

## OS NOVOS BACHARÉIS EM DIREITO NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI - PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES

Fernando Facury Scaff \*

**RESUMO:** O artigo refere-se à política pública da educação como prestador de serviço aos bacharéis de direito em instituições públicas e privadas no século XXI.

**ABSTRACT:** The article refers to the public politics of the education like serviceable to law graduate in public and private institution in the twenty one century.

**ZUSAMMENFASSUNG:** Der Aufsatz behandelt die Ausbildungspolitik als Dienstleistung für die juristische Grundausbildung in öffentlichen und privaten Einrichtungen im 21. Jahrhundert.

**PALAVRAS-CHAVE:** Bacharéis em direito. Política pública. Instituição pública e privada como prestadora de serviço.

**KEY-WORDS:** Law graduate. Public politics. Public and private intitutions like serviceable.

**SCHLÜSSELWÖRTER:** Juristische Grundausbildung. Ausbildungspolitik. Öffentliche und private Einrichtungen als Dienstleister.

---

\* Doutor em Direito Econômico pela USP, Professor da Universidade Federal do Pará, Professor Visitante da Universidade Federal de Pernambuco, Membro da Comissão de Direito do Exame Nacional de Cursos nos anos de 1997, 98, 99 e 2000.

1. O primeiro passo antes de qualquer ação visando intervir em uma dada realidade é saber qual é o público-alvo imediato. Qual a necessidade que possuem acerca do serviço que será ofertado, quais suas aspirações, como vivem, qual seu poder aquisitivo, o que pensam etc.

Isto serve tanto para as ações públicas como para as privadas. A diferença fica por conta dos objetivos perseguidos pelo sujeito ativo.

É regra geral que as atividades privadas busquem o lucro no desenvolvimento de suas atividades, o que faz com que sua análise tenha por norte um padrão de *mercado lucrativo* - um lucro tanto melhor quanto maior<sup>1</sup>. Esta regra preside a análise que deve ser efetuada pelo segmento privado quanto aos usuários dos bens e serviços a serem oferecidos.

É também regra geral que as atividades vinculadas ao setor público devem ser exercidas sem o objetivo de lucro<sup>2</sup>. Mas nem por isso se deve descurar da análise dos dados referentes à população usuária dos serviços a serem prestados. O objetivo neste caso será o de prestar um mais amplo e melhor serviço, de modo a atender a finalidade para a qual foi criado: o de prestar bons serviços à maior parte da população.

Daí que os parâmetros públicos devem ser diversos da análise privada do mesmo objeto: na análise privada, deve-se objetivar a obtenção do maior lucro possível por unidade de produção; na análise pública a busca deve ser por melhor prestação de serviços, visando alcançar objetivos estratégicos para toda a sociedade, independente da existência de lucro. Logo, em qualquer dos casos, a análise dos dados se impõe. O olhar sobre os dados é que deve ser distinto em razão do sujeito ativo da análise e do objetivo a ser alcançado.

Apenas a título de exemplo, pode-se cogitar sobre o que atenderia a maior parte da população brasileira: estudos sobre a erradicação de doenças endêmicas, como a malária ou a *leishmaniose*, ou estudos sobre cirurgias

<sup>1</sup> Mesmo esta regra pode sofrer contingenciamentos, como nos casos de associações sem fins lucrativos ou entidades filantrópicas.

<sup>2</sup> O contingenciamento desta regra fica por conta da delegação de serviços públicos aos particulares, que devem gerar saldos ativos de balanço, porém diferentes do lucro especulativo, do quanto maior, melhor.

plásticas estéticas? Ambos os estudos são de extrema importância, mais o resultado será diverso de conformidade com o perfil do analista dos dados.

A pergunta acima se reveste de superior importância quando está em jogo o uso dos recursos públicos e a construção de um país que possui inegáveis disparidades sócio-econômicas, como o nosso. A intuitiva resposta poderia se dar através da indicação da preponderância do estudo das doenças endêmicas - o que deveria ser priorizado pelos dispêndios com verbas públicas -, porém jamais de forma a impedir que grupos privados atuem e desenvolvam estudos sobre outras atividades da medicina que tenham seu próprio público (leia-se: *mercado lucrativo*), observados preceitos técnicos e éticos estabelecidos pelo setor, com a participação incisiva do poder público.

No campo da educação superior, é imprescindível saber qual o papel que foi destinado pela sociedade na ordem jurídica aos entes públicos e privados que compõem o sistema educacional brasileiro. Daí porque a leitura do dados de setor é de suma importância para eventuais correções de rota.

Durante muitíssimo tempo a preocupação com o levantamento dos dados dos usuários da educação superior no Brasil não esteve presente no rol de preocupações do Ministério da Educação. Apenas com a introdução de instrumentos de avaliação por parte desse Ministério, capitaneados pela iniciativa pioneira efetuada no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil para as profissões jurídicas, é que o setor de educação superior passou a ter dentre suas preocupações a pergunta sobre *quem são os primeiros destinatários do ensino superior brasileiro?* E daí se poder ter um perfil sobre *quem serão os novos bacharéis em Direito no Brasil no início do século XXI*.

2. Estas considerações assumem desdobrado relevo quando se verifica que o Direito passou a exercer uma função projetiva, na concretização das aspirações futuras de uma sociedade, não mais existindo apenas para dar regulação às atividades sociais então existentes. É um formidável instrumento de implementação de políticas, e não mais apenas um marco assecuratório de organização e condutas presentes e passadas.

