

O ENSINO JURÍDICO NO BRASIL: ANÁLISE SOBRE A MASSIFICAÇÃO E O ACESSO AOS CURSOS DE DIREITO

LEGAL EDUCATION IN BRAZIL:
AN ANALYSIS ON OVERCROWDING AND ACCESS TO LAW COURSES

RENATO DE OLIVEIRA BRITO*

RESUMO

Nessa primeira década do século XXI, o crescimento dos cursos de Direito no Brasil foi bastante expressivo. Concomitante a esse crescimento, começam a surgir as preocupações e críticas acerca da qualidade do ensino que é oferecido. Ao se considerar tal contexto, no presente trabalho elencou-se como tema o ensino jurídico no Brasil, tendo como focos principais a avaliação, regulação e supervisão desses cursos. O intuito foi responder as indagações que envolvem os cursos de Direito espalhados pelo país, conhecer os papéis e identificar as ações de competência do Ministério da Educação – MEC, por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na aplicabilidade dos métodos de avaliação, regulação e supervisão dos cursos jurídicos brasileiros. Os objetivos específicos visam a descrever o quadro histórico da evolução do acesso e permanência dos acadêmicos ao curso superior de Direito, identificar e explicar as prováveis causas que levaram à massificação desse processo, gerando a crise na qualidade do ensino jurídico. A pesquisa foi realizada a partir da linha metodológica empírica utilizando-se o método hipotético-dedutivo. O estudo permitiu confirmar a hipótese levantada sobre a relação existente entre o grande crescimento dos cursos de Direito e o alto índice de reprovação nos exames da OAB. Além disso, as leituras realizadas também confirmam que esse tema tem inquietado críticos desde o início do século XXI.

Palavras-chave: Ensino jurídico; Avaliação; Regulação; Supervisão.

ABSTRACT

In the decade of this century, the growth of the law school in Brazil was quite significant. Concomitant to this growth, some concerns and criticism emerge about the education quality offered. Upon considering such context, the present study listed out as theme the legal education in Brazil, with the main focuses the assessment, regulation and supervision of these courses. The aim was to answer the questions involving the law schools around the country, get to know the roles and identify the actions by the Department of Education - MEC, through the National System of Undergraduation Education Assessment (SINAES) and the Order of Attorneys of Brazil (OAB) on the applicability of evaluation methods, regulation and supervision of law courses in Brazil. The specific objectives are intended to describe the background history of the development of access and permanence of law college students, identify and explain the probable causes that led to the crowding of this process, creating a crisis in the quality of legal education. The search is performed from the empirical methodological line and method used is hypothetical-deductive. The study has confirmed the hypothesis on the relationship between the great growth of law schools and the high rate of failure in OAB examinations. In addition, our readings point that the critical issue is troubling since the beginning of the century.

Keywords: Legal education; Assessment; Regulation; Supervision.

* Pesquisador Visitante em Direitos Humanos pelo *Centre For Social Science Research* da Universidade de Cape Town – África do Sul (2005). Graduado em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Atualmente é Membro do Grupo de Pesquisa “Gestão Educacional, Economia e Implicações Curriculares” UCB/CNPq e Colaborador em projetos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

INTRODUÇÃO

O curso de Direito tem ganhado espaço bastante expressivo no Brasil. Concomitante à sua procura, houve um aumento que, por motivos diversos abordados no decorrer do trabalho, pode ser considerado como desordenado.

Esse aumento resulta das políticas públicas educacionais adotadas sob a égide do neoliberalismo, que têm como ponto principal a expansão do sistema numa perspectiva quantitativa e não qualitativa, conforme requer um ensino efetivamente de qualidade, que se atenha à pesquisa, à formação crítica, a ensinar ao aluno a condição de criar e recriar o ordenamento jurídico, capacitando-o não somente para a reprodução do conhecimento, mas para a produção de novos saberes.

Assim, se, por um lado, há nessa lógica a intenção de universalizar e democratizar o acesso ao nível superior, por outro, deu-se a massificação e a banalização da produção do saber científico. Com base nessas considerações, surgiu o interesse por pesquisar o tema Direito Educacional, tendo como ênfase principal os cursos de Direito no Brasil.

Com a pesquisa busca-se, portanto, identificar a problemática que envolve os cursos de Direito espalhados pelo país: quais ações têm sido realizadas pelo Ministério da Educação – MEC, por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na aplicabilidade dos métodos de avaliação, regulação e supervisão dos cursos jurídicos do Brasil. A partir desse ponto, o problema investigado aborda se a crise no

ensino superior, da área aqui delimitada, reflete uma omissão, por parte da União, do exercício de suas competências ligadas à área da Educação Superior ou se ela se deve a falhas estruturais na constituição desse sistema e na aplicabilidade dos recursos que o Estado dispõe para avaliar, regulamentar e supervisionar os cursos de Direito.

O desenvolvimento da investigação foi realizado na linha metodológica empírica, por defender-se que as teorias científicas devem ser baseadas na observação do mundo, bem como em pesquisa bibliográfica.

