

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO Nº: 888/68 CEE

INTERESSADO: CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO.

ASSUNTO : Sobre denominação das Faculdades de Filosofia,
Ciências e Letras.

P A R E C E R Nº 14/68 CONSELHO PLENO

Da possibilidade de serem criadas,
como institutos isolados,
Faculdades de Filosofia, de
Ciências ou de Letras, ou de dois
desses ramos de ensino.

1. Para pronunciar-me sobre a questão em debate, necessário se torna breve referência à orientação cada vez mais prevalecente em Hermenêutica Jurídica, no sentido de que as leis, máxime quando constituem um todo orgânico e programático, não podem ser interpretadas através de seus preceitos isolados, mas sim como uma unidade sistemática, na qual cada dispositivo só possui sentido em função dos demais.

Além dessa exigência de ordem sistemática, uma outra também se impõe, quanto às variações semânticas que sofrem os textos legais no decurso de sua eficácia, quer em virtude de mutações operadas no plano dos fatos, quer pela intercorrência de novos valores ou motivos de estimativa, quer ainda em razão da promulgação de novas normas, cuja vigência tem o efeito de conferir significado novo às disposições anteriores. Tais diretrizes de exegese, que tenho procurado expor nos quadros da "teoria tridimensional do direito", revelam que as regras jurídicas não poderio ser bem entendidas sem se levar em conta a elasticidade que lhes é própria, tal a sua necessária correlação com mutações operadas no meio social a que se destinam. O fator "tempo" exerce, desse modo, uma influência decisiva na vida do direito, o que tudo tem sido posto em relevo pela nova Lógica Jurídica, em cujo seio se constitui, paulatinamente, um ramo destinado a desempenhar grande papel na Ciência Jurídica contemporânea, a "Semântica Jurídica", isto é, a teoria sobre as mutações de significado que sofrem as normas de direito, temporalmente, em função dos três apontados fatores, intimamente correlacionados na estrutura da experiência jurídica.

2. Relembrados tais princípios, verificamos que o problema da criação das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras passou a ser posto de maneira bem diversa daquela que, de início, correspondeu aos propósitos do legislador pátrio, ao instituir as nossas primeiras Universidades.

Por motivos doutrinários que aqui não cabe discutir, a idéia primordial que norteou a vida universitária brasileira foi a de uma entidade que teria como centro do sistema uma "Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras", concebida como um complexo de institutos básicos.

Os demais estabelecimentos de ensino superior desempenhariam, desse medo, uma função de especialização ou de complementariedade, atendida, na medida do possível, uma formação básica comum.

O fato, porém, de serem constituídas as nossas primeiras e principais Universidades, como a de São Paulo e do Rio de Janeiro, graças ao aproveitamento dos institutos de ensino superior já existentes, cada qual dotado de estrutura própria e de quadros docentes revestidos de direitos e prerrogativas, comprometeu, desde logo, o plano concebido, não se operando a desejada integração dos estudos, nem uma correlação mais íntima entre as diversas entidades apenas justapostas, prevalecendo a unidade burocrática ou administrativa sobre a programada unidade pedagógica. Diga-se de passagem, que o plano era, em si mesmo, o fruto de um intelectualismo abstrato, insuscetível de vingar, como não vingou, até mesmo nas Universidades instituídas "ex novo", sem se falar na compreensão equívoca da Filosofia como um "saber enciclopédico", uma das mais ruinosas ideias que nos legou o positivismo.

O certo é que as recém criadas Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras não se distinguiram, substancialmente, das demais entidades universitárias, no tocante à sua posição na estrutura da Universidade: atuaram, desde o início, e ainda atuam, não como institutos básicos, mas como estabelecimentos iguais aos outros, isto é, destinados principalmente a conferir diplomas para o exercício de profissão liberal. É a razão pela qual o Governo Federal houve por bem promulgar o Decreto - lei n. 53, de 18 de novembro de 1966, fixando novas normas para a organização das Universidades - federais, prevendo a criação de unidades destinadas ao ensino básico, as quais já não se confundem com as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras. Estas, consoante reza o parágrafo único do artigo 4º, do citado diploma legal, devem, ao contrário, adequar-se à nova lei, como escolas de formação profissional e pesquisa aplicada, pressupondo o "sistema comum", a que se refere o artigo 2º, n. II.

