



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO

GUILHERME CORTIZO BELLINTANI

**A EXPANSÃO DO ENSINO JURÍDICO NA REGIÃO
METROPOLITANA DE SALVADOR NO PERÍODO 1995-2002**

Salvador
2006

GUILHERME CORTIZO BELLINTANI

**A EXPANSÃO DO ENSINO JURÍDICO NA REGIÃO
METROPOLITANA DE SALVADOR NO PERÍODO 1995-2002**

Dissertação apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Doutor Edivaldo M. Boaventura.

Salvador
2006

B444 Bellintani, Guilherme Cortizo.

A expansão do ensino jurídico na região metropolitana de Salvador no período de 1995-2002 [manuscrito] / Guilherme Cortizo Bellintani. – 2006.

181 f.

Orientador: Prof. Dr. Edivaldo M. Boaventura.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, 2006.

1. Ensino superior. 2. Ensino jurídico. 3. Direito – Estudo e ensino – Salvador. I. Universidade Federal da Bahia. II. Boaventura, Edivaldo M. III. Título.

CDD 378

TERMO DE APROVAÇÃO

GUILHERME CORTIZO BELLINTANI

**A EXPANSÃO DO ENSINO JURÍDICO NA REGIÃO
METROPOLITANA DE SALVADOR NO PERÍODO 1995-2002**

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre em
Educação, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e Instituição: _____

Nome: _____

Titulação e Instituição: _____

Nome: _____

Titulação e Instituição: _____

Nome: _____

Titulação e Instituição: _____

Salvador, 5 de abril de 2006

A meus pais, Neide, Milton e Bau, por, sempre juntos, com amor e prazer, me ensinarem a enxergar de forma diferente os mistérios da vida.

A Leila, que me faz achar que a vida é perfeita;

A Mó, Gu, Vó Sônia, Tio Paulinho e Maluzinha, por tudo o tempo todo;

A Chiquinho e Tiago, por fazerem a vida mais engraçada e emocionante.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Edivaldo Boaventura, que, com sabedoria e afeto, cumpre de forma extraordinária o maior objetivo da educação: mudar o rumo das coisas.

Aos professores da Faculdade de Educação da UFBA, por me possibilitarem o prazer de descobrir um novo mundo, especialmente ao Professor Robert Verhine, por ensinar, com qualidade, o que é trabalhar com quantidade.

Às equipes da Múltipla e dos JusPODIVM, que fazem com que poucos sintam a minha falta nos momentos de “retiro”.

Aos meus alunos da Unifacs, pelo aprendizado constante em sala de aula.

“Não sou eu quem me navega, quem me navega é o mar [...] e quando alguém me pergunta como se faz pra nadar, explico que eu não navego, quem me navega é o mar”

Paulinho da Viola e Hermínio Bello de Carvalho

RESUMO

O presente trabalho foi desenvolvido com o objetivo de analisar os reflexos das políticas públicas formuladas pelo Ministério da Educação brasileiro no período 1995-2002 no que se refere à expansão do ensino superior no Brasil, notadamente do ensino jurídico, compreendendo aspectos quantitativo e qualitativo, especialmente na Região Metropolitana de Salvador. Os números comparativos entre os anos 1995-2002 simbolizam o tamanho do impacto social provocado pela expansão da educação superior no Brasil. A quantidade de instituições de ensino praticamente dobrou nesse período, enquanto o número de vagas praticamente triplicou. Em comparação a 1995, quase setecentas mil pessoas ingressaram a mais em cursos superiores no ano de 2002, representando um crescimento aproximado de 140%. Mas a expansão da educação superior não apenas acrescentou vagas, instituições ou matrículas, pois representou também uma mudança de paradigmas na forma de o País conceber e desenvolver as suas políticas públicas para o setor. Neste cenário de mudanças, os cursos de Direito foram objeto de políticas específicas, com regulamentações “paralelas” e determinações próprias, como é ressaltado ao longo do trabalho. A etapa exploratória é delineada na primeira parte do trabalho, tendo como objetivo apresentar uma análise do problema, adentrando nas circunstâncias que o envolvem, utilizando como principais formas as pesquisas bibliográfica e documental. A etapa descritiva, que compõe a segunda parte da pesquisa, apresenta um levantamento, método de *survey*, a partir da aplicação de questionários a 110 professores e mais de 1.400 alunos dos treze cursos jurídicos autorizados a funcionar na Região Metropolitana de Salvador (RMS) até dezembro de 2002.

Palavras-chave: Ensino superior; Ensino jurídico; Expansão.

ABSTRACT

This dissertation seeks to analyse the consequences of the public politics formulated by the Brazilian Ministry of Education in the period of 1995-2002, related to the expansion of Superior Education in Brazil, specifically in Law Education, including quantitative and qualitative aspects, especially in the Metropolitan Region of Salvador. The comparative numbers between years 1995-2002 symbolize the size of the social impact caused by the expansion of the Superior Education in Brazil. The amount of Education Institutions practically doubled in this period, while the openings number practically tripled. In comparison to 1995, almost seven hundred thousand people more had entered superior courses in the year of 2002, representing an approximate growth of 140%. But the expansion of the superior education not only added openings, institutions and school registrations, it also represented a change of paradigms in the country's form to conceive and to develop its public politics for the sector. In this scenario, the Law courses had been object of specific politics, with "parallel" regulations and specific determinations, as it is stood out in the work. The exploratory stage is delineated in the first part of the work, aiming to present an analysis of the problem, getting inside the circumstances that involve it, using as main forms bibliographical and documentary research. The descriptive stage, that composes the second part of the research is descriptive and, presents a survey, from the application of questionnaires to 110 professors and more than 1,400 pupils of the thirteen law courses authorized to function in the Metropolitan Region of Salvador (RMS) until December 2002.

Key words: Superior Education; Law Education; Expansion.

LISTA DE ABREVIATURAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEED – Comissão de Especialistas do Ensino do Direito
CEJ – Comissão de Ensino Jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil
CES/CNE – Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação
CFE – Conselho Federal de Educação
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CNE – Conselho Nacional de Educação
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FMI – Fundo Monetário Internacional
GERES - Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IES – Instituição de Ensino Superior
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
NPJ – Núcleo de Prática Jurídica
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
PIB – Produto Interno Bruto
PNE – Plano Nacional de Educação
RMS – Região Metropolitana de Salvador
UCSAL – Universidade Católica do Salvador
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNIFACS – Universidade Salvador

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 A PROBLEMÁTICA PERCEBIDA E A DEFINIÇÃO DO TEMA	12
1.2 O DESDOBRAMENTO DO PROBLEMA EM QUESTÕES ORIENTADORAS	14
1.3 A VINCULAÇÃO DO TEMA COM UMA REALIDADE PRESENTE NO BRASIL	15
1.4 OS OBJETIVOS DA PESQUISA	16
1.5 OS ELEMENTOS NORTEADORES DA METODOLOGIA E AS DUAS ETAPAS DA PESQUISA	17
 PRIMEIRA PARTE – O CARÁTER EXPLORATÓRIO	
2 O CARÁTER EXPLORATÓRIO: PESQUISAS BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL	20
3 O ESTADO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR	24
3.1 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	24
3.2 ESTADO, CIDADANIA E A FUNÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	28
4 O SURGIMENTO DAS UNIVERSIDADES E O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	33
4.1 A UNIVERSIDADE ANTES DO SÉCULO XVIII	33
4.2 O SÉCULO XIX E A UNIVERSIDADE ENSINO-PESQUISA DE HUMBOLDT	35
4.3 O SÉCULO XIX E A RESISTÊNCIA ÀS UNIVERSIDADES NO BRASIL (1808-1889)	37
4.4 A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NA PRIMEIRA FASE REPUBLICANA (1889-1930)	41
4.5 O DESENVOLVIMENTO DAS UNIVERSIDADES (1930-1960)	43
4.6 AS REFORMAS DA DÉCADA DE 1960 E A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO MILITAR (1961-1985)	47

4.7 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO 1986-1994: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL.	52
5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO 1995-2002	58
5.1 O INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO COMO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO	58
5.1.1 Educação, desenvolvimento e teoria do capital humano	59
5.1.2 Investimento em educação superior: taxas de retorno e desenvolvimento	62
5.2 AS POLÍTICAS GERAIS DE EXPANSÃO ADOTADAS NO BRASIL	66
5.2.1 Esfera político-estrutural: a expansão educacional com base na Reforma do Estado brasileiro.	73
5.2.2 O questionamento do modelo humboldtiano de universidade ensino-pesquisa.	78
5.2.3 O contingenciamento de recursos para as instituições públicas de ensino superior, formalmente concebidas a partir do modelo ensino-pesquisa.	82
5.2.4 A expansão através da difusão do sistema privado, com as novas instituições concentrando-se no modelo puramente de ensino.	85
6 O ENSINO JURÍDICO NO PERÍODO 1995-2002	95
6.1 OS ELEMENTOS INDICADORES DE QUALIDADE DOS CURSOS JURÍDICOS	96
6.2 ANÁLISE QUANTITATIVA DO PERÍODO 1995-2002 E O CRESCIMENTO DO ACESSO AOS CURSOS JURÍDICOS NO BRASIL E NA RMS	115
6.2.1 O aumento de IES que possuem o curso jurídico	116
6.2.2 O aumento de vagas e o posicionamento da demanda	119

SEGUNDA PARTE – O CARÁTER DESCRITIVO

7 O CARÁTER DESCRITIVO: PESQUISA DE <i>SURVEY</i> (LEVANTAMENTO)	126
7.1 A APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS AOS ALUNOS DOS CURSOS JURÍDICOS (PRIMEIRA CATEGORIA)	128
7.2 A APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS AOS PROFESSORES DOS CURSOS JURÍDICOS (SEGUNDA CATEGORIA)	131
7.3 A ÉTICA NA PESQUISA DE <i>SURVEY</i>	132
8 A SITUAÇÃO DOS CURSOS JURÍDICOS DA RMS: UM RETRATO A PARTIR DA EXPANSÃO	133
8.1 O PERFIL DOS ALUNOS	133
8.2 O PERFIL DO CORPO DOCENTE	142
8.3 A QUALIDADE GERAL DO CURSO	149
8.4 INDICADORES ESPECÍFICOS DE QUALIDADE	152
8.5 A VISÃO SOBRE A EXPANSÃO	158
9 CONCLUSÕES	164
REFERÊNCIAS	172

1 INTRODUÇÃO

1.1 A PROBLEMÁTICA PERCEBIDA E A DEFINIÇÃO DO TEMA

O Estado brasileiro seguiu, no período compreendido entre os anos de 1995 e 2002, uma linha de atuação com características específicas no que se refere às políticas públicas voltadas ao ensino superior. Diversas foram as intervenções objetivando modificar o sentido até então seguido, seja no plano da quantidade de novos cursos superiores surgidos no período, seja no aspecto do rigor e do controle de qualidade sobre esses novos cursos e sobre aqueles anteriormente existentes.

Assim, a presente pesquisa concentra-se na obtenção de um diagnóstico quantitativo e qualitativo dos cursos superiores a partir da expansão implementada pelo Estado brasileiro entre os anos de 1995 e 2002. Mais além, propõe-se analisar a expansão do ensino jurídico como objeto de interferências específicas, pelo que se justifica um estudo à parte, permitindo conclusões próprias e especializadas. Em torno destas questões formulam-se o tema e o problema da pesquisa.

A partir desta ótica, as questões a respeito da expansão do ensino superior brasileiro e a necessidade de estudar, de forma específica, a expansão dos cursos jurídicos possibilitam a definição do tema da pesquisa como: A expansão do ensino jurídico na Região Metropolitana de Salvador no período 1995-2002, sendo o problema da pesquisa apresentado da seguinte forma: Como tem sido a expansão do ensino jurídico, na Região Metropolitana de Salvador, a partir das políticas públicas do Ministério da Educação, no período 1995-2002, quanto aos aspectos quantitativo e qualitativo?

Inicialmente, é válido ressaltar os elementos que motivam a composição do tema desta forma, e por que o problema de pesquisa apresentado é relevante para a sociedade brasileira. Diante disso, por que estudar especificamente a expansão do ensino jurídico? Mais ainda, por que escolher o período 1995-2002 como definição temporal do objeto pesquisado?

Enquanto a maioria dos cursos de graduação no Brasil estiveram inseridos no contexto da expansão da educação superior com elementos uniformes, sofrendo interferências de políticas e ações gerais, os cursos de Direito foram objeto de

políticas específicas, com regulamentações “paralelas” e determinações próprias, como será ressaltado ao longo deste trabalho. E isso certamente trouxe aos cursos jurídicos situações e reflexos próprios.

Neste aspecto, vale destacar a Portaria n. 1886, de 30 de dezembro de 1994, do Ministério da Educação, que praticamente iniciou, de modo oficial, o processo de reformulação do ensino jurídico, com disposições importantes quanto à duração do curso, desenvolvimento de atividades de ensino pesquisa e extensão interligadas e obrigatórias, matérias destinadas à formação fundamental, sócio-política e profissionalizante do bacharel em Direito, carga horária reservada para atividades científicas extra-curriculares, estágio prático supervisionado e, ainda, acerca da monografia de final de curso.

Esse elemento normativo pode ser considerado, portanto, a origem do processo de modificação do ensino jurídico que se pretende analisar. Posteriormente, ao longo dos oito anos seguintes, diversos instrumentos normativos e políticos deram seqüência às modificações e interferências no ensino superior de Direito. A título exemplificativo, lembra-se a implantação do Exame Nacional de Cursos envolvendo, dentre outros, os cursos de Direito, o aumento significativo das autorizações para abertura de novos cursos e, ainda, a tentativa de redução do lapso temporal de cinco para três anos para conclusão do curso de graduação em Direito.

Não é suficiente, porém, quanto aos aspectos metodológicos, apresentar a necessidade de pesquisar a expansão do ensino superior brasileiro a partir dos cursos jurídicos. Torna-se fundamental a aplicação de limites temporais e espaciais.