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ENSINO JURÍDICO NO BRASIL

A pesquisa sobre o Ensino Jurídico no Brasil requer a busca por situar e entender esse ensino em seu processo histórico, considerando-se as influências do contexto social, econômico, político e cultural de cada época.

Em todo seu processo de formação até a atualidade, o ensino jurídico no Brasil passou por alterações: em alguns momentos, ocorreu a introdução de novas matérias e adequações de outras, sempre na busca de melhorias e adequações necessárias decorrentes das mudanças e transformações históricas ocorridas.

O ensino jurídico na atualidade

A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, de 1996, foram introduzidas no Direito Educacional brasileiro as Diretrizes Curriculares que substituíram a ideia do currículo mínimo.

Assim, em 2002, foi expedido o Parecer 146/02, pelo qual foram propostas as novas Diretrizes Curriculares para a área do Direito (RODRIGUES; JUNQUEIRA, 2002, p. 22).

A política do MEC permitiu a criação indiscriminada de cursos jurídicos, além da tentativa de reduzir a duração da graduação em Direito, no intuito de mostrar aos países do Primeiro Mundo que a escolaridade dos brasileiros se equipara a deles. O que ocorreu, porém, foi a valorização do lucro em detrimento da formação profissional e ética dos bacharéis.

Nesse sentido, com o objetivo de reverter o abismo no qual o ensino jurídico estava prestes a entrar, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil interpôs Mandado de Segurança contra ato do Ministro da Educação que homologou o Parecer nº 146/2002 do Conselho Nacional de Educação, para revogar a Portaria 1886/94 e instituir novas diretrizes curriculares nacionais para o Curso de Direito, de forma a também revogar o currículo mínimo do referido curso, possibilitando a sua conclusão em três anos. O resultado foi favorável, sendo deferida a liminar e, no mês de maio de 2003, concedida a Segurança pelo Ministro Franciulli Netto, do Superior Tribunal de Justiça, que teve apoio unânime conforme aponta a declaração a seguir:

É notório que a abertura excessiva e descriteriosa do número de faculdades de direito prejudica a qualidade do exercício profissional pela formação dos bacharéis, grande parte despreparada para atuar nas diversas carreiras jurídicas. Cite-se o exemplo da má qualidade dos cursos [...] no Estado do Piauí houve a criação pela Universidade Estadual do Piauí, em 1998, de curso jurídico para o turno da madrugada,

denominado 'pré-matutino', entre as 5 e 8 da manhã. A abertura de faculdades de direito como está sendo realizada no Brasil nos últimos anos, longe de democratizar o ensino, prejudica sua qualidade. Observa-se que, conforme cresce o número de vagas nos cursos de Direito, diminui a qualidade colaborar para a expansão de novos cursos jurídicos no país. Permitir que um curso de graduação em Direito tenha a duração mínima de três anos e deixar a cada universidade e instituição de ensino superior escolher o currículo do curso configura clara ofensa aos ditames constitucionais e legais. Expedientes desse jaez poderiam ser usados, desde que se quisesse, apenas, para apresentar aos olhos do mundo portadores de diploma universitário, o que se não acredita que passe pela mente da digna autoridade coatora (BEZERRA, 2006, p. 4).

Na conclusão de seu parecer, o relator foi ainda mais enfático ao asseverar que, como não são ouvidas as escolas da magistratura e o Ministério Público a respeito de questões sobre o ensino jurídico, o que seria de toda a conveniência, subtrair da OAB o poder de fiscalização seria dar azo ao surgimento de medidas extravagantes como a presente que, permitidas, só serviriam para alimentar o voraz apetite mercantilista de determinados empresários do setor. Na continuidade da trajetória histórica do ensino jurídico no Brasil, teve-se nessa primeira década do século XXI, uma resolução e uma portaria que trouxeram mudanças para o ensino jurídico no Brasil.

Nesse contexto, compartilha-se da posição de Aurélio Wander Bastos (2000, p. 228), para quem:

A questão da reforma das faculdades de Direito está exatamente na vocação do ensino jurídico, tradicionalmente avesso às formulações críticas, que, pela sua essência, questionam a própria ordem jurídica, objeto tradicional de ensino do professor de Direito e de aprendizado do advogado. Advogar não é criticar a ordem, mas viabilizar a sua aplicação, especialmente nos países de tradição positivista. Esta máxima que tem o seu espaço de verdade, mas também o seu limite epistemológico faz do ensino jurídico um ensino destinado a reproduzir a ordem estabelecida e das faculdades de Direito meros centros de retransmissão do conhecimento codificado e dos seus instrumentos compreensivos.

De forma bastante simplificada, pode-se afirmar que, no campo do ensino jurídico na atualidade, percebe-se a busca e o atendimento ao lucro como objetivo primordial, em detrimento da formação profissional e ética dos bacharéis.

O ensino jurídico no Brasil: regulamentação e avaliação

Compreender a regulamentação, avaliação e supervisão dos cursos de Direito na legislação brasileira leva a buscar as instâncias as quais competem o funcionamento e qualidade do curso.