Em São Paulo, por iguais motivos, já se cuida também de uma solução análoga, com "institutos básicos" que não se confundam com as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, muito embora estas possam oferecer os elementos mais necessários à sua constituição.

3. Pois, bem, se analisarmos o que dispõem os artigos 59 e 77 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, à luz das tarefas de início programadas para as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, compreenderemos por qual motivo se entendeu, a partir de vigência daquele diploma legal, em dezembro de 1962, haver impossibilidade de

cursos autônomos de Filosofia, Ciências ou Letras, exigindo-se sempre a integração desses cursos em uma única entidade. É que, com o advento da Lei de Diretrizes e Bases, após a sua longa e penosa tramitação no Congresso Nacional, já haviam sido fundadas diversas Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, de conformidade com os propósitos iniciais, subsistindo, como sói acontecer, por força de inércia, as antigas estruturas, embora já nenhuma dúvida houvesse quanto à inviabilidade das funções que lhes haviam sido conferidas. Daí a interpretação dada então aos textos legais, como se outra não comportassem, mais consentânea com os ditames da experiência e os reclamos da educação nacional.

Já agora o problema começa a ser posto com maior clareza, tornando-se patente o absurdo de pretender-se a fundação de entidades de tríplice estrutura, onde e quando só existam condições para o desempenho razoável de apenas um dos apontados cursos. Entra pelos olhos que, se um Estado ou um Município tem elementos materiais e culturais para criar uma boa Faculdade de Ciências, cuja necessidade é aconselhável, nas atuais conjunturas, nada justifica se lhe queira impor um modelo abstrato e cerebrino de uma Escola polivalente, em manifesta desproporção com os recursos técnicos e financeiros disponíveis. A incongruência de tais situações foi se tornando cada vez mais insuportável à medida que veio se expandindo e descentralizando a rede do ensino superior, passando os Municípios a desempenhar um papel relevante nessa ordem de atividades, ou foram surgindo entidades privadas empenhadas em ministrar formação universitária às populações interioranas.

O certo é que o entendimento rígido dos mencionados preceitos da Lei de Diretrizes e Bases já causou danos inegáveis, pela falta de concentração dos recursos disponíveis em institutos dedicados a um ramo específico do saber, dispersando-se meios e energias num ralo e problemático atendimento dos pressupostos mínimos a que deve satisfazer uma verdadeira "Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras". 4. Se assim é, se assim ineludivelmente se põe a questão, é caso de perguntar se é mister a revogação de algum dos preceitos da Lei de Diretrizes e Bases, para que seja possível superar o impasse em que nos encontramos. Parece-me que não.

Analisando, com efeito, o que rezam os já citados artigos 59 e 77 da Lei de Diretrizes e Bases, verifica-se que tem sido tirado de seu contexto urna conclusão que nos mesmos não se contém. Determinar que uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras não possa funcionar com menos de quatro de seus cursos de bacharelado, dentre os quais os

de Ciências e Letras, não importa na conclusão que seja vedada a fundação de uma Escola autônoma, destinada ao desempenho de uma das seções daquele instituto poliforme. A conclusão negativa tem sido inferida, a meu ver em virtude do meu emprego de um dos mais perigosos processos de exegese, que é o argumento "a contrário senso". Praticamente tem-se raciocinado assim: "se o art. 79 só concebe uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras com quatro cursos, nenhum de seus cursos pode ter estrutura autônoma". A rigor, porém, o que o citado dispositivo legal contém, "a contrário senso", é apenas isto: "nenhuma Escola será Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras se não ministrar pelo menos quatro dos cursos do bacharelado para ela previstos". Logo, não há que se falar na impossibilidade de uma Faculdade de Ciências ou de Ciências e Letras, nem muito menos se pode inferir tal conclusão pelo fato de dizer a Lei de Diretrizes e Bases, no seu artigo 59, que a formação de professores para o ensino médio será feita nas Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras. Também neste ponto, tem-se tirado uma consequência rígida, que o já lembrado Decreto-lei n. 53, de 18.11.1966, bem como o de n. 252, de 28.2.1967, que lhe é complementar, vieram desfazer. Não é demais tecer alguma consideração sobre esses textos legais, que fixam normas, no tocante à "estruturação universitária", federal, com implicações em todo o sistema de ensino superior do Brasil.