Nesse ínterim, o período foi definido em função do início das próprias políticas públicas que orientaram a expansão do ensino superior brasileiro (ano de 1995), tendo como marco final o ano de 2002. Este intervalo temporal de oito anos foi considerado como ideal para a análise das questões propostas, representando os dois mandatos completos do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso e da gestão do Ministro de Estado da Educação, Paulo Renato de Sousa, principais agentes políticos das políticas para o ensino superior brasileiro no período 1995-2002.

Quanto ao limite espacial, a Região Metropolitana de Salvador (RMS) foi escolhida com o objetivo inicial de reduzir o número das Instituições de Ensino Superior (IES)

analisadas, tratando-as como uma amostragem do universo nacional, permitindo uma melhor adequação metodológica da pesquisa. Tal escolha pode ser justificada por estar a Universidade Federal da Bahia, instituição-sede da pesquisa, localizada nesta Região Metropolitana. Mais além, a RMS representa, de forma substancial, a realidade de outras regiões metropolitanas brasileiras quanto às políticas de expansão da educação superior, mas também apresenta características específicas.

Os cursos jurídicos, por exemplo, eram oferecidos por apenas duas IES na RMS, em 1994. Em 2002, treze IES já possuíam autorização para oferecimento deste curso de forma regular. Em oito anos, portanto, foi verificado um crescimento de seis vezes e meia no número de cursos jurídicos na região, e um percentual ainda maior de crescimento no que se refere às vagas oferecidas, posto que um dos cursos anteriormente existentes, ligado à Universidade Católica do Salvador, oferecia, em 1994, 240 vagas/ano, e em 2002 passou a oferecer 720 vagas/ano.

No aspecto qualitativo, os referidos cursos passaram pelas adaptações requeridas pelas políticas do MEC. Vivenciaram, porém, dificuldades substanciais. Cita-se, por exemplo, o diminuto número de professores titulados na área jurídica, em razão principalmente da existência de um único curso de Mestrado oferecido regularmente na Bahia até o ano de 2002. Tais elementos são suficientes para justificar plenamente a escolha da região como recorte espacial para a obtenção das necessidades metodológicas da presente pesquisa.

Assim, a pesquisa tem como núcleo o seguinte problema: “Como se desenvolveu a expansão do ensino jurídico, na Região Metropolitana de Salvador, a partir das políticas públicas do Ministério da Educação, no período 1995-2002, quanto ao acesso e à qualidade do ensino?”. Em torno deste problema gira toda a investigação proposta.

1.2 O DESDOBRAMENTO DO PROBLEMA EM QUESTÕES ORIENTADORAS

A partir do problema, torna-se fundamental a sua repartição em questões específicas que objetivam a orientação da pesquisa e podem estabelecer a utilização dos instrumentos e processos metodológicos de forma mais organizada e completa.

Dessa forma, as questões orientadoras a seguir buscam detalhar o problema, em suas diversas abordagens, e apresentam uma linha geral a ser seguida pela pesquisa. Para tanto, torna-se necessário o alcance das seguintes análises: 1) Quais elementos nortearam as políticas públicas para a educação superior no período 1995-2002? 2) Quais foram os objetivos do Estado com a definição dessas políticas? 3) Como ficou configurada a relação entre os setores público e privado na expansão? 4) Qual foi o crescimento quantitativo dos cursos superiores e, especificamente, dos cursos jurídicos, no período 1995-2002, no que se refere às variáveis cursos, vagas, matrículas, relação candidato-vaga, relação entre matrículas e população em idade escolar etc? 5) Como se deu esse crescimento na Região Metropolitana de Salvador (RMS)? 6) Quais são os principais indicadores de qualidade do curso jurídico? 7) Quais foram as exigências apresentadas pelas políticas públicas do MEC no período 1995-2002 no que se refere a esses indicadores? 8) Essas exigências do MEC no que se refere aos aspectos qualitativos foram cumpridas pelos cursos jurídicos? 9) Como está sendo percebida a expansão do ensino jurídico pelos docentes e discentes de cursos? 10) Na visão de alunos e professores, O aumento do número de cursos jurídicos tem sido acompanhado pela qualidade do ensino ofertado?

1.3 A VINCULAÇÃO DO TEMA COM UMA REALIDADE PRESENTE NO BRASIL

Os números comparativos entre os anos 1995-2002 são suficientemente capazes de simbolizar o tamanho do impacto social provocado pela expansão da educação superior no Brasil. Quase setecentas mil pessoas ingressaram a mais em cursos superiores no ano de 2002, em comparação a 1995, representando um crescimento aproximado de 140%. O número de IES praticamente dobrou nesse período, enquanto o número de vagas praticamente triplicou. Esses dados são suficientes para destacar a importância social de pesquisas em torno da expansão da educação superior brasileira (MEC/INEP, 2003).

Ocorre, porém, que, além dos números, outros aspectos em torno da expansão a tornam ainda mais importante sob o ponto de vista da pesquisa. A expansão da educação superior não apenas acrescentou vagas, IES ou matrículas, mas

representou uma mudança de paradigmas na forma de o País conceber e desenvolver as suas políticas públicas para o setor. A título exemplificativo, as políticas públicas tiveram como base o desenvolvimento do setor privado, modificando as tendências históricas do ensino superior brasileiro, e a interiorização do ensino foi um elemento social de grande relevância.

A atualidade das questões que envolvem a abordagem e o alto grau de modificações trazidas a partir das políticas públicas em tela foram determinantes para a escolha do tema proposto.

O bom funcionamento do sistema jurídico nacional é fator preponderante na construção de um Estado desenvolvido, ressaltando ainda as diversas ramificações das carreiras jurídicas, a exemplo da magistratura, Ministério Público, delegacias e advocacia. O ensino jurídico, pois, é um importante alicerce na construção de um país, e tamanhas modificações na sua estrutura não podem permanecer à margem das discussões acadêmicas e sociais.

Cabe destacar, ainda, a estreita relação entre o tema proposto e o estudo das políticas públicas de educação. Em verdade, a matéria primordial do estudo está centrada, exatamente, nas políticas públicas do Ministério da Educação para o ensino superior, sobretudo o ensino jurídico, no período 1995-2002. Assim, é direta e substancial a relação entre a pesquisa a ser desenvolvida e a linha do Mestrado que trata das Políticas e Gestão de Educação, integrando-se, portanto, de forma significativa aos objetivos gerais do curso.

Por fim, ressalta-se a intenção de apresentar, de forma efetiva, contribuições no âmbito do desenvolvimento do ensino superior no Brasil, trazendo ao ambiente acadêmico questões teóricas e práticas que ainda não foram solucionadas no tocante às matérias apresentadas, elevando e destacando a tentativa permanente de avançar na pesquisa de temas referentes ao ensino superior e, conseqüentemente, oferecendo uma pequena parcela de contribuição ao sistema educacional brasileiro.

1.4 OS OBJETIVOS DA PESQUISA

Para o desenvolvimento da pesquisa foi traçado o seguinte objetivo geral: Analisar os reflexos das políticas públicas formuladas pelo Ministério da Educação no período 1995-2002 no que se refere à expansão do ensino superior no Brasil, notadamente do ensino jurídico, compreendendo aspectos quantitativo e qualitativo, especialmente na Região Metropolitana de Salvador.

Os objetivos específicos foram assim definidos: a) Identificar as principais modificações estabelecidas no período 1995-2002 que influenciaram a expansão do ensino superior brasileiro, em especial aquelas que provocaram interferências diretas na expansão e modificação do ensino jurídico; b) Contextualizar essas modificações no ambiente das políticas públicas do Ministério da Educação, pontuando os principais objetivos e justificativas do Governo Federal com a implantação das referidas políticas públicas de expansão do ensino jurídico; c) Identificar os efeitos das políticas públicas no ensino jurídico, analisando sobretudo dois desses efeitos, vale dizer, a expansão numérica dos cursos de Direito e a opinião de alunos e professores quanto aos aspectos qualitativos dos cursos da Região Metropolitana de Salvador.

1.5 ELEMENTOS NORTEADORES DA METODOLOGIA E AS DUAS ETAPAS DA PESQUISA

A metodologia aplicada à presente pesquisa procura absorver o conjunto de fatores inerentes à mesma, sendo desenvolvida a partir dos elementos principais que devem nortear toda a abordagem, especificamente o problema da pesquisa, as questões que orientam a análise, o objetivo geral e os objetivos específicos.

A escolha dos métodos a ser aplicados é decorrente do objeto de pesquisa, especialmente quanto aos aspectos quantitativos e qualitativos. Para o alcance dos objetivos definidos, o estudo será desenvolvido em etapas, utilizando-se os instrumentos metodológicos mais ajustados à natureza do problema. O processo metodológico desenvolvido neste trabalho absorve duas etapas diversas, porém complementares.

A etapa exploratória é delineada na primeira parte do trabalho, tendo como objetivo apresentar uma análise do problema, adentrando nas circunstâncias que o

envolvem, tendo como principais formas as pesquisas bibliográfica e documental. A etapa descritiva, que compõe a segunda parte da pesquisa, apresentará um levantamento, método de *survey*, a partir da aplicação de questionários a membros dos treze cursos jurídicos autorizados a funcionar na Região Metropolitana de Salvador (RMS) até dezembro de 2002.

PRIMEIRA PARTE: O CARÁTER EXPLORATÓRIO

2 O CARÁTER EXPLORATÓRIO: PESQUISAS BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL

A primeira etapa concentra-se em elementos de uma pesquisa exploratória, principalmente por meio das pesquisas bibliográfica e documental. Segundo Antônio Carlos Gil (2002, p.41), as pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses, tendo um planejamento bastante flexível e, na maioria das vezes, assumindo a forma de pesquisa bibliográfica.

Inicialmente, ressalta-se acerca da pesquisa bibliográfica que, de forma conjunta com a pesquisa documental, caracterizará a primeira etapa do trabalho. A pesquisa bibliográfica será desenvolvida em diversas etapas. Após a escolha do tema, definição do levantamento bibliográfico preliminar e formulação do problema, foi elaborado um plano provisório de assunto. Este plano provisório foi a base inicial da pesquisa bibliográfica, perdendo paulatinamente o caráter provisório e assumindo o perfil definitivo a partir das mudanças absorvidas com o aprofundamento da leitura e com o conseqüente amadurecimento dos entendimentos e pretensões em torno da pesquisa.

Com base no plano provisório, partiu-se para a busca das fontes, seguindo orientação de Antônio Carlos Gil (2002, p.64), que destaca, além dos livros de leitura corrente, outras fontes de interesse para a pesquisa bibliográfica: obras de referência, teses e dissertações, periódicos científicos, anais de encontros científicos e periódicos de indexação e de resumo. Essas fontes foram utilizadas com freqüência durante a pesquisa, sendo incorporadas à bibliografia.

Sobre as etapas da leitura do material bibliográfico, considera-se importante realçar as experiências em torno do ocorrido. Inicialmente foi realizada uma leitura exploratória em torno do tema, tendo como objetivo verificar as obras que interessavam à pesquisa, e em que medida isso ocorria. A partir de então, passou-se à leitura analítica dos textos selecionados, identificando as idéias-chaves, hierarquizando-as e sintetizando-as. Por fim, e de forma mais complexa, as leituras passaram a ser interpretadas, sendo relacionadas entre si e com o problema a ser

resolvido pela pesquisa, consolidando o raciocínio e os argumentos a partir de elementos bem definidos.

Assim, o método aplicado à pesquisa bibliográfica, pela leitura do material selecionado, foi iniciado com a organização lógica do assunto, fazendo com que a redação do texto fosse tratada de forma gradual e equilibrada, com base, *a priori*, no plano provisório, passando posteriormente ao formato mais consolidado do texto, a partir do aprofundamento das análises, das mudanças de alguns paradigmas e, sobretudo, do maior conhecimento em torno das nuances inerentes ao tema pesquisado.

Ultrapassadas as análises a respeito da pesquisa bibliográfica, torna-se necessário esclarecer algumas questões acerca da pesquisa documental, que complementa esta primeira etapa exploratória do trabalho desenvolvido.

Para tanto, as palavras de Antônio Carlos Gil (2002, p.46) fazem uma ressalva necessária:

Nem sempre fica clara a distinção entre a pesquisa bibliográfica e a documental, já que, a rigor, as fontes bibliográficas nada mais são do que documentos impressos para determinado público. Além do mais, boa parte das fontes usualmente consultadas nas pesquisas documentais, tais como jornais, boletins e folhetos, podem ser tratadas como fontes bibliográficas. Nesse sentido, é possível até mesmo tratar a pesquisa bibliográfica como um tipo de pesquisa documental, que se vale especialmente de material impresso fundamentalmente para fins de leitura.

Apesar disso, o próprio Gil (2002, p.45) afirma que:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Assim, após a utilização das fontes bibliográficas, a etapa exploratória será complementada através de informações oriundas de documentos que tenham referência ao problema da pesquisa.

A maior parte dos documentos utilizados nesta pesquisa não recebeu nenhum tratamento analítico, trazendo à pesquisa a responsabilidade de analisá-los, sempre em observância aos objetivos e aos planos estabelecidos.

Os documentos utilizados na pesquisa podem ser divididos em duas espécies. A primeira engloba os documentos normativos que direcionaram toda a política pública

de expansão do ensino superior no Brasil, ou que trataram de matérias afins. Dentre esses documentos normativos destacam-se os legislativos em geral, além de portarias, decretos, regulamentos e demais instrumentos que servem de base legal para as diretrizes e decisões do Estado e dos particulares envolvidos com a matéria tratada na pesquisa.

Outra espécie de documento também torna-se fundamental no desenvolvimento da pesquisa. São os documentos informativos, que apresentam dados, relatórios, e demais elementos quantitativos em relação ao sistema estudado.

Em ambas as espécies são inúmeras as fontes a ser levantadas, não se restringindo ao material publicado, mas incluindo também a busca em documentos governamentais, sobretudo os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), que vem realizando periodicamente censos e levantamentos. Os *sites* do Ministério da Educação (MEC), das faculdades e cursos jurídicos da Região Metropolitana de Salvador também fornecem dados necessários a esta investigação.