De acordo com a Carta Magna, a competência para avaliar as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes é da União por força da Lei 9.394/96, exercida pelo Ministério da Educação – MEC, órgão vinculado àquela, por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Essa competência pode ser

delegada pela União apenas aos Estados e ao Distrito Federal, não podendo ser exercida pelos Municípios, conforme depreende-se do artigo 9 da Lei 9.394/96, *in verbis*:

Art.9º - A União incumbir-se-á de:

VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 3º - As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

É uma realidade que existem órgãos competentes para avaliar a instituição, cursos e desempenho dos alunos. Todavia, o que intriga é pensar onde está a lacuna, pois se há órgãos para fiscalizar, permitir, avaliar, o que explica o aumento indiscriminado da abertura dos cursos de Direito e, o mais sério, a falta de qualidade do ensino oferecido?

A Constituição Federal assegura e determina, a partir do Art. 206, que rege os princípios norteadores de todo sistema de ensino brasileiro, no seu inciso VII, a garantia de padrão de qualidade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no que tange à Educação de modo geral, prega que:

Da Educação: Art. 1º. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos

movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º. Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, edominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º. A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática¹.

Vale retomar o questionamento feito anteriormente. Se existe competências para permissão e avaliação desses cursos e se a legislação assevera a qualidade, onde está a falha capaz de explicitar a pouca aprovação dos bacharéis no exame da Ordem?

O capítulo IV da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional destaca para a Educação Superior as seguintes determinações:

Da Educação Superior: Art. 43º. A educação superior tem por finalidade:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia, da criação e difusão da cultura e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização,

integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Ao ter contato com os artigos, parágrafos e incisos, constata-se que existe legislação que requer qualidade no ensino como um todo, incluindo o jurídico. No entanto, na prática nem sempre se aplica.

A “garantia de padrão de qualidade” (Art. 3º, IX) está nos princípios da LDB com a preocupação da Portaria MEC nº 1.886/94, que fixou as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico, cogentes a partir do ano letivo de 1997.

A abertura excessiva e sem critério necessário e adequado do número de faculdades de Direito compromete a qualidade da formação dos bacharéis e acaba por colocar no mercado muitos profissionais despreparados para atuarem nas diversas carreiras jurídicas. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) tem como função a promoção do aperfeiçoamento das instituições jurídicas e não das instituições de ensino superior na área do Direito. O mais próximo que ela consegue chegar em relação aos cursos jurídicos é na competência delegada ao

¹ LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Conselho Federal, presente no inciso XV do artigo 54 do Estatuto da OAB, para colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos e dos pareceres ao MEC quando houver pedido de criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos.

Assim, a integração das matérias e disciplinas componentes dos currículos mínimos e plenos, as quantidades didáticas, as atividades complementares, o acervo bibliográfico, a obrigatoriedade do Estágio de Prática Jurídica e a exigência de monografia jurídica final para a conclusão do curso são parâmetros e instrumentos conducentes à garantia do padrão de qualidade do ensino jurídico.

Todavia, ocorre uma situação inversa ao processo de ensino que deveria ser de total qualidade. A flexibilização desmedida do ensino jurídico no Brasil tem impacto negativo sobre a formação dos bacharéis em Direito. Evidencia-se, cada vez mais, a grande necessidade de mudanças de paradigmas voltados ao aprimoramento e à adaptação do Direito à realidade social contemporânea.

Por muitos séculos, e ainda hoje, a quase totalidade dos cursos jurídicos preocupou-se apenas com a transmissão dos postulados teóricos de suas disciplinas. A grande maioria dos professores e alunos contenta-se somente com o fato de ver cumprido o programa do conteúdo, mesmo que esse esteja completamente apartado do mundo real.

Transformar essa realidade que se encontra sedimentada é uma árdua, porém não impossível tarefa. É contraditório, em um mundo em constantes mudanças e transformações avançadas, pensar o ensino jurídico massificado, que em quase nada

contribui para o crescimento humano e profissional. Portanto, torna-se premente a necessidade de buscar metodologias de ensino que possam ser estabelecidas em sala de aula visando a trabalhar esse descompasso entre a vontade da lei posta e a sua efetiva concretização prática. Segundo Bezerra (2006, p. 90-94),

a abertura de faculdades de direito como está sendo realizada no Brasil nos últimos anos, longe de democratizar o ensino, prejudica sua qualidade. Observa-se que, conforme cresce o número de vagas nos cursos de Direito, diminui a qualidade do ensino.

Um sistema de ensino cuja base norteadora centra-se na mera transmissão de conteúdos não consegue promover, no estudo do Direito, a devida associação da teoria com a prática, sendo evidente a dificuldade em estabelecer conexões entre a lei escrita e a lei aplicada. O aluno egresso do curso de Direito precisa ter discernimento e capacidade crítica acerca do conteúdo numa perspectiva teórica e prática a fim de saber operar as leis e trabalhar em prol de melhorias para a sociedade em âmbito geral.