Logo, também no âmbito educacional, o Direito serve - junto com as demais áreas do conhecimento, em uma produção verdadeiramente interdisciplinar - como instrumento de indução e direção das atividades que se pretende ver implementadas na área da educação, nos diversos níveis em que hoje é dividida.

Daí que a Constituição de 1988 estabeleceu um conjunto de Princípios e Regras visando a ordenação do setor. Consta na Carta de 1988, por exemplo, que “a educação (é) direito de todos e dever do Estado e da família, (e) será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”<sup>3</sup>, devendo haver “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”<sup>4</sup>.

Foi assentado também pela Constituição de 1988 que *o ensino é livre à iniciativa privada* atendidas as condições de cumprimento das *normas gerais da educação nacional e a autorização e avaliação de qualidade pelo poder público*<sup>5</sup>.

São múltiplos os papéis a serem desempenhados pelo poder público, dentre eles o de *prestador de serviços* na área do ensino, e o de *instituidor de políticas* educacionais. Fazendo um paralelo com uma classificação usual na disciplina Direito Econômico, é como se o estado agisse na área educacional como *participante do sistema*, e sobre a área educacional, enquanto agente regulador do sistema<sup>6</sup>. Obviamente, seu agir sobre a área educacional condiciona também sua atuação na área educacional<sup>7</sup>. Portanto, é função precípua do poder público, em conjunto com os agentes privados, o estabelecimento de políticas públicas para o setor educacional. Daí porque a

<sup>3</sup>Art. 205, *caput*.

<sup>4</sup>Art. 206, inciso III.

<sup>5</sup>Art. 209, *passim*.

<sup>6</sup>Para a área do Direito Econômico, ver Eros Roberto Grau, *A Ordem Econômica n Constituição de 1988 – Interpretação e Crítica*, SP, RT, 1990.

<sup>7</sup>Mais um paralelo com a área do Direito Econômico. Ver Fernando Facury Scalf, *Responsabilidade do Estado Intervencionista*, SP, Saraiva, 1990.

ação de regular - estabelecendo diretrizes em conjunto com a sociedade<sup>8</sup>- obriga também o próprio poder público enquanto prestador de serviços.

Portanto, é com base nestes, e em diversos outros dispositivos da Constituição de 1988, que deve ser construído o sistema nacional de educação no Brasil, e implementadas as políticas públicas para o setor<sup>9</sup>, que deve alcançar não apenas as instituições privadas, mas também as públicas, como acima referido.

Desta forma, o estabelecimento de prioridades vinculadas ao levantamento dos usuários do setor torna-se mais relevante, a fim de que se possa delimitar quem são os utentes diretos daquele serviço e dirigir os esforços para a implementação dos objetivos fundamentais da existência de uma República Federativa chamada Brasil: construção de uma sociedade livre justa e solidária, que garanta o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza e a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais e regionais e que promova o bem de todos, sem discriminações<sup>10</sup>. O perfil do beneficiário direto será descoberto no levantamento de dados efetuado. O beneficiário indireto será toda a sociedade.

Assim, do intuito singelo, mercadológico, de lucro, passa-se a buscar um valor maior insculpido na Constituição de 1988, que são os objetivos fundamentais da existência desta República.

Portanto, o estabelecimento de políticas públicas para este setor, conforme determina a Constituição, não implica em permitir - ou autorizar -, que o intuito lucrativo seja indiscriminadamente estabelecido. Ele deve existir a partir do momento que a Constituição permitiu sua existência; mas não deve presidir as análises do setor, que deve ser pautado por uma visão estratégica de desenvolvimento nacional, de conformidade com o que estabelecem as normas acima mencionadas da Carta de 1988. Ou seja, a visão pública como estratégico agente regulador deve ser dominante sobre a visão privatística da atividade educacional.

<sup>8</sup> *Caput* do art. 205, CF.

<sup>9</sup> O plano nacional de educação, de caráter plurianual (art. 214, CF), é apenas um destes instrumentos.

<sup>10</sup> Art. 3º da CF, *passim*.

Será que isso está acontecendo em nosso país?

3. A discussão sobre os primeiros destinatários do ensino jurídico toma contornos de destaque na área jurídica, em razão do fato de que os bacharéis em Direito compõem um dos Poderes do Estado. Magistrados, membros do Ministério Público, Delegados de polícia, Procuradores e Advogados públicos e privados são egressos desse curso, o que lhe concede redobrada importância e especial relevância, pois a qualidade do ensino nesta área refletirá diretamente no grau de desenvolvimento do Estado, e em sua capacidade de dar respostas às questões sociais presentes e emergentes.

O destaque se acerba quando se trata da carreira docente, uma vez que serão estes que conduzirão as futuras gerações ao saber necessário para o alcance das metas que a sociedade se propôs nesta área.

Portanto, é fundamental que se saiba quem são tais alunos, pois eles serão os bacharéis em Direito que operarão na sociedade tomando as decisões jurídicas (e, dentre elas, as judiciais) que conduzirão este país nos próximos anos, para as próximas gerações.

Desta forma, este trabalho visa dar uma inicial contribuição para o delineamento deste perfil, demonstrando quem são os bacharéis em Direito que as Instituições de Ensino Superior estão gerando neste país.