Dessa forma, por meio das pesquisas bibliográfica e documental, o caráter exploratório consolida-se como imprescindível no presente trabalho. É exatamente assim que será construído o corpo que apresentará a consolidação do objeto. Nesta etapa, o objeto é apresentado de forma abrangente, dinâmica e sólida, possibilitando o tratamento da matéria sob diversos ângulos e abordagens, preparando a pesquisa para a segunda etapa, que tratará do caráter descritivo, na qual a pesquisa adentrará nos cursos jurídicos, trazendo à tona a realidade dos mesmos a partir do levantamento, detalhando o problema, respondendo as questões orientadoras e suprimindo os objetivos, geral e específicos.

No que se refere ao conteúdo, a primeira parte do trabalho é composta por quatro capítulos, divididos a partir de uma coerência material do objeto de pesquisa. Inicialmente, faz-se uma abordagem acerca da conceituação do Estado e a função das políticas públicas. A seguir, ainda neste primeiro capítulo, apresenta-se, dentro da realidade estatal, a função da educação superior.

O capítulo seguinte é dedicado ao tratamento do surgimento e desenvolvimento das universidades no mundo, sendo complementado com uma incursão histórica na educação superior brasileira, desde o início do século XIX até o final do século XX.

Destaca-se, nesse âmbito, o relato acerca da concepção da universidade contemporânea de Humboldt e a sua influência na formação dos conceitos atuais de educação superior.

O terceiro capítulo desta primeira parte do trabalho adentra nas políticas públicas para a educação superior no período 1995-2002. A teoria do capital humano compõe a análise de abertura do capítulo. Na seqüência, são abordadas as políticas gerais de expansão adotadas no Brasil, tendo como referencial teórico a Reforma do Estado e o questionamento do modelo humboldtiano da universidade de ensino e pesquisa. A concentração expansionista na esfera privada é o tema de encerramento do capítulo.

Por fim, a primeira etapa do trabalho oferece uma análise do ensino jurídico no Brasil no período 1995-2002, tanto no que se refere aos indicadores de qualidade dos cursos jurídicos quanto ao desenvolvimento quantitativo desses cursos. Este capítulo tem como objetivo a transição do objeto geral (a expansão da educação superior) para o objeto específico (o ensino jurídico) da pesquisa e, em razão disso, encerra a primeira parte do trabalho.

3 O ESTADO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR

O Estado brasileiro trouxe a si, por seu processo histórico e por sua estrutura legislativa, a responsabilidade jurídica e social sobre o sistema educacional. Assim, o Estado tornou-se responsável pela promoção e incentivo da educação brasileira, conforme se observa na própria Constituição Federal de 1988:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, 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 (BRASIL, 2005, p.148)

A promoção da educação pelo Estado - mesmo quando feita por particulares, momento em que passa a posicionar-se como controlador - gera uma relação de absoluta interseção entre o que é e o que pretende o Estado, com as devidas influências no que se torna o sistema educacional.

A educação, portanto, como mais significativo elemento social de mudança ou, em muitos casos, de manutenção do *status quo*, assume de forma intensa o caráter estatal, no seu liberalismo ou no seu controle, no seu progresso ou no seu regresso, na sua mudança ou no seu conservadorismo.

3.1 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Revela-se indiscutível a pluralidade que marca a conceituação do Estado. A variedade de definições acerca do Estado permeia de forma significativa os estudos sobre o tema. Algumas divergências são simbolizadas pelo caráter puramente verbal, enquanto outras, mais significativas, adentram na questão substancial do próprio conceito.

Acerca disso, o Estado seria, em um sentido, componente necessário da sociedade humana, acompanhando-a desde que surgiu o primeiro agrupamento de homens e devendo durar enquanto existir a humanidade. Sobre esta visão de Estado, afirma Dalmo de Abreu Dallari (2001, p.42), citando Edward Meyer:

O historiador Edward Meyer atribui ao Estado a condição de princípio organizador de todas as sociedades, levando a tal ponto sua ampliação do

conceito de Estado que chega à conclusão de que ele já pode ser encontrado nos grupos sociais mais primitivos, correspondentes à “horda animal”, sendo, portanto, mais antigo do que a própria espécie humana.

Em sentido diverso, encontram-se as concepções que entendem o Estado como elemento sobre o qual encontram-se características certas, determinadas e indispensáveis, cuja ausência de uma delas nega a uma sociedade a condição de Estado. Sobre esta concepção, afirma Dallari (2001, p.42) que:

Essa posição é sustentada por Balladore Pallieri, que indica o ano de 1648, quando foi assinada a paz na Westfália, como “a data oficial em que o mundo ocidental se apresenta organizado em Estados” (PALLIERI, Giorgio Balladore. *A Doutrina do Estado*, v. I, p. 16). Essa é a noção que mais restringe a concepção de Estado, pois, vinculando-a à existência de algumas características indispensáveis, que foram precisamente definidas no século XVII, elimina-o de uma grande parte da história da humanidade, além de fazer exigências muito drásticas para que se admita sua sobrevivência.

Na seqüência, Dallari conclui que essas duas posições possuem características extremadas – a primeira mais abrangente e a segunda mais restritiva - devendo ser ressaltada uma escala intermediária infinitamente variada, o que produz reflexo direto na pluralidade em torno da conceituação de Estado.

Neste âmbito, um conceito uniforme e universal de Estado encontra obstáculo nos princípios informativos e até mesmo nas terminologias específicas de cada ciência ou de cada origem conceitual, tornando praticamente impossível a obtenção de um conceito de Estado que seja absorvido de forma pacífica pelas ciências que se ocupam da realidade estatal. De forma ilustrativa, acentua Paulo Bonavides (1994, p.61) que “houve no século XIX um publicista do liberalismo – Bastiat – que se dispôs com a mais sutil ironia a pagar o prêmio de cinquenta mil francos a quem lhe proporcionasse uma definição satisfatória de Estado”.

Apesar das diversas formas e da infinita escala entre os dois mais extremados conceitos em torno do Estado, algumas definições são consideradas clássicas, pelo que merecem destaque, mesmo não importando necessariamente a adoção destes conceitos para o desenvolvimento do presente estudo.

Norberto Bobbio (1987, p.65-66) oferece um importante relato sobre o significado do Estado:

É fora de discussão que a palavra “Estado” se impôs através da difusão e pelo prestígio de *O Príncipe* de Maquiavel. A obra começa, como se sabe, com estas palavras: “Todos os estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados” (1513,

ed.1977, p.5). Isto não quer dizer que a palavra tenha sido introduzida por Maquiavel. Minuciosas e amplas pesquisas sobre o uso de “Estado” na linguagem do Quatrocentos e do Quinhentos mostram que a passagem do significado corrente do termo *status* de “situação” para “Estado” no sentido moderno da palavra, já ocorrera, através do isolamento do primeiro termo da expressão clássica *status rei publicae*. O próprio Maquiavel não poderia ter escrito aquela frase exatamente no início da obra se a palavra em questão já não fosse de uso corrente.

Norberto Bobbio (1987, p.95) define ainda de forma bastante apropriada as condições de existência do Estado:

Do ponto de vista de uma definição formal e instrumental, condição necessária e suficiente para que exista um Estado é que sobre um determinado território se tenha formado um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários da maior parte dos casos em que a obediência é requisitada.

A definição de Bobbio, assim como as demais apresentadas anteriormente, são bastante apropriadas e de importância indiscutível, em razão da profundidade com que tratam a definição de Estado.

Optou-se, porém, neste estudo, pela adoção de uma concepção mais generalista acerca do Estado. Nega-se, no entanto, uma noção superficial. Até porque, mais importante que apresentar um conceito, é tratar das questões que envolvem o Estado, dos seus posicionamentos e perspectivas, inserindo neste contexto a abordagem de uma idéia universal de Estado, considerando como incompleto qualquer conceito que represente uma visão unilateral ou excessivamente específica, em função, sobretudo, dos objetivos propostos.

Assim, importa destacar o Estado, inicialmente, como uma ordem jurídica soberana, na qual transitam direitos e deveres, colocando-se, no âmbito próprio, acima de qualquer outra ordem jurídica, e, no relacionamento com outros Estados, não admitindo qualquer espécie de superioridade. Isso implica em dizer, como um elemento importante para os aspectos que serão tratados posteriormente, que ao próprio Estado cabe a definição das suas atuações, pois se encontra legitimado em uma ordem jurídica soberana. É esse caráter que coloca o Estado na condição de interferir e programar ações, diretrizes e políticas públicas, buscando agir com o máximo de eficácia em relação à sociedade.

Mas essas interferências devem ter, necessariamente, um fim geral a atingir, afirmando Dallari (2002, p.48) que:

Seu objetivo teórico primordial é, pois, o bem comum de um povo determinado, que é o povo que a integra, sendo importante a fixação desse objetivo para orientar as grandes decisões políticas, bem como para fundamentar a reação às práticas que colocam o Estado a serviço de objetivos e interesses de grupos particulares ou de outros povos.

Ressalta-se ainda a necessidade de uma delimitação espacial para a atuação da ordem jurídica estatal, da qual se depreende a inclusão do território como elemento indissociável da noção de Estado, concluindo o conceito de Estado como “uma ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI, 2001, p.49).

E é com esse caráter que o Estado passa a interferir na vida social do indivíduo, não somente através das políticas públicas educacionais, como será explicitado mais adiante, mas em praticamente todas as relações dos indivíduos entre si e com a própria figura estatal. Assim, a interferência na vida social é, pois, o elemento prático do Estado, é quando ele se faz presente, ou até muitas vezes ausente (mesmo quando deveria agir, o que figura a omissão).

A partir da própria conceituação de Estado, seja aquela adotada como base para formulação deste estudo, seja qualquer outra entre as adoções conservadoras, liberais ou as concepções mais clássicas, pode-se compreender a interferência exercida por ele na vida social. Se o Estado é uma ordem jurídica soberana, está claro que ele se encontra em posição de superioridade no âmbito interno e de igualdade na relação com os seus pares. Se tem por fim o bem comum do povo, é sobre ele que esta ordem jurídica atua. Por fim, a definição de território é suficiente para a conclusão de que é inerente ao Estado o poder de interferência na vida social que se desenvolve em determinado espaço.

A interferência estatal na vida social tem como base o interesse público, que é a essência das ações estatais. A penetração do Estado na vida social - em maior ou menor grau, tendo como variáveis desde a natureza das ações à própria característica mais ou menos intervencionista de cada Estado - tem, nas políticas públicas, o seu maior elemento simbólico e prático.

Envolvendo programas de ação governamental, as políticas públicas visam a coordenação dos meios à disposição do Estado e as atividades privadas, “para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

(BUCCI, 2002, p.241). As políticas públicas envolvem a noção de diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações, quanto para a do próprio Estado.

São, assim, instrumentos de ação dos governos. Como tais, ultrapassam a idéia de lei em sentido formal, representando uma noção evolutiva deste mecanismo. As políticas públicas também devem ser observadas como “o processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito”. (BUCCI, 2002, p.264).

Desse modo, o direcionamento escolhido pelo Estado para o ensino superior brasileiro, notadamente através do governo federal, materializa-se através de políticas públicas formuladas para o setor, assim como ocorre em diversos outros setores de ação do Estado. Note-se que a conceituação de políticas públicas, conforme explicitado, vai além da análise de leis, decretos, regulamentos, dentre outras normas. Políticas públicas são, pois, encaminhamentos traçados pelo Estado, que envolvem, além das normas concretas, as filosofias, os objetivos e as intenções estatais. Portanto, a análise de políticas públicas ultrapassa a simples observação normativista, envolvendo caracteres sociais, culturais e econômicos, e este é um preceito da pesquisa proposta.

3.2 ESTADO, CIDADANIA E A FUNÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Entendendo as políticas públicas como uma das mais contundentes formas de interferência estatal na sociedade, torna-se fundamental a análise da relação entre Estado, cidadania e educação superior.

Como explicitado na seção anterior, a conceituação de Estado encontra-se intrinsecamente ligada à concepção de bem comum do povo que o compõe. O povo é, pois, o destinatário da ordem jurídica estatal.

Essa concepção do povo como destinatário da ordem jurídica estatal e o entendimento das políticas públicas como instrumentos de ação que buscam a interferência na sociedade não resumem, absolutamente, a relação entre Estado e indivíduo como uma força unilateral, na qual o Estado seria o único emissor e o

indivíduo em si e a sociedade como um todo seriam meros receptores das políticas públicas.

Há também um movimento inverso, que busca a construção e o avanço do Estado a partir da interferência do indivíduo e de seus agrupamentos. A participação do cidadão, cada vez mais ressaltada nos Estados Modernos, tem elevado a importância desta construção bilateral, ou mesmo multilateral. O exercício da cidadania é, quanto a isso, o elemento que garante esse poder de interferência. “A noção de cidadania reporta-se à de Nação como espaço de realização individual e coletiva, politicamente organizada no Estado soberano, nacional ou plurinacional [...] como entidade garantidora do Direito e dos direitos” (ALVES, 2002, p. 78). No caso brasileiro a cidadania é um fundamento da República Federativa, garantido no art. 1º, II, da Constituição Federal.

A educação surge, neste âmbito, como uma das mais legitimadas expressões do Estado no alcance da cidadania de seu povo. Nina Ranieri (2000, p.37) esclarece a relação entre educação e Estado, destacando que a construção da educação pública

dá-se na Europa Ocidental, a partir do século XVI, concomitante à afirmação da idéia de nação e em benefício de sua organização, uma vez que podia garantir a qualidade dos quadros burocráticos do poder constituído, contribuir para o planejamento e construção do espaço social, além de atender à exigência generalizada de participação do indivíduo na sociedade.

Consagra-se assim a educação formal, da mais rudimentar à superior, como instrumento de ação política e de interesse do Estado [...].

Arilda Ines Miranda Ribeiro (2001, p. 65) ressalta com propriedade que

A educação, no entanto, não constitui a cidadania. Ela dissemina os instrumentos básicos para o exercício da cidadania. Para que o cidadão possa atuar no sindicato, no partido político etc, é necessário que ele tenha acesso à formação educacional, ao mundo das letras e domínio do saber sistematizado. Em consequência disso a formação do cidadão passa necessariamente pela educação escolar.

