Estudantes (Estatuto, art. 22). A Assembléia Universitária, convocada apenas em eventos festivos, seria formada por todos os professores. (art. 24). O Conselho Técnico-Administrativo seria formado por três ou seis professores catedráticos (art. 29).

Os métodos de ensino

Com o *Estatuto* e com os outros dois decretos, Francisco Campos – além de determinar a estrutura organizacional da Universidade Brasileira – pretendeu reformular os métodos de ensino. Nesse aspecto, a concepção de educação subjacente aos documentos analisados recebe a influência da visão escolanovista³. É importante, aqui, ressaltar que, em algumas situações, a interpretação de Francisco Campos dos princípios fundamentais dessa corrente era questionada. Por exemplo, na IV Conferência Nacional de Educação promovida pela ABE, Nóbrega da Cunha afirmou que Campos defendia a idéia da formação integral do homem, mas ao discutir o tipo de educação a ser oferecida o fazia no sentido dogmático (cf. FÁVERO, 2000, p. 44).

A partir da sua interpretação da visão escolanovista, Francisco Campos compreendia que a educação superior brasileira cometia dois erros básicos a) o de ter como “regime didático” a preleção e as conferências; b) e da avaliação basear-se exclusivamente em provas finais. Como superação a esses problemas ele propõe a) a multiplicação dos “trabalhos práticos, as demonstrações e as ilustrações, de maneira que o aluno aprenda observando, fazendo e praticando” (CAMPOS, 2000, p. 133) b) a realização de provas parciais e a atribuição de notas a arguições e a trabalhos práticos.

³ Sobre a influência do ideário escolanovista no *Estatuto* ver Xavier (1990)

A extensão

Aproximando-se da concepção norte-americana de universidade, Francisco Campos apontava para a necessidade da Universidade estabelecer laços de solidariedade com a sociedade; nesse sentido entendia a extensão universitária como “poderoso mecanismo de contato dos institutos de ensino superior com a sociedade, utilizando em benefício desta as atividades universitárias” (CAMPOS, 2000, 122-3). Frisava a exigência do sistema universitário estar vinculado ao desenvolvimento, e adaptado ao crescimento econômico e cultural do país. Contudo, nos documentos legislativos torna-se claro que o contato da universidade com a sociedade resume-se na extensão, que implica em oferecer cursos “destinados a propagar, em benefício coletivo, a atividade técnica e científica dos institutos universitários”. (Estatuto, artigo 35 alínea f) e no ensino a formar profissionais.

Aqui cabe ressaltar que a idéia de indissociabilidade entre o ensino-pesquisa-extensão não aparece nos conjuntos dos documentos nem como aspiração. Muito provavelmente pelo fato de Campos compreender que a função pragmática da Universidade é a formação profissional.

e) Universidade um todo articulado

No *Estatuto* assumia-se a concepção de universidade como um todo articulado. Campos defendeu arduamente, na *Exposição de Motivos*, que a universidade é uma organização educacional diferenciada das outras pela sua unidade, sendo “um centro de contato, de colaboração e de cooperação de vontades e de aspirações, uma família intelectual e moral” (*Estatuto*, p. 122). A idéia de articulação e unidade é inicialmente desconsiderada no próprio *Estatuto*, no seu artigo quinto, que apresenta como exigência para a caracterização da Universidade a presença de determinados institutos e de dispor de recursos didáticos e financeiros, ao invés de prever a unidade como característica e exigência principal. No decreto da *Organização da Universidade do Rio de Janeiro*, a idéia predominante é a da universidade entendida como federação de faculdades isoladas, tendo como única previsão de unidade a instalação de uma reitoria comum.

Conclusão

A aspiração de conciliação das diversas correntes, além de gerar um documento em alguns pontos ambíguo acabou por desagradar a todas as correntes. Segundo Mendonça (2000, p. 138)

“O Estatuto desagradou a gregos e troianos. O grupo dos engenheiros da ABE criticava não só a excessiva ingerência oficial na universidade (esse grupo defendia fortemente a autonomia universitária, como condição para que se fizesse ciência desinteressada), bem como o caráter pragmático da Faculdade de Ciências, Educação e Letras. Os católicos acusavam o projeto de laicizante e, com base nesse argumento, criticavam tanto o seu caráter centralizador quanto a sua feição pragmática. De fato, a Reforma Campos não se tornou um elemento catalisador dos grupos envolvidos com a discussão sobre a questão da universidade. O próprio governo federal, aliás, não se empenhou na implementação da nova instituição)

Francisco Campos com a postura de não ruptura com o presente elabora uma reforma que apresenta os seus princípios fundamentais (por exemplo: autonomia, ensino em universidades) mas assume a idéia de que na realidade do momento não seria possível implantá-los. Como resultado, mantêm-se as práticas do momento, postergando a implantação do modelo concebido.

Nos documentos analisados não há uma concepção homogênea de universidade, e de educação superior sendo o *Estatuto da Universidade Brasileira*, apesar das suas ambigüidades – e quem sabe por causa delas mesmo – representativo das concepções que permearam a discussão posterior sobre o modelo de Universidade a ser então adotado no Brasil. Da leitura dos documentos destaca-se as seguintes questões que até hoje continuam presentes:

- Autonomia universitária deve ser plena ou restringida pelo Estado? Qual o grau de autonomia desejável?
- Qual deve ser a prioridade do ensino realizado na Universidade? A formação profissional? A formação cultural? As duas?
- É possível o ensino superior fora do sistema universitário?
- Qual deve ser a representatividade nos órgãos colegiados?
- Qual o método de ensino? É aceitável o uso intensivo de aulas expositivas? Em que dimensão devem ser inseridas as atividades práticas?

- Como a Universidade pode contribuir para a sociedade? Qual o seu papel no desenvolvimento brasileiro?
- Qual estrutura organizacional permitiria a Universidade não resumir-se a uma federação de faculdades isoladas?
- Como garantir a indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão?

Referência Bibliográfica

BRASIL. Decreto n. 19.850 de 11 de abril de 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação.

BRASIL. Decreto n. 19.851 de 11 de abril de 1931. Estatuto da Universidade Brasileira.

BRASIL Decreto n. 19.852 de 11 de abril de 1931. Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro.

CAMPOS, Francisco. Exposição de motivos. In FAVERO, Maria de Lourdes. **Universidade e poder: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45**. 2ª ed. Brasília: Plano, 2000. p. 121-158.

CUNHA, Luís Antônio O Ensino Superior na Era Vargas. In **A universidade temporã: o Ensino Superior da Colônia a Era e Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. p. 204-295.

FAVERO, Maria de Lourdes. A universidade no Brasil de 1930 a 1937. In **Universidade e poder: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45**. 2ª ed. Brasília: Plano, 2000. p. 29-77.

MENDONÇA, Ana Waleska P.C. A universidade no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: Anped. n. 14 p. 132-150 Mai/Jun/Jul/Ago 2000.

SUCUPIRA, Newton. A reestruturação das Universidades Federais. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro: INEP, v. 50, n. 111, p. 83-95, jul/set, 1968.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. A reforma Francisco Campos. In **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino**. Campinas/SP: Papirus, 1990. p.85-105