4. Em primeiro lugar deve-se acentuar que se trata de uma primeira aproximação do tema, que pode e deve ser mais amplamente explorado pelos operadores educacionais, mais especialmente os que se encontram envolvidos com a área jurídica. Muitas outras perguntas devem ser formuladas visando trazer luz a pontos obscuros e outras respostas poderão ser prestadas a partir das análises primeiras que estão sendo feitas.

Os números que serão apresentados referem-se aos dados fornecidos pelo INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais, vinculado ao Ministério da Educação, obtidos junto aos concluintes do curso de bacharelado em Direito em todo o país, cadastrados para realização do ENC

- Exame Nacional de Cursos<sup>11</sup> de 1998. Os dados referentes aos anos anteriores (1996 e 1997) também foram analisados, e quando indicarem disparidade acentuada serão referidos. O instrumento avaliatório é conhecido no jargão por *questionário-pesquisa*.

Apenas os concluintes são alcançados por esta pesquisa do INEP, que toma por base o ENC, não demonstrando o impacto da revolução estabelecida pela Portaria MEC 1886/94, cuja obrigatoriedade iniciou para os novos alunos matriculados a partir de 1997. Desta forma, o impacto positivo dos efeitos da Portaria 1886/94 somente serão sentidos a partir do ano 2.001, quando as primeiras turmas formadas sob sua égide concluírem o curso.

Os dados coletados pelo INEP são riquíssimos para análise das peculiaridades regionais, uma vez que são demonstrados também por Estado ou Região geográfica. Para os efeitos destas *primeiras considerações*, não se irá abarcar este tipo de detalhamento em todas as considerações possíveis.

Vale ressaltar que incluso na categoria *instituições privadas* encontram-se também as confessionais, as comunitárias e as filantrópicas<sup>12</sup>. E na categoria *instituições públicas* estão insertas as federais, estaduais e municipais<sup>13</sup>.

5. O universo estudado na pesquisa do ENC-98 é de 41.158 alunos, em 212 Instituições de Ensino Superior – IES, sendo relevante notar que o ensino jurídico no Brasil já se encontra em avançado estado de privatização.

146 instituições de ensino superior concentram 33.050 alunos, o que corresponde a 80% (oitenta por cento) dos bacharéis em Direito do Brasil no ano de 1998. O que corresponde a uma média linear, abstrata, de 226 bacharéis em Direito por IES Privada no ano de 1998.

Apenas 66 IES são públicas, e correspondem a tão somente 8.108 discentes, o que alcança 20% (vinte por cento) dos bacharéis em Direito

<sup>11</sup> Vulgarmente conhecido como *Provaão*.

<sup>12</sup> Lei 9394/96, art. 2º.

<sup>13</sup> Lei 9394/96, art. 1º, I.

graduados no Brasil em 1998. O que alcança a média linear e abstrata de 122 bacharéis em Direito por IES Pública no ano de 1998.

Contudo, esta ampla privatização do ensino superior, que alcança mais de 80% dos bacharéis lançados no mercado em 1998<sup>14</sup>, não vem traduzindo diretamente a uma melhoria na qualidade do ensino jurídico. A distribuição dos resultados do Exame Nacional de Cursos de 1998 nos demonstra a seguinte situação:

Conceitos	A	B	C	D	E	S/C <sup>15</sup>
IES Públicas:	15	13	20	08	09	01
IES Privadas:	10	25	64	30	16	01

Demonstremos sob outra forma estes conceitos concedidos às 210 IES avaliadas pelo ENC-98<sup>16</sup>:

	IES Públicas	IES Privadas	Total
A	7,14%	4,78%	11,92%
B	6,19%	11,91%	18,10%
C	9,52%	30,47%	39,99%
D	3,80%	14,29%	18,09%
E	4,28%	7,62%	11,90%
		Total	100,00%

As IES Públicas conseguiram a maior parte dos conceitos “A” (cerca de 60%) e a menor parte dos conceitos “E” (cerca de 36%). No grande conceito médio “C” estão 30% das IES Públicas, e 44% das IES Privadas.

<sup>14</sup> Os conceitos variam entre “A” (12,5% do estamento superior) e “E” (12,5% do estamento inferior); “B” e “D” possuem igualmente 12,5% dos estamentos imediatamente próximos; e “C” para a grande média de 50%, distribuídos de conformidade com a técnica da *Curva de Gauss*.

<sup>15</sup> S/C = sem conceito. Neste caso em decorrência de uma liminar concedida pela Justiça Federal de Minas Gerais impedindo a aplicação do ENC-98 em Belo Horizonte, o que afastou a avaliação dos cursos de Direito de UFMG e da PUC-MG.

<sup>16</sup> As s/c não foram consideradas. Ver nota anterior.



Ou seja, até o ano de 1998 o ENC demonstra uma situação de superior qualificação do corpo discente nas IES Públicas<sup>17</sup>. Não se sabe até quando esta melhor qualificação será mantida.

6. Alguns pontos distintos sobre os números acima e suas disparidades devem ser considerados: os que se referem à privatização do ensino superior, e os que se referem à superior qualificação dos discentes das IES Públicas.