5. Note-se, preliminarmente, que os Decretos-lei ns. 53 e 252 foram emanados pelo Governo Revolucionário, com base no artigo 31 do Ato Institucional n. 2, tratando-se, pois, de textos legislativos ratificados em todos os seus termos pela atual Constituição. Os seus preceitos, no que fossem colidentes com a Lei de Diretrizes e Bases, teriam importado, por conseguinte, na revogação parcial desta.

Ora, um dos pontos fundamentais do citado Decreto-lei n.53, diz respeito exatamente à estrutura das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, cuja "transformação" (sic) foi determinada, expressamente, pelo 'parágrafo único do artigo 4º, a fim de se adequarem a observância dos novos princípios e normas, quanto à distinção entre as "unidades básicas", ou de formação comum a toda a Universidade e as "unidades de formação profissional". Tal determinação equivale a dizer que as Faculdades de Filosofia deixaram de ser concebidas como unidades de "ensino e pesquisa básicos, para constituírem o que na realidade, sempre o foram: "institutos de formação profissional e de pesquisa aplicada", o que não quer dizer que não possam desenvolver também pesquisa pura.

É inegável, por conseguinte, que o Decreto-lei n. 53 veio dar novo sentido à compreensão da Lei de Diretrizes e Bases, libertando o intérprete da via até então prevalecente e que, pelos motivos já

expostos, não se compadecia sequer com o disposto nos artigos 59 e 77.

Se, por conseguinte, alguma dúvida ainda subsistir, quanto à improcedência da interpretação dada aos mencionados preceitos, o próprio legislador federal se encarregou de dissipá-la: aos exegetas, partidários da interpretação proibitiva, não restaria senão receber a nova lei como revocatória da Lei de Diretrizes e Bases, na hipótese ora examinada. A meu ver, não houve revogação, mas antes complementação do texto anterior na objetividade de seu significado, tornando-o mais transparente.

Alegar-se-á, todavia, que o Decreto-lei n. 53 só se refere às Universidades federais, mas se o seu artigo 10 dá preferência, para a concessão de subvenções e auxílios da União, às "Universidades não federais" que observarem preceitos idênticos ou equivalentes aos seus, é evidente que se trata de normas de aplicação geral, sendo absurdo que, em matéria de estruturação universitária, possa haver discrepâncias essenciais no País.

Parece-me, em suma, que, quer se estude o assunto à luz da compreensão objetiva e concreta dos textos da própria lei de Diretrizes e Bases, quer se correlacione esta lei básica com o Decreto-lei n. 53, quer se levem em conta, como me parece mais razoável, todos esses elementos normativos, e mais os valores e circunstâncias fáticas da experiência educacional brasileira, impõe-se conclusão de que inexistente impedimento legal à criação de uma Faculdade de Ciências e letras em Votuporanga, como estabelecimento isolado, dispensando de ter quatro cursos de bacharelado, por ser esta uma exigência restrita às Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras. Pode-se mesmo prever que estas tenderão a se discriminar em "unidades autônomas", pela força natural das coisas, deixando de ser o que, em geral, têm sido, um conglomerado de secções heterogêneas, ligadas mais por vínculos administrativos do que pela real integração dos cursos na unidade de um sistema.

as. Conselheiro MIGUEL REALE
RELATOR

Aprovado por unanimidade na 201ª sessão do Conselho Estadual de Educação, realizada em 25 de março de 1968.