A educação superior, por sua vez, exerce um significado primordial no alcance da cidadania e, mais ainda, na construção da identidade e no alcance dos objetivos de uma nação. José Antônio Giusti Tavares (2000, p.29) afirma, neste sentido, que

as primeiras universidades européias, em particular aquelas dedicadas ao ensino do direito, desempenharam um papel fundamental no processo lento e seqüencial da edificação dos reinos e, logo, de construção dos Estados nacionais modernos.

Essa relação inicial entre Estado moderno e educação superior amadureceu de forma significativa, revelando ainda mais o seu caráter público. E esse contexto

revela uma das grandes justificativas da presente pesquisa. A educação superior emerge como uma questão socialmente problematizada na estruturação das sociedades atuais, e, como tal, diversas nuances são identificadas. Neste aspecto, dois reflexos desta natureza pública da educação superior merecem destaque.

De um lado, há a ótica estatal, que promove e possibilita a educação superior como um dos pontos de construção e desenvolvimento nacional, conforme afirma Nina Ranieri (2000, p.41-42):

De maneira geral, a natureza pública da educação superior revela-se em face dos benefícios que produz, tais como a disseminação do conhecimento superior, formação de pessoal habilitado às ocupações sociais mais complexas, formação de grupos dirigentes, geração que conhecimentos que contribuem para o crescimento da produtividade e da competição do país, etc. Segundo as análises de Brunner (Kent, 1996: 132), estas são as razões que legitimam, do ponto de vista econômico, o investimento público (...). Em suma: a educação superior tem natureza pública em razão de seus fins, e não porque é oferecida pelo Estado.

Em outro âmbito, o caráter público da educação superior é destacado sob a ótica do indivíduo em si, que, na condição de cidadão, tem direito ao acesso à instrução. Esta é o cerne do artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, quando propõe a universalização e a obrigatoriedade do ensino fundamental, a gratuidade da educação nos níveis básicos, a democratização no acesso ao ensino superior e a valorização do ensino técnico-profissionalizante (FARIA, 2002, p.599).

O caráter público da educação superior, entendendo este em razão dos seus fins, conforme explicitado por Nina Ranieri, é a origem de três desdobramentos: a) a educação superior como uma necessidade do Estado no sentido de disseminar o conhecimento, formar profissionais para as ocupações mais complexas, formação de grupos dirigentes, contribuir para o crescimento da produtividade e da competição do país etc; b) a educação superior como direito individual ao acesso ao conhecimento, este inserido numa concepção ainda maior, que é o direito à instrução, no intuito do pleno desenvolvimento do homem, a quem devem ser oferecidas, da forma mais plural e abrangente possível, as ferramentas disponíveis a este desenvolvimento; c) a educação superior como forma da legitimação da cidadania, através da conjugação dos dois elementos anteriores (Estado-indivíduo).

Esses desdobramentos decorrentes da natureza pública da educação superior são fonte do desenvolvimento deste trabalho. Não é factível, pois, a separação entre os aspectos da educação superior como uma necessidade do Estado e como direito

individual. Exatamente por essa indissociabilidade, a educação superior absorveu nesta pesquisa um tratamento plural, no qual o Estado e os indivíduos possuem, juntos, interferências substanciais no processo de formação da vida universitária.

Essa formação bilateral decorrente da natureza pública da educação superior é indubitavelmente um elemento significativo quanto aos rumos e decisões das políticas públicas. Ao analisar o processo expansionista da educação superior, por exemplo, não se pode avaliá-lo somente como uma vontade do Estado no sentido de alcançar índices de acesso da sua população ao ensino superior, com o objetivo de formar grupos dirigentes e aumentar a sua produtividade. A expansão deve ser analisada, também, sob a ótica do indivíduo que possui o direito ao acesso e que, por razões de ausência de vagas nos cursos, não estava gozando deste direito¹.

Note-se que esta discussão em torno dos elementos que compõem a natureza pública da educação e, especificamente, do ensino superior gira, necessariamente, ao redor da própria função da educação superior na sociedade. Afirmar que o Estado necessita da educação superior para o alcance de diversos objetivos com base na qualificação técnica de indivíduos, e dizer, ainda mais, que o próprio indivíduo possui um direito específico ao ensino superior, não necessariamente ligado àqueles objetivos estatais (a aplicação do conhecimento objetivada pelo Estado pode, por exemplo, divergir de uma vontade do indivíduo de simplesmente obter o conhecimento, sem a vontade ou obrigação de aplicá-lo) acende, intensamente, a essência da educação superior, o porquê da sua existência e quais as suas finalidades.

Ao delinear o surgimento histórico da universidade, Anísio Teixeira (1998, p.35-36) afirma a sua importância atual, colocando-a como requisito existencial de um povo, sem a qual lhe faltaria existência autônoma, sendo tão-somente reflexo de outros povos, sobretudo em razão de sua função, classificada como única e exclusiva:

Não se trata somente de difundir conhecimentos. O livro também os difunde. Não se trata, somente, de conservar a experiência humana. O livro também a conserva. Não se trata, somente, de preparar práticos ou profissionais, de

¹ Mesmo considerando que não há proteção constitucional ao acesso universal ao ensino superior no Brasil, a desproporção entre o acesso à educação superior no Brasil e em outros países (inclusive menos desenvolvidos) geraria uma clara distorção deste direito de acesso ao conhecimento. É a opinião do autor, no sentido de que a ausência de garantia da universalidade no acesso não significa que o acesso extremamente reduzido não afronte direitos dos cidadãos. Posteriormente, o assunto é abordado com maior substância técnica, através da apresentação de dados e comparações.

ofícios ou artes. A aprendizagem direta os prepara, ou, em último caso, escolas muito mais singelas do que as universidades.

Trata-se de manter uma atmosfera de saber para preparar o homem que o serve e o desenvolve. Trata-se de conservar o saber vivo e não morto, nos livros ou no empirismo das práticas não intelectualizadas. Trata-se de formular intelectualmente a experiência humana, sempre renovada, para que a mesma se torne consciente e progressiva.

Trata-se de difundir a cultura humana, mas de fazê-lo com inspiração, enriquecendo e vitalizando o saber do passado com a sedução, a atração e o ímpeto do presente [...].

A universidade é, em essência, a reunião entre os que sabem e os que desejam aprender [...].

São as universidades que fazem, hoje, com efeito, a vida marchar. Nada as substitui. Nada as dispensa. Nenhuma outra instituição é tão assombrosamente útil.

Karl Jaspers, citado por Boaventura de Sousa Santos (2003, p.188), definia a missão eterna da universidade como o lugar em que, por concessão do Estado e da sociedade, pode ser cultivada a mais lúcida consciência de si própria, na qual seus membros congregam-se com o objetivo de procurar, incondicionalmente, a verdade. Em razão disso, os três principais objetivos da universidade seriam, segundo Jaspers, a investigação, a construção de um centro de cultura disponível para a educação integral do homem e, por fim, a sua consolidação como um centro de ensino, de transmissão do conhecimento.

A apreensão do sentido da educação superior como um elemento ligado intrinsecamente ao Estado, com suas múltiplas origens e funções, é ainda melhor percebida a partir do acompanhamento do desenvolvimento histórico das universidades no mundo e, em especial no Brasil, onde a construção da identidade da educação superior ao longo dos anos pode responder, de forma bastante clara, a alguns dos resultados vivenciados hoje no País.

O retardo da sociedade brasileira na construção de uma estrutura universitária, as escolhas ao longo de quase dois séculos de história do ensino superior no Brasil e, por fim, a tênue separação entre o desenvolvimento do País e o caminhar das instituições de ensino superior apresentam, pois, um importante diagnóstico que possibilita um embasamento sugestivo na tomada de novas decisões em torno das políticas públicas para a educação superior brasileira.

4 O SURGIMENTO DAS UNIVERSIDADES E O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Surgida como um dos grandes diferenciais de cultura e conhecimento na sociedade medieval, a universidade desenvolveu, ao longo da história, funções diferentes e específicas. O estudo do surgimento e do desenvolvimento das universidades, que alternaram historicamente períodos de maior influência social com períodos de isolamento, no mundo e, em especial no Brasil, permite o entendimento de muitas das situações encontradas atualmente na sociedade.

4.1 A UNIVERSIDADE ANTES DO SÉCULO XVIII

Anísio Teixeira (1998, p.33) apresenta a sua visão sobre a universidade de forma marcante, tornando-se, certamente, um referencial obrigatório. Assim, coloca o surgimento das universidades como um marco na distinção das funções na sociedade, posto que, até então, ainda na Idade Média, o interesse pelo estudo, pela cultura e pela inteligência se confundia dentro das instituições existentes, não sendo a conservação e o desenvolvimento do saber humano objeto de nenhuma instituição especializada e autônoma, acrescentando que:

O aparecimento das universidades significava o aparecimento de uma instituição que retirava da Igreja e do Estado funções anteriormente exercidas por esses dois poderes. De quem receberia esta instituição o direito de existir e funcionar? Em sociedade menos rígida que a da Idade Média, medrariam por si e de si mesmas, sujeitas a todas as eventualidades. Naquela sociedade, entretanto, a disciplina que as regulou foi uma condição para o exercício vigoroso da sua função. A carta ou estatuto de direitos e privilégios, concedidos às novéis instituições pelos monarcas ou pelo Papa, foi o primeiro reconhecimento da autonomia essencial que vieram desenvolvendo, daí por diante, as universidades, até que se puseram em pé de igualdade com as grandes instituições fundamentais da humanidade: a Família, a Igreja e o Estado (1998,p.34).

Importante acréscimo sobre a origem da universidade é dado por Cristovam Buarque (1994, p.21) ao afirmar que:

Na origem da universidade estava a transição da humanidade de uma etapa para outra: da vida rural para a vida urbana, do pensamento dogmático para o racionalismo, do mundo eterno e espiritual para o mundo temporal e terreno,

da Idade Média para a Renascença. A universidade é filha da transição e elemento dos novos tempos e de novo paradigma.

O surgimento da instituição universitária na Idade Média, por volta dos séculos XI e XII, provocou uma unidade intelectual do pensamento humano da época, e da própria cultura ocidental, chegando ao ápice no século XIV, tendo na Universidade de Paris a sua principal representação.

Já entre os séculos XV e XVIII, a partir do momento em que não aceitou completamente o Renascimento e a Reforma, a universidade viveu um profundo cenário de isolamento, não conseguindo acompanhar as novas exigências da sociedade, em grande fase de transformação. “Era então a velha universidade medieval defendendo-se completamente dessas forças exteriores que se encaminhavam para transformá-la” (TEIXEIRA, 1998, p.84). Nessa fase, a universidade não era o centro da produção científica. Poucos dos grandes descobridores científicos tinha a sua base na universidade. Os setores sociais não dependiam da universidade, sendo esta simbolizada pelo cultivo ao saber do passado, com a transmissão a grupos de jovens para o aperfeiçoamento individual de cada um, o que Benjamim Franklin denominou de educação ornamental.

“Presas à estrutura que criou ao longo de seus primeiros séculos, a universidade não foi a casa dos descobridores e conquistadores, nem dos grandes pintores e inventores da Renascença”, destaca Cristovam Buarque (1994, p.21). Nesse cenário, a Universidade de Coimbra não participou do desenvolvimento da navegação; Da Vinci, Michelangelo e Dante Alighieri não fizeram parte da universidade; Galileu e Copérnico não fizeram da universidade a sua base de produção do conhecimento.

A universidade que encerrava o século XVIII pecava pelo isolamento. É o próprio antagonismo do entendimento contemporâneo de universidade, que se destaca a partir do momento em que interage com o mundo ao seu redor. Ainda assim, respeitando as proporções e os momentos históricos, é possível encontrar setores isolados da universidade na sociedade contemporânea, mais de duzentos anos depois.

Nascida para lutar contra dogmas da época, a universidade criou um dogma: o de que todo saber não-acadêmico seria mito, e aprisionou-se nesse novo mito. A concepção de universidade como ilha do saber transformou-a em ilha de reclusão intelectual. Depara-se com dificuldades para sair de si e buscar inspiração no saber externo. Não consegue fugir do papel de legitimadora de

um saber contestado: então, fecha-se na tentativa de manter a todo custo o poder de ser a legitimadora do saber, e restringe seu papel basicamente a outorgar diplomas de ensino superior. (BUARQUE, 2000, p.58).

São, portanto, ainda muito atuais os antigos desafios da universidade.

4.2 O SÉCULO XIX E A UNIVERSIDADE ENSINO-PESQUISA DE HUMBOLDT

Somente no início do século XIX, com a nova criação proposta por Wilhelm von Humboldt, encarregado do governo alemão pelos educandários e escolas superiores, começa a tomar forma a universidade contemporânea, sendo a Universidade de Berlim a sua representação maior.

Passa-se à grande renovação da universidade, a partir principalmente de três raízes: a busca da verdade, a formação profissional e a cultura geral,

voltando a ser o centro de busca da verdade, de investigação e pesquisa; não o comentário sobre a verdade existente, não o comentário sobre o conhecimento existente, não a exegese, a interpretação e a consolidação desse conhecimento, mas a criação de um conhecimento novo (TEIXEIRA, 1998, p.85).

Surge, com Humboldt, a proposta da universidade que deve elaborar a cultura moderna, para então poder ensiná-la. Era a universidade da pós-graduação, preparando o homem para descobrir e formular a ciência a ser ensinada nas escolas de graduação. O fundamento não era transmitir o conhecimento existente, mas produzir novos conhecimentos, conforme assinalou Anísio Teixeira.

Uma análise bastante propícia da universidade de Humboldt é apresentada por Volker Gerhardt (2002, p.13-34), com base nos escritos programáticos do próprio Humboldt. Dentre esses escritos, dois podem ser destacados: o “Requerimento”, documento interno do governo encaminhado ao Rei no sentido de obter decretação oficial da fundação da universidade, e o texto “Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim”.