A disparidade na privatização tende a se acentuar, uma vez que vários novos cursos de graduação em Direito foram autorizados pelo Conselho Nacional de Educação nos dois últimos anos, todos em IES Privadas, e que somente serão atingidos pela pesquisa do ENC quando os discentes alcançarem o último ano do curso. E mais, as Universidades prescindem de autorização do Conselho Nacional de Educação para criar novos cursos<sup>18</sup>, o que induz a crer que o número de bacharéis em Direito irá aumentar sensivelmente nos próximos anos. A disparidade acima referida será intensificada pelo fato de que as verbas para a educação superior pública estão minguando, e a contratação de novos professores não está sendo autorizada. Logo, apenas as universidades privadas estão lançando mão de sua autonomia para criação de novos cursos jurídicos e para o aumento do número de vagas. Daí que o número de vagas das IES Privadas tende a crescer, e o das IES Públicas a se estabilizar. Portanto, a disparidade da privatização do ensino jurídico tende a se acentuar.

De outra banda, a disparidade no que se refere à qualidade dos discentes das IES Públicas não é algo que seja assegurado, em razão de alguns dos problemas acima referidos, quais sejam: redução das verbas das

---

<sup>17</sup> A despeito de ainda existirem focos localizados nas IES Públicas de boicote contra o sistema do ENC, cujo exemplo mais significativo é a entrega das provas em branco - o que é considerado como resposta incorreta pelos índices acima. Nas atas da Comissão de Direito do ENC dos anos de 96 a 99 pode-se verificar declarações sobre as IES Públicas boicotadas, especialmente sobre a UFAL - Universidade Federal de Alagoas, cujo boicote persistiu até o ENC-99, segundo informações do Diretor do Centro de Ciências Jurídicas e membro da Comissão, Prof. Paulo Luiz Netto Lobo. A estatística alcança apenas as provas 100% em branco e não aquelas em que apenas uma questão é assinalada. Em 1999 o percentual das provas 100% em branco é insignificante, 0,4% do total para a área de Direito.

<sup>18</sup> Lei 9394/96, art. 53, parágrafo único, I e II.

IES Públicas, diminuição da remuneração do funcionalismo público como um todo - docentes inclusos -, e velado incentivo à aposentadoria com proibição de contratação de novos docentes. Tudo isto faz com que haja verdadeira *migração de cérebros* das IES Públicas para as Privadas, sem a devida possibilidade de reposição da mesma *qualidade* acadêmica naquelas. E, em alguns casos, sequer da mesma *quantidade* acadêmica<sup>19</sup>.

Ademais, na área do ensino jurídico, é preocupante a exigência constante da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação que requer, a partir do ano de 2005, que um terço do corpo docente das Universidades seja composto de mestres ou doutores. Levando-se em conta que, segundo a CAPES, o prazo de formação de um Mestre deve ser entre 30 e 36 meses (cerca de 03 anos), e que existem poucos cursos de Mestrado em Direito no Brasil, e muito menor número de Doutorado, teme-se pela queda da qualidade da produção acadêmica nos cursos de pós-graduação. Contudo, esta é uma preocupação que alcança indistintamente IES Públicas e privadas, preocupando o destinatário *indireto* desta política, que é a sociedade.

7. Verifica-se, portanto, que as instituições mantenedoras das IES Privadas estão investindo no ensino jurídico por entenderem ser um *bon negócio*, por *razões econômicas de mercado, de mercado lucrativo*. As instituições mantenedoras das IES Públicas estão deixando de lado os investimentos nesse setor por entenderem que se trata apenas de um negócio econômico de mercado, não vislumbrando a importância que o setor possui para o desenvolvimento do Estado, o que ultrapassa a singela análise *mercadológica lucrativa*.

O Poder Público, em sua função regulamentar, de coordenar políticas públicas para o setor educacional, esquece que o ensino não é uma singela questão de mercado econômico, de intuito lucrativo, mas uma função estratégica para o futuro de um país. Não há como sobreviver um país sem

---

<sup>19</sup> Aliás, deve-se referir que nas IES Públicas federais qualquer reposição de pessoal está vedada há tempos, ficando tais IES nas mãos de professores substitutos ou de mestrandos em programa de treinamento, o que é academicamente desaconselhado da forma que vem sendo efetuado, pois centra o ensino em quem ainda não completou seu ciclo de aprendizado.

uma estratégia educacional arrojada, que dirija as ações públicas e privadas para o desenvolvimento nacional e o ultrapassamento dos problemas internos emergentes e urgentes, principalmente no que tange à erradicação das desigualdades sociais e econômicas e ao direcionamento do desenvolvimento nacional, ultrapassando o singelo intuito lucrativo próprio de uma visão privatística da realidade.

E isto ocorre justamente quando o mundo discute o pós-Consenso de Washington, revendo dogmas neo-liberais. Joseph Stiglitz, vice presidente do Banco Mundial, fez publicar nos principais jornais do planeta artigo intitulado “Conhecimento é que Gera Prosperidade”, onde, entre outros aspectos, comenta o fato de que a Costa Rica, país com renda per capita infinitamente menor que os países desenvolvidos, possui expectativa de vida e nível de mortalidade infantil no mesmo patamar de muitos países de 1º mundo. Diz Stiglitz que tal fato decorre de décadas desenvolvendo políticas públicas de disseminação do conhecimento em várias áreas, inclusive na prevenção de doenças.