VOTO DO CONSELHEIRO MIGUEL REALE

Da possibilidade de serem criadas, como institutos isolados, Faculdades de Filosofia, de Ciências ou de Letras, ou de dois desses ramos de ensino.

1. Para pronunciar-me sobre a questão em debate, necessário se torna breve referência à orientação cada vez mais prevalecente em Hermenêutica Jurídica, no sentido de que as leis, máxime quando constituem um todo orgânico e programático, não podem ser interpretadas através de seus preceitos isolados, mas sim como uma unidade sistemática, na qual cada dispositivo só possui sentido em função dos demais.

Além dessa exigência de ordem sistemática, uma outra também se impõe, quanto às variações semânticas que sofrem os textos legais no decurso de sua eficácia, quer em virtude de mutações operadas no plano dos fatos, quer pela intercorrência de novos valores ou motivos de estimativa, quer ainda em razão da promulgação de novas normas, cuja vigência tem o efeito de conferir significado novo às disposições anteriores. Tais diretrizes de exegese, que tenho procurado expor nos quadros da "teoria tridimensional do direito", revelam que as regras jurídicas não poderão ser bem entendidas sem se levar em conta a elasticidade que lhes é própria, tal a sua necessária correlação com mutações operadas no meio social a que se destinam. O fator "tempo" exerce, desse modo, uma influência decisiva na vida do direito, o que tudo tem sido posto em relevo pela nova Lógica Jurídica, em cujo seio se constitui, paulatinamente, um ramo destinado a desempenhar grande papel na Ciência Jurídica contemporânea, a "Semântica Jurídica", isto é, a teoria sobre as mutações de significado que sofrem as normas de direito, temporalmente, em função dos três apontados fatores, intimamente correlacionados na estrutura da experiência jurídica.

2. Relembrados tais princípios, verificamos que o problema da criação das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras passou a ser posto de maneira bem diversa daquela que, de início, correspondeu aos propósitos do legislador pátrio, ao instituir as nossas primeiras Universidades.

Por motivos doutrinários que aqui não cabe discutir, a ideia primordial que norteou a vida universitária brasileira foi a de uma entidade que teria como centro do sistema uma "Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras", concebida como um complexo de institutos básicos.

Os demais estabelecimentos de ensino superior desempenhariam, desse medo, uma função de especialização ou de complementariedade, atendida, na medida do possível, uma formação básica comum.

O fato, porém, de serem constituídas as nossas primeiras e principais Universidades, como a de São Paulo e do Rio de Janeiro, graças ao aproveitamento dos institutos de ensino superior já existentes, cada qual dotado de estrutura própria e de quadros docentes revestidos de direitos e prerrogativas, comprometeu, desde logo, o plano concebido, não se operando a desejada integração dos estudos, nem uma correlação mais íntima entre as diversas entidades apenas justapostas, prevalecendo a unidade burocrática ou administrativa sobre a programada unidade pedagógica. Diga-se de passagem que o plano era, em si mesmo, o fruto de um intelectualismo abstrato, insuscetível de vingar, como não vingou, até mesmo nas Universidades instituídas "ex novo", sem se falar na compreensão equívoca da Filosofia como um "saber enciclopédico", uma das mais ruinosas ideias que nos legou o positivismo.

O certo é que as recém criadas Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras não se distinguiram, substancialmente, das demais entidades universitárias, no tocante a sua posição na estrutura da Universidade: atuaram, desde o início, e ainda atuam, não como institutos básicos, mas como estabelecimentos iguais aos outros, isto é, destinados principalmente a conferir diplomas para o exercício de profissão liberal. É a razão pela qual o Governo Federal houve por bem promulgar o Decreto-lei n. 53, de 18 de novembro de 1966, fixando novas normas para a organização das Universidades federais, prevendo a criação de unidades destinadas ao ensino básico, as quais já não se confundem com as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras. Estas, consoante reza o parágrafo único do artigo 4º, do citado diploma legal, devem ao contrário, adequar-se à nova lei, como escolas de formação profissional e pesquisas aplicada, pressupondo o "sistema comum", a que se refere o artigo 2º, n. II.