No que se refere à necessária avaliação universitária, quanto ao Poder Público, a função fica a cargo do Ministério da Educação. O Ministério da Educação possui institutos próprios como a Secretaria de Ensino Superior – SESU e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP, responsáveis pela aprovação e credenciamento dos cursos superiores.

Atualmente, o INEP é responsável pelo ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, que propõe a avaliação

universitária sobre o tripé universidade, professores e alunos, estes considerados os ingressantes e os egressos. O que pretende a avaliação é concluir sobre o que a Universidade acrescenta aos alunos.

A Secretaria de Ensino Superior é a responsável pela análise dos pedidos de abertura de novos cursos, que é denominada de reconhecimento para as universidades e centros universitários, e de autorização para as demais instituições de ensino superior.

Vale esclarecer que o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, responsável por regulamentar o Sistema Federal de Ensino, em seu artigo 12º, definiu que as instituições de ensino superior se classificam em faculdades, centros universitários e universidades.

Ainda, no mesmo artigo 12, § 2º, estendeu aos centros universitários a autonomia constitucionalmente consagrada às Universidades. Em razão desse dispositivo, as diferenças de tratamento entre as instituições.

A SESU, em conjunto com o INEP, estabelece os padrões de qualidade para os cursos, analisando o corpo docente, estrutura física, bibliotecas e projeto pedagógico, exarando parecer conclusivo positivo ou não.

Contudo, quanto aos cursos jurídicos, o mesmo Decreto nº 5.773/06, reproduzindo o disposto no Decreto nº 2.306/97, editado logo após a Lei 9.394/96, já estabelecia:

Art. 28. As universidades e os centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria competente os cursos

abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias.

§ 1º Aplica-se o disposto no caput a novas turmas, cursos congêneres e toda alteração que importe aumento no número de estudantes da instituição ou modificação das condições constantes do ato de credenciamento.

§ 2º A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação. (Redação dada pelo Decreto nº 5.840 de 2006).

§ 3º O prazo para a manifestação prevista no § 2º é de sessenta dias, prorrogável por igual período, a requerimento do Conselho interessado.

Prevê, ainda, o instrumento normativo regulamentador do estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94, artigo 54, XV), *in verbis*, que compete ao Conselho Federal da OAB: “XV - colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos”.

Nesse liame, destaca-se a necessidade não apenas de delineamento de papéis, mas de ações conjuntas advindas de consciência da necessidade de implementarem-se instrumentos objetivando uma maior qualificação dos cursos jurídicos: trabalho da Comissão de Especialistas de Ensino de Direito (CEED) da SESu/MEC e da Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal da

OAB e papel da Portaria nº 1886, de 30 de dezembro de 1994 do MEC, efetivos mecanismos de Avaliação dos Cursos Jurídicos, no que tange à Avaliação Interna por parte das próprias instituições.

Instrumento de avaliação para autorização de curso de Direito

Em 2007, O Ministério da Educação (MEC) publicou no Diário Oficial da União a portaria nº 927/07, um novo instrumento de avaliação para autorização de cursos de graduação em Direito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Na prática, por meio do documento, o MEC divulgou os novos critérios para avaliar quais cursos jurídicos deveriam ou não receber do Ministério a autorização de funcionamento a partir daquele ano. A referida portaria foi publicada na página 9 da Seção I do **Diário Oficial da União**.

No documento assinado pelo Ministro da Educação foram estabelecidas três categorias principais de avaliação: 1) organização didático-pedagógica; 2) corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo; 3) instalações físicas, sendo essa última a de maior peso (40 pontos).

Compartilha-se, portanto, da postura da professora Miracy Barbosa de Souza Gustin (2002, p. 19) que destaca a importância de se instaurar um ensino jurídico instigador e mediador da produção de conhecimentos científicos:

[...] no ensino superior, [...] não basta apenas apropriar-se do conhecimento produzido e transmiti-lo aos alunos. É necessário fazê-los sujeitos do processo de aprendizagem, bem como indivíduos críticos em relação ao que é ensinado, não só [quanto] ao conteúdo das disciplinas como em relação à sua prática profissional cotidiana. [...] o cientista do direito tem um papel de reflexão sobre o objeto de suas investigações, para que possa transformar e redefinir o papel do direito na sociedade (GUSTIN, 2002, p. 19).

Uma análise crítica do Ensino Jurídico ao longo da história do Brasil até a atualidade permite reconhecer que esse ensino se distanciou da realidade social e uma das razões está no fato desse ensino ter se tornado um produto para atender ao crescimento capitalista. Vivemos a era da integração e o ensino de Direito se dissocia da sua essência, que é compreender o texto escrito e aplicá-lo na realidade prática.

Portanto, não se pode tratar a produção do conhecimento jurídico como produto mercantilizado, baseado na pura transmissão de conhecimentos prontos, acabados e sem visão crítica.