Outra instituição internacional que traz dados interessantes para o debate é o BID - Banco Interamericano para o Desenvolvimento. Em recente estudo denominado “A América Latina face às Desigualdades”<sup>20</sup> vincula as disparidades da concentração de renda com o número de anos de estudo. Daí que, no Brasil, a situação é a seguinte:

Os 10% mais ricos possuem 47% da riqueza nacional, e tiveram, em média, 11 anos de escolaridade;

- Os 10% mais pobres possuem abaixo de 1% da riqueza nacional, e tiveram, em média, apenas 02 anos de escolaridade.

- Destes 10% mais pobres, apenas 19% completaram o curso primário.

É uma disparidade inigualável na América Latina. Apenas o Paraguai e El Salvador chegam próximo a tal grau de iniquidade.

E, tomando-se por base os dados de toda a América Latina, constata-se que no percentual dos 10% mais ricos, apenas 14% são empresários,

---

<sup>20</sup> Excertos deste estudo foram publicados no jornal Folha de São Paulo, 14/11/98, caderno Brasil, pág. 10

sendo os demais profissionais liberais ou assalariados, o que comprova o predomínio do saber para a melhoria das condições materiais de vida, e não apenas dos meios tradicionais de produção, como anteriormente se acreditava.

O resultado das políticas públicas adotadas no Brasil é que a despeito de sermos a 8ª economia mundial, os indicadores de qualidade de vida nos colocam em 79º lugar, atrás de países como Malásia, Suriname, Equador e Macedônia<sup>21</sup>.

8. Outro aspecto interessantíssimo da pesquisa do INEP com dados do ENC-98 diz respeito à formação que os bacharéis em Direito receberam no ensino médio.

48,4% cursaram ensino médio integralmente em escolas privadas, contra 30,2% que o fizeram integralmente em escolas públicas<sup>22</sup>.

Contudo, quem ingressou em IES Pública majoritariamente cursou todo o ensino médio em escola privada e não em escola pública (federais 56% x 27%; estaduais 59,0% x 25,0%; e municipais 44,0% x 33,0%). E quem ingressou em IES Privadas, em sua maioria, também cursou todo o ensino médio em escola privada e não pública (47% x 31,0%).

Este item nos permite fazer uma afirmativa que desmente colocações até então tidas como verdadeiras<sup>23</sup>: a de que os alunos das IES Públicas provinham do ensino médio privado, e que os alunos das IES Privadas provinham do ensino médio público. Os dados não confirmam esta assertiva.

Os dados nos colocam uma situação muito mais excludente do que a suposta: *SÓ INGRESSA NO ENSINO SUPERIOR DO DIREITO, EM IES PÚBLICAS OU PRIVADAS, QUEM PROVEIO DO ENSINO MÉDIO PRIVADO*<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Relatório de 1999 do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, apurado segundo o índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Jornal Folha de São Paulo, 11/07/99, caderno Brasil/qualidade de vida. A Malásia está em 56º lugar, o Suriname está em 64º, o Equador em 72º e a Macedônia em 73º.

<sup>22</sup> Outras perguntas tiveram respostas menos votadas: ensino mais público que privado (7,9%), mais privado que público (7,7%), e metade público, metade privado (4,5%).

<sup>23</sup> O que também foi observado pela equipe do INEP. Ver comentário a tabela 7 das respostas ao questionário-pesquisa de 1998.

<sup>24</sup> A equipe do INEP não mencionou esta conclusão em sua análise, apenas afirmou a voz corrente de que os alunos das IES Públicas provinham do ensino médio privado, e que os alunos das IES Privadas provinham do ensino médio público.

Por outras palavras, quem estudou no ensino médio público tem suas chances de ingresso em uma IES reduzidas em, no mínimo 1/3, uma vez que este é o percentual dos graduandos em Direito que proveio do ensino médio público. Esta é a regra da exclusão social demonstrada pelos números, e que reforça a tese da iniquidade da distribuição do saber nos diversos níveis de ensino em nosso país.

Aliás, está não é uma afirmativa cabível apenas para os bacharéis em Direito. Dos 10 cursos submetidos ao ENC-98<sup>25</sup>, apenas 02 mostraram dados diversos neste item: Letras (onde 59,0% cursou integralmente ensino médio público contra 20,5% privado) e Matemática (onde 64,7% cursou ensino médio público contra 18,7% privado). Os dados fornecidos com referência a estes dois cursos não nos permitem cruzar estas informações com o destino desses alunos, se para IES Públicas ou privadas.

9. A renda familiar mensal dos graduandos também é outro fator muito interessante para ser analisado.

- a) 31,4% tem renda familiar mensal situada entre R\$ 2.600,00 a R\$ 6.500,00 (entre 20 e 50 salários mínimos).
- b) 28,7% está situada na faixa entre R\$ 1.300,00 a R\$ 2.600,00 (10 e 20 salários mínimos) de renda familiar mensal.
- c) 22,7% está situada a faixa entre R\$ 391,00 a R\$ 1.300,00 (03 a 10 salários mínimos) de renda familiar mensal.
- d) 12,8% tem renda familiar mensal acima de R\$ 6.500,00 (50 salários mínimos).
- e) 2,9% tem renda familiar mensal abaixo de R\$ 390,00 (03 salários mínimos).