Em São Paulo, por iguais motivos, já se cuida também de uma solução análoga, com "institutos básicos" que não se confundam com as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, muito embora estas possam oferecer os elementos mais necessários à sua constituição.

3. Pois, bem, se analisarmos o que dispõem os artigos 59 e 77 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, à luz das tarefas de início programadas para as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, compreenderemos por qual motivo se entendeu, a partir da vigência daquele diploma legal, em dezembro de 1962, haver impossibilidade de

cursos autônomos de Filosofia, Ciências ou Letras, exigindo-se sempre a integração desses cursos em uma única entidade. É que, com o advento da Lei de Diretrizes e Bases, após a sua longa e penosa tramitação no Congresso Nacional, já haviam sido fundadas diversas Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, de conformidade com os propósitos iniciais, subsistindo, como sói acontecer, por força de inércia, as antigas estruturas, embora já nenhuma dúvida houvesse quanto à inviabilidade das funções que lhes haviam sido conferidas. Daí a interpretação dada então aos textos legais, como se outra não comportassem, mais consentânea com os ditames da experiência e os reclamos da educação nacional.

Já agora o problema começa a ser posto com maior clareza, tornando-se patente o absurdo de pretender-se a fundação de entidades de tríplice estrutura, onde e quando só existam condições para o desempenho razoável de apenas um dos apontados cursos. Entra pelos olhos que, se um Estado ou um Município tem elementos materiais e culturais para criar uma boa Faculdade de Ciências, cuja necessidade é aconselhável, nas atuais conjunturas, nada justifica se lhe queira impor um modelo abstrato e cerebrino de uma Escola polivalente, em manifesta desproporção com os recursos técnicos e financeiros disponíveis. A incongruência de tais situações foi se tornando cada vez mais insuportável é medida que veio se expandindo e descentralizando a rede do ensino superior, passando os Municípios a desempenhar um papel relevante nessa ordem de atividades, ou foram surgindo entidades privadas empenhadas em ministrar formação universitária às populações interioranas.

O certo é que o entendimento rígido dos mencionados preceitos da Lei de Diretrizes e Bases já causou danos inegáveis, pela falta de concentração dos recursos disponíveis em institutos dedicados a um ramo específico do saber, dispersando-se meios e energias num ralo e problemático atendimento dos pressupostos mínimos a que deve satisfazer uma verdadeira "Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras".

4. Se assim é, se assim ineludivelmente se põe a questão, é caso de perguntar se é mister a revogação de algum dos preceitos da Lei de Diretrizes e Bases, para que seja possível superar o impasse em que nos encontramos. Parece-me que não.

Analisando, com efeito, o que rezam os já citados artigos 59 e 77 da Lei de Diretrizes e Bases, verifica-se que tem sido tirado de seu contexto uma conclusão que nos mesmos não se contém. Determinar que uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras não possa funcionar com menos de quatro de seus cursos de bacharelado, dentre os quais os

de Ciências e Letras, não importa na conclusão de que seja vedada a fundação de uma Escola autônoma, destinada ao desempenho de uma das secções daquele instituto poliforme. A conclusão negativa tem sido inferida, a meu ver, em virtude do mau emprego de um dos mais perigosos processos de exegese, que é o argumento "a contrário senso". Praticamente tem-se raciocinado assim: "se o art. 79 só concebe uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras com quatro cursos, nenhum de seus cursos pode ter estrutura autônoma". A rigor, porém, o que o citado dispositivo legal tem, "a contrário senso", é apenas isto: "nenhuma Escola será Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras se não ministrar pelo menos quatro dos cursos do bacharelado para ela previstos". Logo, não há que se falar na impossibilidade de uma Faculdade de Ciências ou de Ciências e Letras, nem muito menos se pode inferir tal conclusão pelo fato de dizer a Lei de Diretrizes e Bases, no seu artigo 59» que a formação de professores para o ensino médio será feito nas Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras. Tombem neste ponto, tem-se tirado uma consequência rígida, que o já lembrado Decreto-lei n. 53» de 18.11.1966, bem como o de n. 252 de 28.2.1967, que lhe é complementar, vieram desfazer. Não é demais tecer alguma consideração sobre esses textos legais, que fixam normas, no tocante a. "estruturação universitária", federal, com implicações em todo o sistema de ensino superior do Brasil.