A MASSIFICAÇÃO E O ACESSO AOS CURSOS DE DIREITO E A CRISE NO SISTEMA DE ENSINO JURÍDICO BRASILEIRO

Conforme mencionado na introdução deste trabalho, ao longo dos tempos os cursos de Direito tiveram um aumento expressivo no Brasil². Segundo Antônio Alberto Machado

² De acordo com o INEP, “no ano de 2007 o Brasil já contava com mais de mil faculdades de Direito em todo o País em uma média de um estudante para cada 173.410 mil pessoas. São dados alarmantes especialmente ao serem comparados a outros países como os Estados Unidos que possui menos de 200 faculdades de Direito” (2007, p. 6).

(2005, p. 109), no “número de escolas de direito no Brasil, num período de apenas sete anos, entre 1995 e 2002, ocorreu um aumento de 154%”. E nesse processo, esses números aumentam vertiginosamente a cada ano (INEP, 2007).

Dados divulgados pela Ordem dos Advogados do Brasil, no ano de 2002, registravam oficialmente a existência de 1004 cursos de Direito no Brasil com a autorização do Ministério da Educação. Vale destacar que na distribuição desses cursos, 478 deles estavam na Região Sudeste. Só no Estado de São Paulo existiam em torno de 222, que representavam 22,1% do total de cursos do país. O intrigante nessa realidade é que esse Estado contava, pelo menos naquele momento, com o menor percentual de aprovação no Exame de Ordem.

No 126º Exame de Ordem em São Paulo, entre os 20.237 inscritos, 18.787 foram reprovados, enfatizando o vertiginoso resultado de 92,83% de reprovados.

Em Minas Gerais, concentravam-se 125, no Rio de Janeiro, 97 e, no Espírito Santo, 34 ofertas. A região Sul apresentava um total 209 cursos, sendo que no Rio Grande do Sul somavam 74, no Paraná, 77 e, em Santa Catarina, 58 cursos. Na região Nordeste, 166 cursos eram distribuídos entre os estados da Bahia, com 46, Pernambuco, 23, Piauí, também 23, Ceará com 16, Paraíba, 14, Maranhão, 15, Rio Grande do Norte, 11, Alagoas, 10 e Sergipe com 8 cursos (INEP, 2007).

A região Centro-Oeste somava 105 cursos. Goiás com 30, Mato Grosso, 26, Mato Grosso do Sul, 20, Distrito Federal, 19 e Tocantins com 10 cursos jurídicos. Já a região Norte contava com 46 cursos: no Pará, somavam

14, Amazonas, 10, Rondônia também com 10, Amapá, 6, Roraima, 3 e Acre também com 3 (INEP, 2007).

A partir da reforma educacional realizada no mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, de 1994 até 2002 houve a promulgação da nova LDBEN (Lei 9.394/96) norteada por um ajustamento neoliberal do ensino superior brasileiro que atendia a interesses privatistas e internacionalizantes.

Essa afirmativa é baseada nas características de uma política neoliberal, por meio da qual o governo abriu espaço para ações crescentes do capitalismo, dando suporte a privatizações, subsídios à instalação de empresas estrangeiras no país e postura de estado mínimo.

Dessa forma, ampliou-se ainda mais a separação entre o ensino jurídico e a realidade social. Essa reforma educacional universitária, no campo do Direito, parece apontar para um ajustamento modernizador da formação e da atuação profissional dos trabalhadores do Direito sobre parâmetros políticos e institucionais derivados de uma racionalidade utilitarista. Entretanto, por mais que sejam corrigidas a defasagem operacional, não há a superação de uma identidade reacionária e conservadora do Direito no Brasil.

A melhor compreensão acerca do vertiginoso crescimento dos cursos de ensino jurídico no país requer que seja retomada uma linha histórica desse processo. A partir da década de 1970, os cursos de Direito sofreram considerável crescimento, determinado pela facilidade de implantação do curso e de sua fácil aprovação pelos órgãos federais responsáveis (MACHADO, 2005).

De acordo com Melo Filho (2000), a lucratividade proporcionada pela educação atraiu cada vez mais grupos empresariais para a área, transformando a educação superior brasileira em verdadeiro setor comercial.

Nesse contexto, fica evidente que a finalidade principal das novas instituições privadas de ensino superior e dos novos cursos de Direito é o lucro que o setor educacional proporciona a partir das altas mensalidades impostas aos alunos, os quais, impossibilitados de cursarem uma universidade pública pela escassez das vagas oferecidas, nelas se matriculam.

O que a sociedade brasileira tem visto é, na realidade, a já citada indústria de diplomas. Para se ter uma dimensão desse alarmante crescimento, basta um retorno à década de 1960, quando existiam no Brasil 69 cursos de direito.

Três décadas depois, esse número mais que dobrou, passando para 165 cursos (INEP, 2007). Depois dos anos de 1990, esse número sofreu aumento galopante: em 1995, já somavam 235 cursos espalhados pelo país.