Vale ressaltar que grande parte dos discentes também trabalhou durante o curso. 37,5% dos bacharelados trabalhou em tempo integral durante o curso; 22,2% trabalhou entre 20 e 40 horas semanais enquanto cursava a graduação em Direito; 12,3% realizava trabalhos eventuais, sem

---

<sup>25</sup> Administração, Direito, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia Química, Jornalismo, Letras, Matemática, Medicina Veterinária, Odontologia.

vínculo empregatício e 11,6% trabalhou até 20 horas semanais. Apenas 14,9% não trabalhou enquanto cursava a graduação em Direito. Presume-se que a remuneração deste trabalho esteja inserido nos números referentes à renda familiar acima transcritos.

Coloquemos estes valores em correlação com os grandes números nacionais. A renda per capita brasileira em 1998 correspondeu a US\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos dólares norte americanos) anuais, o que alcança um valor médio de US\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco dólares norte americanos) mensais, equivalentes naquele ano a R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais) mensais<sup>26</sup>.

Com tais números pode-se afirmar que a maior parte dos graduandos em Direito possui relação sócio-econômica privilegiada em face da maioria da população brasileira. Levando-se em conta que a família do graduando em Direito é constituída, majoritariamente, por pai, mãe e dois irmãos, verifica-se nos números ideais um montante de R\$ 2.250,00 (R\$ 450,00 x 5 pessoas). Com os dados acima disponíveis, pode-se afirmar que pouco mais de 60% dos graduandos em Direito encontram-se na média ou acima do patamar médio da renda per capita nacional.

Pode parecer ao analista mais desavisado que o fator “renda” acima descrito seja responsável pelo fato de que 75,8% dos bacharéis em Direito não utilizaram nenhum tipo de bolsa de estudos durante o curso. 9,5% teve bolsa parcial da IES (o que só pode ocorrer nas IES Privadas) e 7,9% lançou mão de crédito educativo. Porém esta assertiva não será real, uma vez que dos demais 09 cursos analisados, a esmagadora maioria não teve nenhum tipo de bolsa de estudos. O percentual mais baixo é do curso de Matemática, onde “apenas” 69,20% menciona nunca ter recebido bolsa de estudos para cursar graduação.

Parece-nos que se trata de um viés da política pública educacional não conceder bolsas de estudos para os discentes na graduação, mesmo em um país onde este nível de ensino encontra-se majoritariamente privatizado (pelo menos na área do ensino jurídico).

---

<sup>26</sup> Câmbio médio de US\$ 1,00 = R\$ 1,20 no ano de 1998.

10. A pesquisa do INEP acerca do ENC-98 demonstra-nos também que a maioria dos discentes que concluem o bacharelado em direito estuda a noite (60,3%), é composta predominantemente de pessoas solteiras (61,14%) e sem filhos (72,6%). A maioria é composta de mulheres (50,9%), sendo que a maior parte dos discentes tem menos de 24 anos<sup>27</sup>.

Como acima referido, o discente é oriundo de família composta por mais dois irmãos (30,1%), sendo que morou com os pais durante o curso (63,4%).

Seu pai possui grau de escolaridade superior (36,2%), sendo o segundo grupamento o que estabelece 1º grau incompleto (27,6%). Os dados não nos permitem aprofundar esta análise.

A distribuição é mais equânime no que se refere ao grau de escolaridade da mãe dos graduandos em direito: 27,4% tem o 1º grau incompleto; 27,3% tem nível superior; e 26,1% possui o 2º grau completo. Esta distribuição mais linear é outra questão que os dados não nos permitem confrontar para maiores explicações.

11. O levantamento de dados demonstrou também que os bacharelados em Direito no Brasil consomem poucas horas de estudo semanais fora de sala de aula. 36,3% estudam apenas de 01 a 02 horas por semana fora de sala de aula; 32,1% alegam estudar de 03 a 05; 11,9% de 06 a 08 horas fora de sala de aula semanais; e apenas 9,8% mencionam estudar mais de 08 horas semanais. O expressivo número de 8,7% declara que só assiste as aulas, sem nenhuma hora a mais de estudo extraclasse.

A intimidade dos discentes com a informática também não é um dado forte. 46,2% declaram que só usam o micro como processador de textos, desconhecendo o uso de outros programas. E 31,7% nunca tiveram a oportunidade de acessar a Internet. Pode parecer um dado isolado da área jurídica, mas não é. Analisando as outras áreas pesquisadas, verifica-se que esta resposta também foi majoritária em Administração, Letras, Matemática e Odontologia.

<sup>27</sup> Esta informação não está no questionário-pesquisa de 1998, mas no Relatório Síntese de 1998, pág. 86.

Os discentes também possuem pouco hábito de leitura, uma vez que, consultados sobre a média de livros não-escolares lidos durante o curso, a maioria de 38,1% respondeu que lia entre 02 a 03 por ano. Em um distante segundo lugar estão aqueles que lêem 06 ou mais livros por ano (17,2%), praticamente empatados com os que lêem apenas 01 livro não escolar por ano (17,0%).

Outro aspecto pouco valorizado nos cursos jurídicos, o que reflete na concepção de bacharel em direito que está sendo formado em nossas escolas, diz respeito ao conhecimento de línguas estrangeiras. Solicitados a *auto-avaliar* seu conhecimento em línguas estrangeiras, o resultado foi, para o idioma Inglês: 38,9% auto avaliaram seu conhecimento como nulo, e 22,2% admitiram que apenas lêem nessa língua. Para o idioma Espanhol: 51,7% admitiram conhecimento nulo nessa língua, e 34,6% que nela apenas lêem. Foram também consultados a declinar em qual língua estrangeira é melhor sua capacidade de comunicação, havendo sido indicados os seguintes idiomas: Francês, Alemão, Italiano e Japonês. A resposta maciça foi “nenhuma dessas”, com 65,2%.