5. Note-se, preliminarmente, que os Decretos-lei ns. 53 e 252 foram emanados pelo Governo Revolucionário, com base no artigo 31 do Ato Institucional n. 2, tratado - se, pois, de textos legislativos ratificados em todos os seus termos pela atual Constituição. Os seus preceitos, no que fossem colidentes com a Lei de Diretrizes e Bases, teriam importado, por conseguinte, na revogação parcial desta. Ora, um dos pontos fundamentais do citado Decreto-lei n. 53, diz respeito exatamente à estrutura das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, cuja "transformação" (sic) foi determinada, expressamente, pelo parágrafo único do artigo 4º, a fim de se adequarem à observância dos novos princípios e normas, quanto à distinção entre as "unidades básicas", ou de formação comum a toda a Universidade e as "unidades de formação profissional", Tal determinação equivale a dizer que as Faculdades de Filosofia deixaram de ser concebidas como unidades de "ensino e pesquisa básicos", para constituírem o que, na realidade, sempre o foram: "institutos de formação profissional e de pesquisa aplicada", o que não quer dizer que não possam desenvolver também pesquisa pura.

É inegável, por conseguinte, que o Decreto-lei n. 53 veio dar novo sentido à compreensão da Lei de Diretrizes e Bases, libertando o intérprete da via até então prevalecente e que, pelos motivos já

expostos, não se compadecia sequer com o disposto nos artigos 59 e 77. Se, por conseguinte, alguma dúvida ainda subsistir, quanto à improcedência da interpretação dada aos mencionados preceitos, o próprio legislador federal se encarregou de dissipá-la. São exegetas, partidários da interpretação proibitiva, não restaria senão receber a nova lei revocatória da Lei de Diretrizes e Bases, na hipótese ora examinada. A meu ver, não houve revogação, mas antes complementação do texto anterior na objetividade de seu significado, tornando-o mais transparente.

Alegar-se-á, todavia, que o Decreto-lei n. 53 só se refere às Universidades federais, mas se o seu artigo 10 dá preferência, para a concessão de subvenções e auxílios da União, às "Universidades não federais" que observarem preceitos idênticos ou equivalentes aos seus, é evidente que se trata de normas de aplicação geral, sendo absurdo que, em matéria de estruturação universitária, possa haver discrepâncias essenciais no País.

Parece-me, em suma, que, quer se estude o assunto à luz da compreensão objetiva e concreta dos textos da própria Lei de Diretrizes e Bases, quer se correlacione esta lei básica com o Decreto-lei n. 53, quer se levem em conta, como me parece mais razoável, todos esses elementos normativos, e mais os valores e circunstâncias fáticas da experiência educacional brasileira, impõe-se conclusão de que inexistente impedimento legal a criação de uma Faculdade de Ciências e Letras em Votuporanga, como estabelecimento isolado, dispensando de ter quatro cursos de bacharelado, por ser esta uma exigência restrita às Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras. Pode-se mesmo prever que estas tenderão a se discriminar em "unidades autônomas", pela força natural das coisas, deixando de ser o que, em geral, têm sido, um conglomerado de seções heterogêneas, ligadas mais por vínculos administrativos do que pela real integração dos cursos na unidade de um sistema.

Aprovado por unanimidade na 201ª sessão do Conselho Estadual de Educação, realizada em 25 de março de 1968.