Entre 1995 e 2002, mais um grande aumento: foram abertos 364 cursos de Direito, portanto, o aumento, nesse período, foi de exatamente 154 % (INEP, 2007). Em 2004, os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) apontavam 763 cursos. No ano seguinte, a soma era de 864 cursos em funcionamento em todo Brasil. Para reafirmar os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas INEP, o MEC aponta que, em uma década, entre 1992 e 2002, os cursos em instituições privadas tiveram um crescimento de 718% (INEP, 2007).

No que se refere à formação de bacharéis, o número cresceu de forma bastante

significativa. De acordo com dados do MEC, em 1994 formaram-se 26.535 bacharéis, mesmo ano em que o número de alunos em sala de aula era de 190.712. Em 1998, o número de formados quase dobrou, já que se formaram 40.602 bacharéis. Em 2002, o número de formados chegou a 50.933 e, três anos depois, a estimativa era de 70.000 formandos (INEP, 2007).

A indústria da formação acadêmica cresceu assustadoramente ao longo de décadas, quando eram privilegiados os aspectos quantitativos que conferem retorno financeiro e deixando o aspecto qualitativo relegado a segundo plano ou a plano nenhum. Essa foi uma contradição que se instalou no sistema do ensino jurídico no Brasil, gerando a sua tão discutida e preocupante crise.

A crise instalada no sistema de ensino jurídico no Brasil

Se, por um lado, o grande crescimento da oferta de cursos, procura e matrículas no ensino jurídico significa aumento da oportunidade de formação superior, por outro, essa realidade traz em seu bojo uma contradição paradoxal por não conseguir atingir a eficácia do que é ensinado. Surge aí uma grande preocupação com um ensino efetivamente de qualidade e que prepare de fato profissionais, operadores do Direito.

O bacharel em Direito deve ser formado para ser um profissional de alto nível, com capacidade para refletir sobre problemas da sociedade brasileira, formular soluções jurídicas e estudar os meios de assegurar, à sociedade, o acesso ao Direito e à Justiça.

No entanto, o aumento espantoso das ofertas de cursos e a facilidade de acesso dos alunos cada vez mais distanciam os cursos jurídicos dessas finalidades, direcionando-os para objetivos imediatistas que satisfazem a imposições de mercado.

No processo de aumento da oferta de cursos espalhados pelo país, o ensino do Direito deixou de ser oferecido apenas por instituições tradicionais, com corpo docente permanente, dotado de grande reconhecimento junto à sociedade e à comunidade jurídica, espalhando-se por todos os cantos em um sem número de instituições emergentes no Ensino Superior, nas quais o curso jurídico rapidamente passa a ocupar lugar de destaque pelo número de alunos e, conseqüentemente, transforma-se em meio de sustentação da instituição (MARCHESE, 2006).

Concomitante ao crescimento das instituições tradicionais, como muitas universidades, caminha uma política agressiva de massificação da oferta de cursos jurídicos em vários campos ou unidades sediados em localidades e municípios por todo país.

O resultado desse estrondoso crescimento dos cursos de ensino jurídico, segundo Marchese (2006), foi tanto a banalização do saber científico quanto a produção de conhecimento crítico:

Criou-se assim um círculo vicioso: os alunos se esforçam pouco, fazem algumas poucas provas de cada disciplina, cumprem sem grande empenho as horas de estágio obrigatório, não realizam normalmente atividades de pesquisa e extensão e em cinco anos

saem bacharéis com conhecimentos insuficientes, que deverão ser complementados com muito esforço pessoal (MARCHESE, 2006, p. 139).

A visão do autor acima citado é bastante crítica e deve ser compartilhada, pois diz que os professores, com exceções, fazem do magistério uma atividade complementar: dão as suas aulas, repetindo o saber conhecido, às vezes, complementado por alguma experiência pessoal, para turmas que, com frequência, se compõem de mais de 100 pessoas; encaminham os alunos para estudo em manuais repetitivos e, no final do período letivo, são pouco exigentes, desestimulados com um sistema de avaliação de poucas provas que nada aferem do aproveitamento real dos estudantes. Uns e outros sabem que o resultado é absolutamente insuficiente, mas se contentam, porque atingem os objetivos imediatistas almejados:

A oferta de empregos bem remunerados atrai para os cursos de Direito grande número de alunos cuja única preocupação é o futuro profissional imediato através dos concursos públicos. Esses alunos priorizam as disciplinas profissionais, em detrimento das teóricas, e os professores que ministram cursos ponderantemente informativos aos críticos e reflexivos. Esses alunos têm reduzido grau de consciência coletiva e de interesse por questões políticas e sociais, preferindo a posição de espectadores do que a de atores sociais (GRECO, 2001)³.

Outro aspecto que precisa ser revisto são os currículos e os programas, uma vez que quase sempre não são capazes de atender

³ GRECO, Leonardo. **O ensino jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro, 7 de outubro de 2001. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em: mai. 2009.

qualitativa e quantitativamente à complexidade e à extensão crescentes do Direito, o que é agravado por carga horária insuficiente.

Observa-se que o ensino jurídico no Brasil, no momento do seu surgimento, foi caracterizado pelas condições peculiares e vigentes naquele determinado contexto, assim como também sob influência de fatores socioeconômicos e histórico-culturais ocorreram suas transformações, resultando na crise atual.