Inicialmente, para Humboldt, a situação pela qual o Estado alemão passava no início do século XIX em razão dos confrontos históricos não servira de empecilho ao desenvolvimento científico. Ao contrário. Derrotada pela França no século XIX, a Alemanha encontrou na universidade a forma de estudar, formular e ensinar a cultura alemã, criando e consolidando as instituições nacionais (GERHARDT, 2002).

Nesse âmbito, confirma Anísio Teixeira (1998, p.98) que “o grande objetivo da educação é formar a consciência nacional. Sem uma cultura nacional não se poderá formar essa consciência”.

Outro elemento acrescentado por Humboldt destacava a possibilidade de utilizar instituições conexas à universidade para construção da produção científica. Em razão disso, instituições científicas e culturais de Berlim já existentes em 1809 (academias de Ciências, academias de Artes, Faculdade de Medicina, bibliotecas, museus, jardim botânico, observatório astronômico) favoreceriam, substancialmente, a criação da nova universidade alemã. Para Humboldt, o intercâmbio com academias, os projetos práticos, a ligação com outras línguas e culturas e demais comunicações com outras instituições fazem a propagação do conhecimento da universidade, de forma a transcender suas fronteiras (GERHARDT, 2002).

É também extremamente relevante a noção que Humboldt apresentou em torno do financiamento da educação superior (GERHARDT, 2002, p.17):

Com o tempo, o financiamento da universidade deverá tornar-se independente das contribuições do rei. A universidade deverá manter-se “com seu patrimônio próprio e com as contribuições da nação”. Não obstante considerado indispensável, o financiamento por meio da arrecadação tributária deverá fazer com que a “nação finalmente [demonstre] maior interesse pelo sistema escolar”.

Um dos principais elementos apresentados por Humboldt determina que a universidade deve ser organizada em torno das exigências da ciência. Apesar de cumprir numerosas tarefas, como o bem-estar do país e o desenvolvimento do indivíduo, a idéia humboldtiana de universidade esclarece que todas as tarefas giram em torno da auto-organização da ciência com objetivo principal do ganho de conhecimento. É a consagração da universidade de pesquisa.

Uma das significativas inovações trazidas por Humboldt pela universidade moderna foi a liberdade de ensinar e de aprender. No início do século XIX, o aluno que ingressa na universidade alemã e o professor que lá se encontra passam a compor a concepção de que os impulsos decisivos do trabalho científico devem partir do indivíduo, que tem a liberdade de organizar o seu trabalho segundo o seu próprio entendimento. Neste aspecto, Humboldt escolheu a solidão e a liberdade como “princípios prevalentes” da ciência. A solidão seria a representação do indivíduo como origem das suas próprias escolhas, enquanto que a liberdade deveria marcar

as possibilidades do indivíduo na produção científica. É uma oposição à universidade fechada, baseada em um sistema extremamente rígido de aprendizado.

Esse caráter da produção científica indica a concepção da ciência aberta, inteiramente experimental, proposta pela universidade humboldtiana, muito bem delineada pelos seguintes aspectos:

Não se sabe ao certo por que caminhos a pesquisa haverá de enveredar. Ninguém sabe para onde conduz o conhecimento. Mas se os resultados são abertos, as formas institucionais, nas quais se buscam alcançá-los, também devem ser abertas. Por isso, também organização da ciência deve ser definida na medida mínima possível. A instituição também deve ser mantida aberta para inovações [...] (GERHARDT, 2002, p.20).

Assim, a universidade contemporânea representou, pela proposição de Wilhelm von Humboldt, um marco significativo na história da educação superior em todo o mundo. A Universidade de Berlim, como principal representante do modelo proposto no início do século XIX, foi cenário de uma nova concepção de ensino e pesquisa, que certamente provocou desdobramentos em todo o mundo, inclusive no Brasil, mesmo que de forma tardia, conforme analisado a seguir.

4.3 O SÉCULO XIX E A RESISTÊNCIA ÀS UNIVERSIDADES NO BRASIL (1808-1889)

Diferentemente de outros países da América Latina, o Brasil só passou a apresentar caráter universitário na década de 1930. Desde 1808, com a criação das primeiras escolas superiores, até a presença inicial da universidade o modelo predominante era o da formação para as profissões liberais tradicionais (a exemplo de direito, medicina e engenharia), podendo ser destacado como relevante, porém, a introdução de algumas modificações no sentido de dar uma ênfase maior à formação tecnológica no final do século XIX (SAMPAIO, 1991, p.1).

Diante do observado, Helena Sampaio (1991, p.1) cuida de oferecer uma divisão temporal bastante clara para a análise da história da educação superior no Brasil, que será adotada neste estudo:

Nesta perspectiva é possível identificar em sua história cinco datas-chave: 1808, 1898, 1930, 1968 e 1985. Esses anos, referidos ao próprio processo de transformação política-institucional do país, definem, em linhas gerais, os

períodos de mudanças de formato no sistema de ensino superior ao longo de seus quase duzentos anos de existência.

A referência ao processo de transformação político-institucional brasileiro é explicada por Helena Sampaio desta forma: elevação do Brasil à condição de Reino (1808), Proclamação da República e nova Constituição (1898), fim da República Velha com o início da Era Vargas (1930), Ato Institucional n. 05 (1968) e eleição indireta de um presidente civil (1985).

É certo que o estudo de Helena Sampaio não absorve as transformações ocorridas na década de 1990, que é o objeto central desta pesquisa, pelo que será oferecido um tratamento à parte desta “incursão histórica”.

O surgimento da universidade de ensino-pesquisa de Humboldt consolidou na Europa do século XIX uma nova forma de construir o conhecimento e pensar a universidade. No Brasil, entretanto, o reflexo da nova universidade proposta por Humboldt no início do século XIX não foi imediato. A Universidade de Coimbra, tipicamente medieval, era a principal referência da Colônia, ainda ausente de uma estrutura universitária própria, sendo mantida a cultura educacional jesuítica.

Maria de Lourdes Fávero (1994, p.18-19) interpreta da seguinte forma esse momento histórico:

Todos os esforços de criação de universidades no período colonial e monárquico, como se verá a seguir, foram malogrados, o que denota uma política de controle por parte da Metrópole a qualquer iniciativa que vislumbrasse sinais de independência cultural e política da Colônia. Em matéria de ensino, as diretrizes emanadas da Corte eram feitas como se visassem a estabelecer a rotina; paralisar as iniciativas, em vez de estimulá-las. Parecia haver uma intervenção, mesmo à distância.

A resistência à idéia da implantação de uma universidade brasileira foi fortalecida no período colonial e mantida na República. Até o início da criação de uma nova concepção de universidade, com Humboldt e a Universidade de Berlim, permanecia a idéia na sociedade de que essas instituições eram ultrapassadas. No Brasil essa concepção estava fortalecida, com as escolas especiais ganhando projeção e a “velha universidade” sendo negada constantemente.

Com a vinda da família real, as duas primeiras escolas de Medicina são criadas (1808), acompanhadas, vinte anos depois, pelas faculdades de Direito, Minas e Mineralogia e Engenharia. Enquanto a Universidade de Berlim começava a mostrar ao mundo que a velha e decadente universidade poderia ser substituída por uma

nova concepção que apresentasse condições de enfrentar os problemas modernos da ciência e da transformação social, o Brasil colocava em prática a idéia do ensino especializado, com as escolas isoladas.

No que se refere ao ensino superior, portanto, a participação da Monarquia portuguesa foi marcada pelo caráter utilitário e pragmático. Durante todo o período imperial foram feitas diversas tentativas de criação de universidades no Brasil, sempre sem êxito. Ao final desse período, o Brasil contava com seis estabelecimentos de ensino superior (duas Faculdades de Direito, duas de Medicina, uma Escola Politécnica e uma Escola de Minas), mas nenhuma universidade. O Brasil atingiu a independência com apenas escolas superiores de caráter profissional. A própria independência passou a despertar mais uma vez o interesse dos brasileiros pela instituição das universidades, mas o caráter dominante foi o utilitarismo das escolas de formação profissional.

Os cursos de Direito, especificamente, foram criados em 11 de agosto de 1827, em São Paulo e Olinda. Desde então, o País enfrentava dificuldades no que se refere à qualidade dos cursos jurídicos, como aponta Alberto Venâncio Filho (1982, p.49):

A má qualidade do ensino se revelava logo nos primeiros anos, pois já em 5 de agosto de 1831, o Ministro do Império, José Lino Coutinho, baixava um aviso sobre a incúria e o desleixo de alguns lentes do curso jurídico de São Paulo, indiferentes à falta de freqüência dos seus discípulos e fazendo aprovações imerecidas. O aviso fazia referência ao procedimento desses lentes, aprovando indistinta e perniciosamente a todos que se apresentavam aos exames, reverberando esses abusos escandalosos.

Na seqüência, ainda sobre as dificuldades dos primeiros anos de cursos jurídicos no Brasil, Venâncio Filho (1982, p.53) afirma que:

Escrevendo sobre a cultura jurídica no Brasil, Clóvis Beviláqua acentuou que, nos primeiros anos, os cursos jurídicos de São Paulo e Olinda eram “bisonhos arremedos de Coimbra”, descrevendo como a influência da cultura portuguesa foi predominante [...].

Em 1831, em São Paulo, e 1832, em Olinda, colaram grau as primeiras turmas de bacharéis em Direito do Brasil.

Ainda no que se refere ao ensino jurídico, e em especial às questões em torno da expansão do ensino, vale destacar o Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1979, “historicamente reconhecido como o documento legal que implantou no Brasil a liberdade de ensino e deu nova estrutura organizacional e curricular às faculdades

de Direito” (BASTOS, 2000, p.90), estabelecendo as “condições para a expansão de novos cursos superiores e definia as normas gerais para a implantação do ensino livre no Brasil” (BASTOS, 2000, p. 146).

Sobre isso afirma Bastos (2000, p. 147):

[...] a legislação deste período não consolidou, propriamente, a liberdade de ensino, mas o ensino livre que, no Brasil, está intimamente associado ao ensino (no caso superior) através de estabelecimentos privados, embora não se reduza a isto [...].

Posteriormente, já em 1891, a chamada Reforma Benjamin Constant “evoluiu decisivamente na linha imperial da consolidação do ensino livre, não apenas como alternativa burocrática ao ensino no Brasil, mas, especificamente, à expansão do ensino” (BASTOS, 2000, p.152), o que de fato colaborou com o aumento no acesso ao ensino superior, conforme será analisado no capítulo seguinte.

Na República, porém, foi seguida a concepção de concentração do ensino superior em escolas de formação para as profissões clássicas. O argumento principal baseava-se na necessidade de construir uma sociedade utilitária de preparo profissional, voltada para o trabalho, negando assim os ornamentos característicos da velha e obsoleta universidade. Desse modo, foram estimuladas também as escolas agrícolas, liceus de Artes e Ofícios e, depois da República, o ensino técnico-profissional. As escolas de Medicina e Direito, no entanto, conseguiam também apresentar um ensino baseado na cultura geral, afastando-se, de forma pontual, do caráter meramente profissionalizante.

Na verdade, na mesma fase em que o mundo passou a rever a concepção em torno da universidade, o Brasil começou a construir a sua estrutura educacional. Diante disso, a tendência brasileira foi a negação da universidade, que até então havia se mostrado completamente obsoleta. Esse foi o cenário em todo o século XIX, com o afastamento de diversos projetos de criação de uma universidade brasileira. Enquanto o mundo criava uma nova universidade, o Brasil afastava-se de qualquer uma delas.

Esse espírito aparentemente conservador trazia em si uma grande resistência à estrutura universitária. Por mais de quatro séculos a universidade representou uma estrutura defasada e pouco atuante na sociedade. O conhecimento transmitido era tido como pouco útil, e a resistência a esta estrutura era geral. O Brasil, ao invés de

apostar na nova concepção de universidade proposta por Humboldt, preferiu seguir uma tendência teoricamente mais segura, a do ensino assumidamente voltado à prática profissional através das escolas isoladas. Isso fez com que o século XIX fosse, para a sociedade brasileira, o momento de negação à estrutura universitária.

Não se pode deixar de fazer referência a esse “atraso” da concepção brasileira de universidade como um elemento de grande interferência na contemporaneidade. A própria expansão da educação superior, iniciada no Brasil a partir de 1995, mesmo que baseada quase que exclusivamente no sistema privado, já havia sido feita por diversos outros países (inclusive mais pobres e menos desenvolvidos) muitos anos antes, o que deixa a impressão de que o País encontra-se sempre anos atrás do avanço mundial em relação à educação superior. Estas questões serão tratadas com maior propriedade, posteriormente.

4.4 A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NA PRIMEIRA FASE REPUBLICANA (1889-1930)

O período 1889-1930, conhecido como República Velha, tem início com a Proclamação da República e fim com a Revolução de 1930. Representa também uma delimitação bastante clara em relação às políticas para a educação superior brasileira, desde a atuação de Benjamin Constant em 1890-91 até o início das políticas educacionais de Getúlio Vargas, em 1930 (CUNHA, 1986, p.132).

A expansão da educação superior brasileira tornou-se, certamente, uma das mais significativas marcas do período 1889-1930.

Desde então, o acesso ao ensino superior passou a ser facilitado a partir das mudanças na forma de admissão e da própria expansão numérica das faculdades. No entendimento de Luis Antônio Cunha (1986, p.150), dois fatores relativamente independentes determinaram as mudanças na admissão e na expansão. O primeiro deles origina-se das transformações econômicas e institucionais do período, que geraram um aumento substancial da procura por ensino superior. O segundo fator, ideológico, foi a luta de liberais e positivistas pelo “ensino livre”, e destes contra os privilégios ocupacionais conferidos pelos diplomas escolares, que restringiam a

determinados colégios (notadamente o Colégio Pedro II) o direito de matrícula dos alunos no ensino superior sem qualquer tipo de exame.

A expansão, a partir da forma de ingresso no ensino superior e da expansão numérica das faculdades, originou-se das políticas adotadas por Benjamim Constant, em 1890. Instrumentos legais permitiram a abertura de novos cursos pelos governos estaduais e por particulares. Entre 1891 e 1910, foram criadas no Brasil 27 novas escolas superiores: 9 de medicina, obstetrícia, odontologia e farmácia, 8 de direito, 4 de engenharia, 3 de economia e 3 de agronomia (CUNHA, 1986, p.157). Estava consubstanciado o movimento de desoficialização do ensino, que dava força aos particulares em nome do “ensino livre”.