É de pasmar, mas nas demais áreas consultadas, a resposta majoritária a este último item foi idêntica, variando entre 61,6% (Jornalismo) a 78,8% (Matemática). As respostas das demais áreas ao conhecimento de língua inglesa e espanhola foi, em média, parecido com o do Direito.

12. Diversas outras considerações podem ser efetuadas com o vasto material coletado através do questionário-pesquisa que é fornecido com antecedência aos bacharelados que são examinados pelo Exame Nacional de Cursos, tais como análise das Instituições, de sua Biblioteca, do corpo docente etc. O presente estudo é apenas uma primeira tentativa de aproximação do objeto, que deve ser melhor trabalhado.

Contudo, mesmo estas *primeiras considerações* devem-nos fazer refletir sobre o papel dos docentes, dos discentes, das Instituições de Ensino Superior (Públicas e Privadas) e do Poder Público, responsáveis pelo estabelecimento e pela condução das políticas públicas para a educação.

De nada adiantará o estabelecimento de perfis e habilidades como as que a Comissão de Direito junto ao Exame Nacional de Cursos vêm traçando



nestes anos de 1996 a 1999<sup>28</sup>, se tal conhecimento não chegar à sala de aula com efetividade, sem retóricas ou dissimulações. É necessário que os discentes tomem consciência de seu papel em uma sociedade periférica e desigual, que investe em sua qualificação em detrimento de outras prioridades sociais.

De nada adiantará todo o esforço do corpo docente na área jurídica - usualmente voluntarista, em razão do chamado de mercado das demais profissões jurídicas -, se as IES não fizerem sua parte, dando aos professores e alunos melhores condições para o desenvolvimento da relação ensino -- aprendizagem.

De nada adiantará exigências de conhecimento de Internet, de línguas, de interdisciplinariedade, se os professores a isso não conscientizarem os alunos. E eles próprios não vierem a ser despertados para esta nova necessidade de transmissão do saber, e treinados para isso.

E de nada adiantará todo este esforço se os poderes públicos continuarem a se ausentar de seu papel condutor de políticas públicas para o setor educacional brasileiro, ora deixado ao bel prazer de *laisse faire, laissez passe*, do século XIX, o que imprime uma visão essencialmente privatística para a condução do setor, não possibilitando a construção de uma sociedade mais justa, plural e democrática, que busque o desenvolvimento nacional com a redução das desigualdades, e comprometida com a ética e a mais ampla disponibilização de meios para o acesso de todos à educação. A visão deve ser pública, como pública deve ser a política para o setor, construída em conjunto com a sociedade.

---

<sup>28</sup> Diretrizes efetuadas pela Comissão de Direito do ENC-99. Habilidades: leitura e compreensão de textos e documentos; interpretação e aplicação do Direito; pesquisa e utilização da legislação, da jurisprudência, da doutrina e de outras fontes do Direito; produção criativa do Direito; correta utilização da linguagem - com clareza, precisão e propriedade - fluência verbal e riqueza de vocabulário; utilização do raciocínio lógico, de argumentação, de persuasão e de reflexão crítica; julgamento e tomada de decisões; utilização de instrumentos e técnicas para conhecimento e exercício do Direito. Perfil: formação humanística, técnico-jurídica e prática, indispensável à adequada compreensão interdisciplinar do fenômeno jurídico e das transformações sociais; senso ético profissional, associado à responsabilidade social, com a compreensão da causalidade e finalidade das normas jurídicas e da busca constante da libertação do homem e do aprimoramento da sociedade; capacidade de apreensão, transmissão crítica e produção criativa do Direito, aliada ao raciocínio lógico e à consciência da necessidade de permanente atualização; capacidade para equacionar problemas e buscar soluções harmônicas com as exigências sociais; capacidade de desenvolver formas extrajudiciais de prevenção e solução de conflitos individuais e coletivos; visão atualizada de mundo e, em particular, consciência dos problemas de seu tempo e de seu espaço.

13. Neste sentido, deve-se retornar à primeira parte deste trabalho, onde se demonstra a necessidade de consultar o público-alvo para o estabelecimento de políticas públicas para o setor.

Fruto de um processo longo, porém democrático, de consulta à vários atores sociais deste processo, em vários rincões do país, resultou a proposta de elaboração de uma Portaria que modificasse os padrões para o ensino jurídico no Brasil. E daí resultou a Portaria 1886/94, que estabeleceu novas diretrizes curriculares e patamares mínimos para a criação e a manutenção de cursos jurídicos no país. Como acima referido, sua aplicação foi iniciada a partir dos novos alunos matriculados em 1997<sup>29</sup>, o que implica em dizer que seus efeitos somente poderão ser alcançados pelo sistema do ENC a partir do ano 2.001.

Pois bem. Pretende-se pura e simplesmente revogar esta Portaria antes que seus efeitos possam ser sequer dimensionados, a fim de corrigir eventuais desvios de percurso<sup>30</sup>. É imperiosa a manutenção das diretrizes da Portaria 1886/94. Somente após o ENC do ano 2.001 é que se poderá efetivamente apurar se houve a melhoria do ensino jurídico brasileiro, hoje apenas intuída nos diversos encontros nacionais e regionais realizados nos últimos anos sobre o ensino jurídico no Brasil.