Os cursos jurídicos, assim como os demais, sempre necessitaram de autorização do Ministério de Educação para iniciarem suas atividades, passando por avaliação após formarem a primeira turma para obterem o respectivo reconhecimento. Somente após essa chancela do MEC, as Instituições poderiam emitir os seus diplomas para registro e plena validade.

A partir de 1994, foram estabelecidos novos critério de avaliação das Instituições de Ensino Superior, quando o MEC, por intermédio de seus órgãos técnicos, passou a medir o aproveitamento dos formandos, a partir do chamado Exame Nacional de Cursos. Paralelamente, passou a ser feita uma avaliação *in loco*, para exame das condições de oferta, a qualificação do corpo docente e o projeto pedagógico, das Instituições:

No ano de 2004, nas últimas estatísticas divulgadas, a média de reprovação no Exame de Ordem foi de 71%. Significa dizer que, de cada dez candidatos, apenas três lograram êxito. A título ilustrativo, louvado em números

divulgados pela Revista Consultor Jurídico, em 21 de junho de 2004, temos que na OAB-SC, a reprovação alcançou 87,23%; na OAB-PR, 86%; OAB-MT e OAB-TO, 79%; e na OAB-GO, o índice de reprovação alcançou 75,68% (PEREIRA, 2005)⁴.

É preciso repensar o ensino jurídico no Brasil e valorizar a Faculdade de Direito como centro de convivência, como comunidade de intercâmbio de ideias, como núcleo de pensamento das grandes questões nacionais e como laboratório social:

Os instrumentos externos de avaliação, como o 'Provão' e o Exame de Ordem, são muito defeituosos. Apontam os efeitos, não combatem as causas dos defeitos. Mascaram muitos desses defeitos, pois atribuem resultados exitosos a escolas que carecem de infra-estrutura adequada, como se isso se devesse à qualidade do seu projeto pedagógico, quando isso se deve fundamentalmente à qualidade do aluno que tem preferência pelo ensino gratuito da escola pública ou pelo estudo em instituições que constituem pólos regionais (GRECO, 2001)⁵.

Os cursos de Pós-Graduação corroboram para a deteriorização do ensino jurídico, pois não repercutem como deveriam na qualidade do ensino de Graduação, porque é inexistente a preocupação em formar efetivamente profissionais para o ensino superior. Em outras palavras, é uma realidade que as estruturas curriculares não demonstram acentuada preocupação com a formação para o magistério jurídico.

⁴ PEREIRA, Clovis Brasil. Uma reflexão sobre o ensino jurídico, sua eficiência e o exame da OAB. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6476>>. Acesso em: mai. 2009.

⁵ Op. cit. nota 3.

Outro fator a ser considerado é quanto ao foco da prova da OAB, que não tem se mostrado adequado à aferição do conhecimento prático e teórico ministrado nas Instituições de Ensino. Nesse sentido, percebe-se o paradoxo entre OAB e MEC, pois, de um lado, a entidade de classe busca interferir na autorização para criação e funcionamento de novos cursos jurídicos, e, de outro, o MEC insiste que essa é uma tarefa exclusivamente de sua competência:

Em relação ao ensino superior, público ou privado proposto na LDB, [tratam-se de] duas entidades distintas, com autonomia de uma face à outra. Entretanto, a referida autonomia, para que valha de fato, exige que ambas tenham capacidade para agir na ordem do direito (art. 104, I, do Código Civil). Assim, devem constituir-se, igualmente, nos mesmos moldes em que se constituem as pessoas jurídicas, para adquirir, cada uma, sua própria personalidade. Em consequência, cada qual terá capacidade para direitos e obrigações no âmbito do seu fim, tendo-se em consideração que não há sujeito de direito sem personalidade jurídica, assim como não há autonomia sem sujeito. Portanto, instituição de ensino superior mantida, sem personalidade jurídica, como se pretende fazer crer é pessoa inexistente, sem direito nem dever no universo jurídico.

Deve-se questionar, na realidade, em que medida cada um desses órgãos é responsável pelo funcionamento dos cursos de Direito que ganham autorização e são reconhecidos como capazes de ministrar ensino jurídico e formar operadores do Direito.

Com certeza, os critérios utilizados para avaliar, supervisionar e permitir o funcionamento

desses cursos necessita de urgente reforma, uma vez que não adianta aprovar o bacharel no curso se ele será reprovado no exame da Ordem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da desvalorização do ensino jurídico no Brasil, os cursos entram em expansão, promovendo um acesso massificado, com unidades espalhadas por toda parte e ingresso independente de vestibular, vendendo aos que têm certificado de Ensino Médio a ilusão do diploma de bacharel, mediante mensalidades acessíveis, por ser um produto de disputa no mercado.