No início do século XX, enfim, o País começa a assistir à transição das escolas isoladas para universidades. Na verdade, nas palavras de Nelson Piletti (2002, p.80):

A inexistência de uma universidade, apesar do funcionamento do ensino superior desde o início do século XIX, colocava o Brasil numa situação de inferioridade em relação aos outros países sul-americanos. A intelectualidade brasileira não se conformava com o fato de o Brasil e o Paraguai serem os únicos países da América do Sul que ainda não contavam com uma universidade, sendo que países como o México e o Peru, por exemplo, já no século XVI haviam organizado tal instituição de ensino superior. A situação do Brasil, por isso mesmo, era considerada humilhante.

A reforma de Carlos Maximiliano, em 1915, dispôs acerca da instituição de uma universidade no Brasil, através do Decreto n. 11.530. Apoiando-se nesse dispositivo, é instituída, em 1920, a Universidade do Rio de Janeiro, com a reunião da Escola Politécnica, Escola de Medicina e das duas faculdades livres de Direito, que com uma fusão formaram a terceira unidade da futura universidade. Anísio Teixeira (1998, p.92) esclarece esta fase:

Somente em 1920, a República dá o nome de Universidade às quatro escolas superiores que havia no Rio de Janeiro. Mas essa universidade somente em 1937 veio a ser realmente implantada. Em 1934, foi criada a primeira universidade em São Paulo e, em 1935, uma no Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, que logo depois veio a ser extinguida. O Brasil conservava a posição de defender uma educação superior do tipo utilitário e restrito às profissões. Nestas ligeiras observações históricas já se patenteia a resistência às idéias de universidade. Quando afinal acaba por se constituir por ocasião do centenário, não passa de uma federação de escolas profissionais superiores. Esta universidade, pois, criada no Brasil em 1920, é o primeiro arremedo de universidade que o país tem. Nós estávamos presos à tradição do ensino superior profissional utilitário, destinado a habilitar para o exercício de uma profissão.

Porém, a criação da Universidade do Rio de Janeiro em 1920 não concretizou a existência de uma universidade, já que esta possuía apenas uma criação nominal. Na prática, as escolas que a formaram – Medicina, Direito e Engenharia – permaneceram isoladas e independentes.

Note-se que Anísio Teixeira caracterizou a recém criada universidade como “arremedo”, certamente em decorrência da situação em que foi criada e da sua inexistência real que ainda se estendeu por muito tempo, conforme explicitado. Vale ressaltar que “é possível que a razão imediata da sua criação fosse receber academicamente o Rei Alberto da Bélgica, que visitou o Brasil em 1920. O fato é que a universidade foi criada por decreto assinado quando o ilustre viajante já se encontrava a caminho” (CUNHA, 1986, p.190).

No que se refere ao ensino jurídico, a reforma de Carlos Maximiliano, além de um instituto de ensino jurídico no Rio de Janeiro, provocando a fusão das faculdades livres existentes, tratou também de realizar mais uma reformulação curricular, que vinha a somar-se a diversas outras ocorridas na segunda metade do século XIX.

A Universidade de Minas Gerais foi criada em 1927, também através da aglutinação de escolas já existentes.

Na segunda metade da década de 1920, passou-se a perceber, de forma mais contundente e significativa, o movimento em torno da criação de uma universidade de verdade no Brasil. Conforme abordado, a década de 1920 foi marcada por momentos de grande efervescência cultural, política e social. A Semana de Arte Moderna de 1922 rompeu com o academicismo nas artes plásticas, e rebeliões políticas culminaram com a Revolução de 1930.

4.5 O DESENVOLVIMENTO DAS UNIVERSIDADES (1930-1960)

O planejamento de diversos novos ministérios a partir do início do Governo Provisório de Getúlio Vargas, no sentido de viabilizar as condições básicas para a estrutura administrativa do País, incluiu a criação do Ministério da Educação e Saúde em 1930. A partir de então, diante da indiscutível necessidade de uma profunda mudança na forma de pensar a educação brasileira, e, especificamente, os

rumos do ensino superior tão criticados pela sociedade, o Ministério propõe uma significativa reforma educacional.

Promovida e editada em 1931, passou a dispor acerca da criação e do desenvolvimento da universidade no País, sendo denominada Reforma Francisco Campos de 1931, em alusão ao primeiro ministro da Educação do Brasil. A Reforma de 1931 resultou dos marcantes debates que se propagaram na década anterior sobre a necessidade de reformulação da educação superior brasileira, marcando uma nova fase das políticas públicas do País. Trata-se de um marco entre as políticas públicas adotadas desde a Colônia, que passaram por uma transição durante a República Velha, e uma nova forma de pensar a estrutura universitária.

Independente dos conteúdos adotados como prioritários pela reforma educacional, é significativa a representação que se alcançou no âmbito da estrutura orgânica do ensino superior. Otaíza Romanelli (2003, p.131) afirma que “era a primeira vez que uma reforma atingia profundamente a estrutura do ensino e, o que é importante, era pela primeira vez imposta a todo o território nacional. Era, pois, o início de uma ação mais objetiva do Estado em relação à educação”. Na seqüência, citando Maria Tétis Nunes, diz que “ela é, teoricamente, uma grande reforma”.

Nessa linha, a Reforma de 1931 adotou o regime universitário para o ensino superior, através da instituição do Estatuto das Universidades Brasileiras. A organização administrativa das universidades passou a ficar mais visível, a partir da previsão de órgãos e funções como a Reitoria, o Conselho Universitário, a Assembléia Universitária e as Diretorias das Escolas.

Promoveu, também, a reorganização da Universidade do Rio de Janeiro, incorporando diversos cursos àqueles três já existentes. Somente em 1934, porém, com a criação da Universidade de São Paulo, o Brasil passou a possuir, na prática, uma universidade.

Na seqüência, Anísio Teixeira cria, em 1935, a Universidade do Distrito Federal, que, apesar de ser considerada avançada, tornou-se extinta logo em 1939, incorporando-se à Universidade do Brasil, fundada a partir da Universidade do Rio de Janeiro em 1937.

Ainda em 1935, é criada a Universidade de Porto Alegre, dando seqüência a diversas outras, públicas e privadas, que passaram a surgir a partir de então (TEIXEIRA, 1998).

Mesmo com a nítida diferença na forma de pensar e fazer a educação superior brasileira, não se pode abandonar uma visão crítica diante dos fatos que marcaram esse momento do desenvolvimento das universidades. Acerca disso, Otaíza Romanelli (2003, p.132) enfatiza a sua análise acerca dos objetivos formulados pelo Estatuto das Universidades:

Esta mudança de concepção da forma de pensar o ensino superior pode ser destacada em alguns aspectos nesta primeira metade do século XX. No momento em que o Brasil iniciou a sua escolha pela estrutura universitária, trouxe consigo os resquícios das escolas isoladas, tornando profundamente difícil a formulação de uma universidade no seu sentido integral. Mas, de certa forma, as próprias escolas, mesmo que sem o desenvolvimento integrado à estrutura universitária que acabara de ser concebida, passaram a produzir o conhecimento de forma um pouco diferente do que acontecia até então, certamente A formulação de tão vastos e pretensiosos objetivos denuncia claramente uma visão distorcida, tanto da realidade educacional brasileira de então, quanto dos limites que comporta toda e qualquer instituição, sobretudo a instituição escolar. A investigação científica e o preparo para o exercício profissional têm sido, na verdade, os reais objetivos da Universidade moderna. Mas, apesar de ambos constarem da declaração de princípios da legislação, a Universidade brasileira vem perseguindo, desde a sua criação, apenas os objetivos ligados à formação profissional, salvo raríssimas exceções. A falta de tradição de pesquisa deve-se, como já assinalado, a fatores tais como a estratificação social, a herança cultural (que pesa fortemente na manutenção de uma estrutura arcaica de ensino), a forma como tem evoluído a economia e, sobretudo, como se tem processado a industrialização.

Torna-se suficientemente clara a avaliação de que, independente das proposições da reforma de 1930, ou até mesmo daquelas que vieram a seguir até os dias atuais, a universidade brasileira ainda se posiciona distante daquela universidade moderna de pesquisa.

As escolas, sobretudo de Medicina, Direito e Engenharia, funcionavam em torno de si mesmas, e não em função da universidade à qual pertenciam. Existiam dentro da universidade, mas não pertenciam à mesma. Com isso eram profundamente resistentes a mudanças, inclusive no que se refere à ampliação. “As escolas não aceitam ser ampliadas porque isso representaria a multiplicação de professores e o deslocamento de valores dentro da própria escola. Criem-se mais escolas, mas não toquem em mim!”, descreve Anísio Teixeira (1998, p.107).

E essa foi a tônica da expansão da educação superior brasileira na primeira metade do século XX. Em vez de promover o crescimento das escolas já existentes, passou-

se à multiplicação das unidades. Não houve fusão, não houve integração, não houve cooperação entre as escolas. Houve multiplicação.

As 14 escolas superiores do começo da República já haviam se multiplicado para 86 em 1930. Entre 1930 e 1945, mais 95 unidades escolares foram criadas, atingindo 181 escolas. Em 1960, já eram 404. A fase de maior expansão, no entanto, deu-se a partir de 1960, conforme será tratado mais adiante (TEIXEIRA, 1998, p.131).

Além de não tornar possível a integração da estrutura universitária, a Reforma de 1931 também não deu exclusividade ao modelo de educação superior pública, não atendendo a uma das principais reivindicações dos movimentos da década de 1920. Esse fato marcou a consolidação do setor privado na educação superior brasileira, que já havia se tornado possível a partir da abertura promovida pela primeira Constituição da República, em 1891. Quando foram elaboradas as primeiras estatísticas educacionais no Brasil, em 1933, o setor privado já respondia por 64,4% dos estabelecimentos e por 43,7% das matrículas de ensino superior (SAMPAIO, 2000, p.45).

Originada a partir da necessidade do País de pensar de forma diferente o sistema educacional, a Reforma de 1931 possibilitou o surgimento de uma nova concepção científica, um significativo avanço em relação à estrutura herdada do século XIX.

Por outro lado, porém, o novo sistema não foi capaz de integrar a estrutura universitária, mantendo os interesses das antigas escolas isoladas, além de não se afastar de forma mais marcante da função excessivamente profissionalizante adotada e combatida desde o século anterior. Salvo algumas exceções, a pesquisa não se instaurou de forma significativa nas universidades.

Além disso, a sociedade brasileira passou por significativas mudanças entre 1930 e 1960. O setor urbano cresceu com o a indústria, o fortalecimento de empresas de grande porte e o desenvolvimento da própria burocracia do Estado. Segundo Helena Sampaio (2000, p.53), a ascensão de determinadas camadas trouxe uma nova demanda ao ensino superior, que percebia no diploma universitário uma garantia de acesso a este novo mercado de trabalho.

A industrialização e o crescimento econômico que marcaram a década de 1950 produzem, simultaneamente, diversas transformações sociais, políticas e

econômicas na sociedade da época. Assim como na década de vinte, entrava novamente em pauta a reformulação do sistema de educação superior brasileiro.

Eunice Ribeiro Durham, citada por Sampaio (2000, p.54), afirma que eram três as principais críticas que recaiam sobre a universidade. A primeira delas focava o sistema de cátedra, obstáculo à tentativa de criação da carreira universitária. A segunda crítica combatia o compromisso efetuado nos anos 30 com as escolas profissionais, fortalecendo uma universidade compartimentalizada. A terceira e última das principais críticas combatia o caráter elitista da universidade, que atendia a uma parcela pouco significativa da população, e com concentração nas camadas mais favorecidas.

Assim, a fase 1930-1960 da educação brasileira é finalizada com um amplo debate em torno da necessária reformulação - através da participação pública e da agitação estudantil - que viria a se concretizar a partir da década de 1960, inicialmente com a Lei de Diretrizes e Bases/ da Educação Nacional e posteriormente com a reforma propriamente dita, em 1968.

4.6 AS REFORMAS DA DÉCADA DE 1960 E A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO MILITAR (1961-1985)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961 preocupou-se, prioritariamente, em regulamentar os mecanismos de expansão do ensino superior brasileiro. É indiscutível que, entre 1930 e 1960, o sistema se expandiu, consolidando, inclusive, a participação da iniciativa privada. Mas, apesar disso, esse alargamento não foi capaz de suprir o ímpeto social por mais vagas, o que fortaleceu o debate em torno da expansão.

Assim, a LDB de 1961 passou a regulamentar a expansão do ensino superior, instituindo mecanismos de controle a partir das pressões exercidas pelo mercado. Importantes estudiosos, a exemplo de Anísio Teixeira, consideraram que a LDB/61 representou uma derrota da campanha pelo ensino público, com o fortalecimento da corrente privada, que passou a ter liberdade de ministrar o ensino em todos os graus, desde que obtivessem autorização legal.

O caráter expansionista objetivado pela LDB realmente se configurou, com a participação significativa do setor privado. Nos sete anos seguintes à LDB, foram criados mais 265 estabelecimentos, totalizando 671 em 1967. Somente entre 1960 e 1967 foram fundadas 13 universidades federais, 4 universidades privadas católicas, 3 universidades privadas, 1 universidade estadual e 255 novas unidades docentes (TEIXEIRA, 1998, p.131).

As exigências para abertura de novos cursos eram essencialmente burocráticas, sendo cumpridas sem muitas dificuldades. Helena Sampaio (2000, p.57) é bastante esclarecedora neste aspecto, quando afirma:

Nos meados da década de 1960, a expansão do sistema de ensino superior, efetivamente, havia adquirido novas características. Em vinte anos (1960-1980), o número total de matrículas no ensino superior passou de cerca de 200.000 para 1,4 milhão, sendo os anos de 1968, 1970 e 1971 os que apresentaram maiores taxas de crescimento.

No final da década de 60, o setor privado já absorvia 46% das matrículas; no final da década seguinte, respondia por 62,3%.