<sup>29</sup> Isto porque foi adiado por 01 ano o início de vigência da Portaria.

<sup>30</sup> O Relatório Final da Comissão de Direito do Exame Nacional de Cursos de 1999, cujo Relator foi o eminente Professor José Geraldo Souza Júnior, menciona: "Curioso e inquietante, feitas essas considerações, é o fato de ter a Câmara de Ensino Superior acolhido e aprovado iniciativa de conselheiro seu no sentido de revogar a Portaria no. 1886/94, sob argumento de sua anterioridade a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Esta atitude equivocada e descolada da própria metodologia que preside o Edital no. 4, de 10 de dezembro de 1997, lançado pelo MEC para orientar a discussão de novas diretrizes para o ensino superior, ignora a recepção jurídica dos enunciados e princípios da portaria pela lei de diretrizes, assim como os códigos anteriores à Constituição foram por ela recepcionados sem que tenham sido revogados. Pior é que essa proposta, voluntarista e arredia ao espírito de integração que vem marcando o protagonismo dos atores envolvidos no processo de requalificação do ensino jurídico, retira-lhe acodadamente o ponto de sustentação e o paradigma em que todo ele se estrutura, principalmente o Exame Nacional de Cursos. Não foi por outra razão que no Relatório do Exame de 1998 a Comissão, explicitamente, declarou seu apoio à manutenção da Portaria no. 1886/94, concedendo argumentos hermenêutico-jurídicos para avaliar a sua vigência mesmo após a promulgação da lei de diretrizes e bases da educação. Procedeu do mesmo modo ao adiantar posicionamento contido nas sugestões para as diretrizes em discussão segundo a convocatória do Edital no. 4 e pôs-se em consonância com as principais manifestações no mesmo sentido, aduzidas pelas mais responsáveis instituições, como por exemplo, o Conselho Federal da OAB. A Comissão espera, assim, que, prudentemente, o Ministro da Educação não homologue essa deliberação, recusando caráter normativo ao Parecer no. 507/99 e Indicação respectiva (no. 1/99)."

Como é que se pode revogar um política pública, gestada em comum com a sociedade, quando seus efeitos não foram testados pelo público-alvo pretendido? Como dimensionar seus efeitos, caso revogada? Precisamos de maior análise para poder deliberar sobre o tema.

Revogar a Portaria 1886/94 será privilegiar a visão privatística, centrada no lucro, sobre a necessária visão pública, estratégica para a realização de uma sociedade mais justa e solidária, baseada na melhor qualificação técnica e prática do bacharel em Direito. A revogação da Portaria 1886/94 não atenderá aos reclamos da comunidade jurídica e apenas demonstrará ainda mais a nudez do rei.

14. Enfim, se cada qual de nós não fizer algo para melhorar o atual estado de coisas, tudo ficará como está. Talvez ainda pior. Ou como “em Oran, e no resto do mundo, onde por falta de tempo e de reflexão, somos obrigados a amar sem saber”<sup>31</sup>. “Aprender, ensinar, amar e viver sem saber, são ações que não devemos permitir que aconteçam, principalmente por falta de reflexão.

Devemos ultrapassar os umbrais do alerta dantesco “deixai toda esperança, ó vós que entraís”<sup>32</sup>, e realçar a importância do estabelecimento de políticas públicas educacionais e, em especial, para o ensino jurídico, vinculadas a visão pública, estrategicamente social, deste bem imaterial que é de todos nós, e para todos nós, em nosso próprio proveito.

## BIBLIOGRAFIA

ALIGHIERI, Dante. A DIVINA COMÉDIA, O Inferno, Canto III, verso 9. SP, Ed. 34, ed. bilingue, trad. Italo Eugenio Mauro, 1998.

CAMUS. Albert. A PESTE. capítulo I. SP, Ed. Abril Cultural, 1984.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, Ed. Folha da Manhã, edição do dia 14/11/98, Caderno Brasil, pag. 10.

<sup>31</sup> A Peste, Albert Camus, capítulo I.

<sup>32</sup> Dante Alighieri, A Divina Comédia, O Inferno, capítulo III, verso 9.

\_\_\_\_. edição do dia 11/07/99, Caderno Brasil/qualidade de vida que veiculou o Relatório de 1999 do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, apurado segundo o índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

GRAU, Eros Roberto. A ORDEM ECONÔMICA N CONSTITUIÇÃO DE 1988 – INTERPRETAÇÃO E CRÍTICA. SP, RT, 1990.

INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais/ Ministério da Educação do Brasil. RELATÓRIO SÍNTESE de 1998. Brasília, 1998.

\_\_\_\_. Relatório Final da Comissão de Direito do Exame Nacional de Cursos de 1999. Brasília, 1999.

\_\_\_\_. QUESTIONÁRIO PESQUISA. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. QUESTIONÁRIO PESQUISA. Brasília, 1997.

\_\_\_\_. QUESTIONÁRIO PESQUISA. Brasília, 1998.

SCAFF, Fernando Facury. RESPONSABILIDADE DO ESTADO INTERVENCIONISTA. SP, Saraiva, 1990.