Ao indagar a problemática que envolve os cursos de Direito espalhados pelo país e o que o Ministério da Educação – MEC, por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na aplicabilidade dos métodos de avaliação, regulação e supervisão dos cursos jurídicos do Brasil têm feito para assegurar a qualidade desses cursos, verifica-se que é uma realidade o crescimento vertiginoso de cursos de ensino jurídico no país, assim como é crescente a preocupação da sociedade e principalmente de profissionais do Direito e educadores quanto aos rumos que esse ensino, cuja oferta cresce desordenada, está tomando.

É possível verificar que os órgãos responsáveis pelo andamento do ensino jurídico brasileiro, de uma forma consciente ou inconsciente, por um longo tempo coadunaram com a mercantilização do saber ao permitirem a instalação de tantos cursos de Direito pelo país sem conferir e exigir padrões mínimos de

qualidade, como estrutura física, acervo, corpo docente, metodologia de ensino, procedimentos didáticos e pedagógicos, prática da pesquisa, formação crítica. Todavia, esses órgãos se comprometiam mediante os resultados do exame da OAB, diante das altas reprovações dos egressos dos cursos de Direito.

Trata-se de um círculo vicioso que mercantiliza o saber e banaliza o ensino jurídico, que, muitas vezes, estimula o aluno a escolher uma instituição não pelo seu corpo docente, pelo ensino de qualidade, mas sim em razão do valor da mensalidade e, quase sempre, ganha preferência a que cobrir a oferta da instituição mais próxima.

A legislação que autoriza e aprova esses cursos levam em consideração os aspectos físicos dessas faculdades e até mesmo titulações docentes, e acabam não avaliando coerentemente se há de fato produção do conhecimento. Prova disso tem sido o alto índice de reprovação nos exames da OAB.

O Ensino Jurídico deve adotar métodos capazes de conduzir o estudante a um raciocínio lógico e à reflexão crítica, buscando sempre um enfoque transdisciplinar, de maneira a inserir-se no contexto social e político, em que o Direito é peça fundamental, e atuar na construção de uma sociedade plural e crítica.

As escolas de Direito precisam manter permanente intercâmbio interinstitucional docente e discente, propiciando a interação dos respectivos grupos de estudo e pesquisa para o desenvolvimento de cooperação e de projetos comuns. Esse intercâmbio deve dar-se dentro de cada região do País, entre instituições de regiões diferentes e com instituições de outros países, especialmente de outros continentes.

O ensino massificado precisa ser revisto, é necessária a retomada de um ensino científico. Destaca-se a urgente necessidade da conscientização das escolas de Direito quanto ao fato de colocarem em sala de aula professores que não apenas conheçam as matérias, mas saibam ministrá-las de modo a despertar nos seus alunos o interesse em estudá-las e delas fazer uso em benefício de todos. O Direito não se aprende somente para si mesmo, mas para os outros.

REFERÊNCIAS

BASTOS, A. W. **O ensino Jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumem, 2000.

BEZERRA, Francisco Otávio de Miranda. Reconstrução do estudo do direito. **Pensar**, Fortaleza, v. 11, p. 90-94, fev. 2006.

BRASIL. **Decreto nº 5.773**, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>>. Acesso em maio, 2009.

_____. **LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; e legislação correlata. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 102p. (Série fontes de referência. Legislação: nº 38).

_____. Ministério da Educação. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para autorização de cursos de graduação em Direito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Disponível em: < <http://www.inep.gov.br>>. Acesso em maio, 2009.

_____. Ministro de Estado da Educação. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, e a Portaria 147, de 02 de fevereiro de 2007. Portaria MEC Nº. 927, de 25 de setembro de 2007. Disponível em: <<http://www.cadec.com.br/dados/Portaria%20MEC%20927-07.doc>>. Acesso em maio, 2009.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/institucional>> Acessado em maio 2009

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO CONSELHO DELIBERATIVO. Estabelece orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do ensino médio, no exercício de 2007, objetivando a produção de conteúdos educacionais digitais multimídia nas áreas de matemática, língua portuguesa, física, química e biologia, destinados a constituir parte do portal educacional para os professores, no exercício de 2007. Resolução/FNDE/CD/Nº 067 de 14 de dezembro de 2007. Disponível em: ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2007/res067_14122007.pdf>. Acesso em maio, 2009.

GRECO, Leonardo. **O ensino jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro, 7 de outubro de 2001. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br> . Acesso em: mai. 2009.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ensino Jurídico e mudança social**. Franca: Unesp. 2005.

MARCHESE, Fabrizio. **A crise do ensino jurídico no Brasil e as possíveis contribuições da educação geral**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 2006.

MARCONI, M. de A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostras e técnicas, elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo: Atlas, 1990.

MELO FILHO, Álvaro. Por uma revolução no ensino jurídico. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 322, ano 89, p. 9-15, abr./maio/junho, 2000.

PEREIRA, Clovis Brasil. Uma reflexão sobre o ensino jurídico, sua eficiência e o exame da OAB. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 627, 27 mar. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6476>>. Acesso em: 10 maio 2009.

RODRIGUES, Horário Wanderlei; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Ensino do Direito no Brasil: diretrizes curriculares e avaliações de ensino**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002.