O setor público, ainda que houvesse crescido no período, não o fez no mesmo ritmo do setor privado. No período 1960-1970, enquanto as matrículas públicas registravam crescimento da ordem de 260%, as matrículas do setor particular cresciam mais de 500%. Na década seguinte – 1970-1980 -, o crescimento do setor privado foi de 311,9% e do setor público, de 143,6%.

Apesar do avanço do ensino superior privado, pode-se perceber, por meio dos dados, que o setor público não esteve afastado do processo expansionista, demonstrando, porém, limitações claras no que se refere ao acompanhamento do ritmo colocado pelo setor privado. A instituição da Universidade de Brasília é um exemplo esclarecedor de que a expansão do setor público também esteve associada à crescente demanda social pelas modernização das universidades.

As demandas da década de 1950 pela modernização do ensino superior brasileiro foram concretizadas, também, pela criação da Universidade de Brasília, em dezembro de 1961, que “surge não apenas como a mais moderna universidade do País, mas como um divisor de águas na história das instituições universitárias” (FÁVERO, 1994, p.150). A Lei n. 3.998, de 15 de dezembro de 1961, que autorizou o governo federal a instituir a Universidade de Brasília foi editada apenas cinco dias antes da Lei n. 4.024, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Sobre a Universidade de Brasília, vale ainda destacar que

O projeto da UnB procurou retomar a idéia de uma universidade orgânica, em que as bases de formação acadêmica estivessem integradas por áreas do

saber, viabilizando a criação de institutos por áreas de conhecimento, apoiadas num ciclo de disciplinas básicas oferecidas harmônica e conjuntamente a todos os alunos vinculados aos diferentes departamentos ou cursos profissionais do mesmo instituto. Esta concepção, que não foge à experiência internacional, estava absolutamente desvinculada do sistema tradicional de ensino superior no Brasil, assim como não reproduzia, também, a proposta frustrada da UDF, senão a sua experiência, porque ela foi criada não como um mero centro de reprodução, mas de produção do conhecimento (BASTOS, 2000, p.237).

Se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 teve como foco principal a regulamentação em torno da expansão da educação superior, a reforma proposta em 1968 foi mais abrangente, adentrando nos aspectos do ensino propriamente dito, com a análise de questões pedagógicas, curriculares, estrutura e funções da universidade. A Lei n. 5.540, de novembro de 1968, instituiu a reforma universitária abrangente e profunda, pelo menos no aspecto formal.

As palavras de Eunice Ribeiro Durham (1998, p.4) oferecem uma visão geral da Reforma de 1968, afirmando que:

Nesse período, que coincide com o início da grande expansão do ensino superior, elaborou-se um modelo de ensino superior que deveria orientar toda a política: ele deveria ser público e gratuito e oferecido em universidades (tolerando-se provisoriamente outros tipos de instituições); a verdadeira universidade (ao contrário das instituições então existentes), deveria associar o ensino à pesquisa, organizar-se em departamentos e institutos (e não em cursos e cátedras) a ser dirigida paritariamente por professores e alunos (os funcionários, naquela época, não foram considerados). Reivindicava-se, paralelamente, a expansão da capacidade do sistema, de modo a absorver a grande demanda que então se manifestava, agravada pelo fenômeno dos chamados excedentes. Este modelo continua a ser, até hoje, o grande referencial para todos os setores envolvidos com a educação superior pública, embora tenha se revelado, ao longo desses anos, tão inviável quanto inadequado. Na década de sessenta, entretanto, representava um movimento de profunda renovação do ensino superior, que teve efeitos muito positivos.

No caminho da reforma, foram adotados pelo governo e pela própria sociedade procedimentos específicos para o tratamento da chamada “crise da universidade” debatida nas décadas de 1950 e 1960. O que provocou um maior resultado nos aspectos da reforma foi a criação pelo Governo, em julho de 1968, do Grupo de Trabalho encarregado de estudar e avaliar, em caráter de urgência, os tópicos necessários à implantação de uma nova fase do ensino superior brasileiro, “visando a eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País”.

Florestan Fernandes (1975, p.204-205), ao analisar o Relatório do Grupo de Trabalho (GT), afirmou que este “contém, de longe o melhor diagnóstico que o

governo já tentou, tanto dos problemas estruturais com que se defronta o ensino superior, quanto das soluções que eles exigem”, não deixando, entretanto, de registrar a pouca ou nenhuma capacidade de transformação, dado ao limite funcional do GT.

Assim, as críticas principais do Relatório resumem a situação geral da universidade brasileira. Uma das críticas concentrou-se na forma desarticulada com que foi expandida através de simples multiplicação de unidades, já tendo sido esta crítica objeto de significativos posicionamentos de Anísio Teixeira desde as décadas de 1920 e 1930.

Outro posicionamento do Relatório revelou a insatisfação social com a produção de ciência e tecnologia frente ao desenvolvimento do mercado e da sociedade, posto que “a universidade revelou-se despreparada para acompanhar o extraordinário crescimento da ciência moderna”.

A indissociabilidade entre ensino e pesquisa, na verdade, já fazia parte do movimento da década de 1920, mas apenas a Universidade de São Paulo, criada em 1934, tinha se consolidado como instituição de pesquisa. Ocorre, porém, que diversas dificuldades impediram a consolidação do projeto que propunha a universidade de pesquisa com um sistema predominantemente público.

Por um lado, a expansão do setor privado deu-se pelas escolas isoladas, e não pelas universidades, possibilidade prevista pela LDB de 1961, impedindo a concretização do sistema baseado em universidades. Conseqüentemente, o modelo de universidade de pesquisa também ficou comprometido, fato agravado ainda pelo total desinteresse do setor privado – cada vez mais numeroso - no âmbito da pesquisa universitária. Além da Universidade de São Paulo, somente a Universidade de Brasília, recentemente criada, avançou de forma significativa na indissociabilidade entre ensino e pesquisa.

E foi, neste cenário de inquietação, que o sistema de ensino superior brasileiro passou a ser reformado. Muitas das demandas que giravam em torno da reforma já compunham as discussões desde a década de 1920. Outras, porém, revelavam-se novas, sobretudo em função do avanço da sociedade. O resultado do Relatório do Grupo de Trabalho, somado a proposições da sociedade como um todo e às sugestões das próprias instâncias governamentais, pautaram os itens da Reforma.

Assim, a Lei 5.540/68 estabeleceu uma série de medidas que merecem destaque. Através da instituição de departamentos, por exemplo, foi abolida a cátedra, sugestão que já fazia parte dos debates da década de 1920, possibilitando uma maior democratização na linha vertical departamentos-unidades-reitoria. Organizando o currículo, a Reforma permitiu a divisão entre as formações básica e profissionalizante.

Anísio Teixeira (1998, p.141), na sua análise sobre a Reforma que então se consubstanciava, afirmou que não previa qualquer modificação substancial na situação do ensino superior, mas ressaltou a “paradoxal receptividade para mudanças de caráter organizatório e para uma possível ação coordenadora das atividades do ensino superior”.

Inegavelmente, a reforma do sistema de ensino superior proposta na década de sessenta alterou, de forma significativa, alguns setores estruturais da universidade brasileira. Em outros aspectos, porém, praticamente não provocou mudanças de rumos. E entre esses aspectos está destacado justamente o da reforma da universidade para o cumprimento da missão da universidade de pesquisa, de modo que ela seja uma importante base da construção científica e do desenvolvimento do País.

Segundo Nelson Piletti (2002, p.119), ao colocar em prática a Reforma Universitária, a partir de 1969, o governo procurou neutralizar a luta dos estudantes por mais vagas através das seguintes iniciativas:

Instituiu o vestibular classificatório, eliminando a nota mínima. Dessa forma, só seriam aprovados tantos candidatos quanto fossem as vagas. Deixavam de existir os “excedentes”.

Através da organização em departamentos, procurou enquadrar a universidade dentro de um modelo empresarial, que lhe desse mais eficiência burocrática; o mesmo objetivo se tentou com a organização em semestres.

A organização da universidade em unidades, não mais centradas em torno da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, dificultou a integração entre os estudantes e a vida universitária propriamente dita; por outro lado, as matérias filosóficas, importantes para estimular a reflexão e a discussão, tornaram-se optativas para a maior parte dos estudantes.

Multiplicaram-se as vagas em escolas superiores particulares, de forma a permitir, em muitos casos, a existência de sobra de vagas nessas escolas. Se antes de 1969 a maior parte das vagas em escolas superiores eram públicas e gratuitas, hoje são particulares e pagas.

A análise da estrutura de ensino superior brasileira no período militar deve ser considerada, ainda, em razão da promoção do chamado “Milagre brasileiro”, que gerou um ciclo de grande desenvolvimento econômico, aumentando a demanda por ensino superior. A elevação dos padrões econômicos da classe média consolidou uma procura maior pela universidade. O orçamento destinado à educação superior aumentou de forma significativa em pleno regime militar.

Durham (2003, p.18-19) explica esta realidade da seguinte forma:

A prosperidade econômica e a relação do regime com as novas classes médias que o apoiaram talvez ajudem a entender porque, ao contrário de outros países da América Latina, como Argentina e Chile, onde os regimes autoritários provocaram uma queda drástica nas matrículas e, conseqüentemente, uma contração de seus sistemas universitários, no Brasil a repressão política não sustou o crescimento do ensino superior, público ou privado, mas o promoveu. O ensino superior universitário e não universitário se ampliou de maneira extraordinária, desde o início do regime, em 1965, até o final da década de 70. Em cerca de quinze anos, o número de matrículas no ensino superior passou de 95.961 (1960) para 1.345.000 (1980), sendo os anos de 1968, 1970 e 1971 os que apresentaram as maiores taxas de crescimento.

Nos estudos realizados no Brasil neste período há uma convicção bastante arraigada de que o Governo Militar estava promovendo a privatização do ensino. De fato, não foi bem isso que ocorreu. Em números absolutos verifica-se um substancial crescimento do setor público, e não apenas do privado. A matrícula no setor público aumentou, nesse período, de 182.700 a 492.000, ou seja, teve um incremento de cerca de 260,0%. Não houve privatização do ensino, mas uma expansão mais rápida no setor privado que cresceu, nesse mesmo período 512,0%, ou seja, de 142.386 para 885.054 estudantes. (sic)

O final da década de 1960 e a década de 1970 alteraram o cenário da educação superior brasileira, tanto na estrutura legal e funcional, quanto no acesso através do aumento do número de matrículas. Novos estímulos para a titulação, pesquisa no setor público também são citados como elementos diferenciadores desse período (DUHRAM, 2003, p.22). Dessa forma se encerra um ciclo de grande importância para o ensino superior no Brasil.

4.7 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO 1986-1994: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL.

Somente o início de um novo período democrático no País tornou capaz o retorno de um ambiente de mudanças na estrutura universitária brasileira, mesmo que, em muitos aspectos, esse ambiente não tenha sido transformado necessariamente em um programa efetivo de alterações do contexto da educação superior.

No limiar da década de 80, há, por parte de significativo número de professores, a consciência de que o problema da universidade envolve não só aspectos técnicos, como tem caráter marcadamente político, exigindo análise e tratamento específico. Com isto, fica entendido que um dos grandes problemas da universidade é o do poder e da tomada de decisões, da relação entre representantes e representados, governantes e governados. Entende-se, dessa forma, que um projeto alternativo de reforma das universidades somente será viável se articulado com o projeto alternativo de democratização da sociedade brasileira (FÁVERO, 1994, p.162)

O Governo do Presidente José Sarney ficou marcado pela criação de uma “Comissão de Alto Nível para estudar a Reformulação da Educação Superior”:

A criação e a composição dessa Comissão ajudam a reacender, durante o ano de 1985, o debate sobre a reforma da universidade no País. Considerações e discussões em torno do tema são retomadas pelos setores mais diretamente envolvidos. Em maio de 1985, a ANDES, a UNE e a FASUBRA promovem, na UnB, um Seminário Nacional sobre Reestruturação da Universidade [...] (FÁVERO, 1994, p.168).

Ao final dos trabalhos da Comissão, com a divulgação do respectivo relatório, é criado o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), cujo trabalho e indicações foram objeto de muitas polêmicas e resistências por parte da comunidade universitária, gerando pouca ou quase nenhuma mudança no *status quo* da educação superior brasileira à época.

As mudanças mais concretas e significativas passaram a surgir, de forma efetiva, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

No plano constitucional, a Carta Magna, promulgada em 5 de outubro de 1988, traz em si a organização do Estado através da regulação da vida social, política e jurídica do país, no que se inclui também o processo educativo, previsto em seção específica, qual seja, a Seção I (Da Educação), Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), Título VIII (Da Ordem Social) (BOAVENTURA, 1997).

Mas não foi apenas nessa Seção que o tema foi tratado. De fato, disposições relativas à educação e ao ensino permeiam todo o texto constitucional. Como se pode notar a partir da leitura da Constituição, a educação e o ensino são temas priorizados pelo constituinte pátrio, que chegou a prever hipótese de intervenção, que representa a medida mais drástica do federalismo, em razão da falta de aplicação, por parte das pessoas jurídicas de direito público, dos valores mínimos estipulados para a manutenção e desenvolvimento do ensino. (NUNES FILHO, 2001, p.83)

A base do tratamento constitucional à educação no Brasil é encontrada no Artigo 205, assim redigido:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, 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 (BRASIL, 2001, p.124).

A partir das garantias previstas nesse artigo, sobretudo em razão da caracterização explícita do interesse público em relação à educação, a Constituição Federal estabelece três objetivos principais do sistema educacional: desenvolvimento da pessoa, exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. Neste aspecto vale mais uma vez o relato de Robério Nunes dos Anjos Filho (2001, p.84):

A educação, destarte, é pressuposto da cidadania. Aliás, um dos objetivos constitucionais da educação é justamente preparar a pessoa para o exercício da cidadania (art. 205, CF/88). É por tudo isso que o pleno desenvolvimento da pessoa depende de uma educação adequada (art. 205, CF/88). De outra monta, a educação relaciona-se diretamente com a sobrevivência digna, com a oportunidade de trabalho no capitalismo hodierno. É, no dizer constitucional, um dos pilares da qualificação para o trabalho (art. 205, CF/88). A antiga dicotomia entre educação e trabalho, como dois mundos com pouca ou nenhuma comunicação entre si, a até reciprocamente excludentes, não mais se verifica, como bem acentua a leitura de Boaventura de Souza Santos: “Assim, a educação, que fora inicialmente transmissão de alta cultura, formação do caráter, modo de aculturação e de socialização adequado ao desempenho da direcção da sociedade, passou a ser também educação para o trabalho, ensino de conhecimentos utilitários, de aptidões técnicas especializadas capazes de responder aos desafios do desenvolvimento tecnológico no espaço da produção. Por seu lado, o trabalho, que fora inicialmente desempenho de força física no manuseio dos meios de produção, passou a ser também trabalho intelectual, qualificado, produto de uma formação profissional mais ou menos prolongada”.

Está registrada, portanto, a importância dada pelo legislador constitucional ao direito à educação, sendo inclusive estabelecido como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso IV), não podendo ser suprimido sequer por emenda constitucional.

Especificamente em relação à educação superior, quatro são os artigos a ela dedicados:

Art. 207: As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Art. 208: O dever do Estado com a educação será efetivado com a garantia de: V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

Art. 213:

§ 2º – As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Art. 218: O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º – A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º – O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que dela se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

Como se percebe, as previsões têm conteúdo programático, à exceção do caráter instrumental encontrado no art. 207. A abordagem é, portanto, indireta, com previsões que apenas tangenciam temas como dever do Estado, acesso, oferta e financiamento do ensino superior. Porém, analisados sob a ótica dos princípios e regras constitucionais aplicáveis à educação em geral, que também incluem o ensino superior, pode-se perceber que o tratamento constitucional detalha questões importantes relativas ao dever do Estado com a educação, como acesso, gratuidade e financiamento (RANIERI, 2000).

Apesar da importância dada pela Carta Magna ao tratamento da educação, sendo inclusive por vezes bastante minuciosa no tratamento das questões, não é naturalmente no texto constitucional que são encontrados os elementos mais específicos em relação à educação superior brasileira. Valem, em razão disso, alguns comentários em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A LDB, Lei 9.394/96, alcança todos os sistemas de ensino e representa “um marco inovador e modernizador em termos de organização, oferecimento e controle das atividades públicas e privadas na área da educação” (RANIERI, 2000, p.142). De forma específica, a LDB dedica-se à educação superior no Capítulo IV do Título V.

Importante destacar, inicialmente, as finalidades da educação superior estabelecidas pela LDB (Art. 43):

I Estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; II formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimentos, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, a colaborar na sua formação contínua; III incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e à 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 por meio 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 tecnológicas geradas na instituição.

Ainda que não estabeleça elementos específicos, a LDB, ao apresentar essas finalidades, detalha previsões constitucionais acerca da educação superior. Mais ainda, estabelece relação muito próxima com as reconhecidas funções da educação superior estabelecidas no item 3.2 deste trabalho, consagrando a sua natureza pública e a importância para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade.

Sob o ponto de vista da organização formal, a LDB estabeleceu quatro espécies de cursos superiores: seqüenciais, graduação, pós-graduação e extensão.

Sobre os cursos de graduação, objetos desta pesquisa, merece destaque a eliminação dos currículos mínimos, indicando “um possível rompimento com a política credencialista que sempre presidiu a educação superior no Brasil” (RANIERI, 2000, p.173).

Ainda sobre a graduação, a LDB estabelece com rigidez questões relativas à autorização e reconhecimento de cursos. Apesar da rigidez, são atos vinculados, o que significa que, atendidos os requisitos estabelecidos na lei, o Poder Executivo estará obrigado a autorizar e reconhecer cursos de educação superior. Conforme será analisado posteriormente, os procedimentos para autorização e reconhecimento dos cursos de graduação (detalhados na Lei.9.131/95) foram instrumentos muito utilizados pelas políticas expansionistas a partir da segunda metade da década de 1990.

Também teve influência na política expansionista a participação do setor privado na educação brasileira. Pode-se observar na LDB “a tentativa de estabelecer um novo padrão de articulação entre a esfera pública e a privada, a partir de uma matriz de controle final de resultados que amplia o grau de atuação autônoma das instituições” (RANIERI, 2000, p.183).

Ficou a cargo da União a definição, implementação e avaliação das principais ações relativas à educação superior. Apesar da previsão de cooperação dos demais entes federados, são claras as suas limitações. Como o Governo Federal pode concentrar forças significativas na adoção de novas políticas, pode-se dizer que, em relação à educação superior, é a União o grande comandante deste processo.

Note-se que a LDB entra em vigor no mesmo momento em que se inicia a mudança na política de autorização de novos cursos de ensino superior. Se, por um lado, não se pode afirmar que há uma relação de causa e efeito entre a LDB e a expansão, pode-se considerar que a nova legislação possibilitou, juntamente com outros mecanismos legislativos, a implantação das referidas políticas.

As mudanças a partir da Constituição Federal de 1988, passando pela LDB, Plano Nacional de Educação e demais instrumentos legislativos fizeram com que o período que antecede o início formal da política expansionista (ano de 1995) estivesse substancialmente relacionado às formulações posteriores. Em razão disso, diversos elementos relativos à LDB e à “nova fase” da educação brasileira são detalhados mais adiante, quando da análise das políticas públicas expansionistas adotadas no Brasil.

5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO 1995-2002

O amplo programa de expansão da educação superior brasileira criou novas regras e parâmetros para as políticas públicas do setor a partir de 1995. O Governo Federal – responsável pela adoção das referidas políticas – apresentou como base argumentativa principal a necessidade de o País promover a expansão da educação superior para poder desenvolver-se de forma sustentável, como se observará a seguir, aumentando os índices de acesso da sua população a esse nível educacional.

Ocorre, porém, que, diante dos novos paradigmas propostos pelo governo, a sociedade passou a enfrentar questões bastante peculiares. Por um lado o investimento em educação traz ao País uma possibilidade de desenvolvimento e de ultrapassar dados extremamente deficitários em relação ao acesso da sua população ao ensino superior. Por outro lado, por exemplo, a expansão promovida a partir de 1995 concentrou-se na iniciativa privada, seja por opção política, seja por impossibilidade econômica do Estado de inserir as universidades públicas na linha de frente da expansão. Estas questões estão na linha de frente dos fatores inerentes à expansão da educação superior no Brasil, cuja análise é objetivo deste capítulo.

5.1 O INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO COMO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO

No atual estágio de desenvolvimento e transformações vivenciados pelas nações, sobretudo em razão da economia e da sociedade do conhecimento que, cada vez mais, configuram-se como referências mundiais, o ensino superior é capaz de possibilitar uma importante base de sustentação para o crescimento econômico. Influi de forma direta na consolidação da economia, fornecendo mão de obra com qualificações técnicas e administrativas, além de criar, absorver e disseminar o conhecimento, ações necessárias à construção de um Estado-Nação.

Como benefícios indiretos ao desenvolvimento, a educação superior cria atitudes e torna possíveis mudanças de tais atitudes que são necessárias para a socialização dos indivíduos e para a modernização e transformação geral das sociedades, permitindo que as pessoas tenham uma “vida intelectual” mais desenvolvida, oferecendo, a uma base mais ampla da sociedade, benefícios tanto culturais quanto políticos. (TILAK, 2003, p.01)

5.1.1 Educação, desenvolvimento e teoria do capital humano

O investimento em capital humano a partir da educação, como forma de fomento ao desenvolvimento econômico e social do Estado e ao desenvolvimento do indivíduo em si, tem como uma importante referência a “teoria do capital humano”, formulada por Theodore Shultz e Gary Becker no início da década de 1960.

Shultz define de muitas formas o capital humano, procurando sempre relaciona-lo à ampliação do processo econômico, tanto no aspecto do investimento público, quanto em relação da decisão individual de investir em capacitação, no sentido de melhorar a remuneração. (SHULTZ, 1973).

Afirmara, assim, que a educação é “predominantemente uma atividade de investimento realizado para o fim de aquisição de capacitações que oferece satisfações futuras ou que incrementa rendimentos futuros da pessoa como agente produtivo”, concluindo que “proponho, por isso mesmo, tratar a educação como um investimento e tratar suas conseqüências como uma forma de capital” (SHULTZ, 1973, p.69)

A teoria do capital humano trata, portanto, das relações entre educação e economia, sobretudo no que se refere aos impactos da primeira na segunda, correspondendo “historicamente à primeira formalização das relações funcionais entre as instituições educativas e econômicas” (GRACIO, 1997, p.88).

O conceito de capital humano, construtor básico da economia da educação, direciona-se, em seus aspectos macroeconômicos, à análise dos nexos entre os avanços educacionais e o desenvolvimento econômico de um país. O suposto básico microeconômico, por sua vez, é de que a produção do indivíduo é uma combinação de trabalho físico e educação ou treinamento, e o investimento humano

em educação corresponde a um acréscimo da produtividade, e conseqüentemente da renda (SHULTZ, 1973).

Sob o ponto de vista da lógica produtiva, o investimento em capital humano se apóia no postulado neoclássico da universalidade dos comportamentos de maximização, segundo o qual os indivíduos objetivam o maior benefício com o menor esforço possível. O empresário, procurando realizar o máximo lucro, dará preferência a um trabalhador suplementar até o momento em que este lhe custe exatamente aquilo que lhe trará. (GRÁCIO, 1997).

Em relação ao desenvolvimento social, diversos estudos em torno da teoria do capital humano convergem no sentido de registrar o impacto da educação no crescimento econômico. Entre os mais destacados, cita-se o estudo do norte-americano Edward Denison, que relacionou o crescimento do produto nacional dos Estados Unidos a fatores relativos à educação escolar (GRÁCIO, 1997).

São bastante difundidas, porém, as críticas em torno da teoria do capital humano. O pensamento do investimento em seres humanos como forma de propiciar o desenvolvimento de um país deixou transparecer, por vezes, a redução do homem a um componente material, um bem de capital à disposição da riqueza, interpretado muitas vezes como um reducionismo da própria condição do ser humano.

J. S. Mill, citado por Shultz (1973, p.33), insistiu em que “as pessoas de um determinado país não podiam ser tomadas como um item de riqueza, porquanto a riqueza só existe para beneficiar as pessoas”, afirmativa que Theodore Shultz utiliza como contraponto de sua teoria.

As críticas à teoria clássica do capital humano chegaram a ser reunidas em correntes ditas institucionalistas, que buscaram enfoques diferentes daquele concentrado prioritariamente nos mecanismos de mercado. São propostas análises multivariadas, sobretudo por percepção segmentada do mercado de trabalho (e dos níveis de trabalhadores), diferentemente da análise homogênea da visão clássica. Esses modelos “alternativos” mostraram, por exemplo, que a determinação dos salários está muito longe de obedecer, como o preço de qualquer bem ou serviço, à lei da oferta e da procura. (GRÁCIO, 1997).

Bowles e Gintis (1975, p.14) também reforçam as críticas à teoria do capital humano, a partir de uma análise marxista, concluindo que “os teóricos do capital humano têm

criado uma perspectiva normativa unidimensional para a análise de decisões educacionais que não tem nenhuma relação com o bem-estar na humanidade”. Apesar de reconhecer a importância em primeiro plano da educação escolar, estabelecem que a contribuição se dá não apenas pelos diplomas que ela concede, mas igualmente pelas socializações que realiza.

No plano nacional, destacam-se as críticas de Gaudêncio Frigotto, que afirma que “o conjunto de postulados básicos da teoria do capital humano teve profunda influência nos (des)caminhos da concepção, políticas e práticas educativas no Brasil, sobretudo, na fase mais dura do golpe militar de 64, anos 1968 a 1975” (2003, p.43).

Theodore Shultz (1973, p.33) rebate as críticas de forma direta, afirmando que

não há nada no conceito de riqueza humana contrário à idéia de que ela exista apenas para oferecer vantagens às pessoas. Ao investirem em si mesmas, as pessoas podem ampliar o raio de escolha posto à sua disposição. Esta é uma das maneiras por que os homens livres podem aumentar o seu bem-estar.

Assim, na percepção de Shultz (1973, p.32), a riqueza e o desenvolvimento das nações encontram-se ligadas de forma direta à capacidade produtiva dos seus seres humanos que é vastamente muito maior do que todas as formas de riqueza tomadas em conjunto.

A inclusão das habilidades adquiridas e de utilidades de todos os habitantes de um determinado país como parte do capital, entendendo a aquisição de conhecimentos e de capacidades como elementos com valor econômico, é de fundamental importância para o entendimento de que os investimentos em seres humanos são responsáveis de forma predominante pela superioridade produtiva dos países tecnicamente avançados (SHULTZ, 1973, p.35).

É inegável determinado desconforto, sobretudo àqueles que observam a economia com distância e desconfiança, a partir da apresentação de raciocínios em torno de investimento, custos, taxas de retorno, dentre outras, ligados à educação propriamente dita. A este desconforto, Robert Verhine (1995, p.25) acrescenta ainda que, no caso brasileiro, as críticas são muitas, sobretudo em razão da

conotação de imperialismo americano, exploração capitalista, ditadura política, e virtualmente qualquer outro aspecto insípido associado com a experiência infeliz do país com o regime militar nos anos 60 e 70. Entretanto [...] inflexivelmente defendem o investimento social em educação, voluntariamente pagam para enviar seus filhos para escolas particulares e, em conversas cotidianas, prontamente equacionam formação escolar com oportunidade para o indivíduo e com o progresso nacional.

A conclusão mais recente de Robert Verhine acerca da teoria do capital humano, baseada em pesquisa desenvolvida por ele junto a mais de trezentos trabalhadores de um parque industrial, é no sentido de acentuar que a teoria do capital humano se trata de “uma abordagem viável e útil, embora não totalmente suficiente” (1995, p.33). Assim, propõe-se a alteração de alguns conceitos neoclássicos, indo além da mera aquisição de habilidades como principal elemento do valor econômico da educação, incluindo aspectos como a socialização como decisivos nesta definição. Educação não formal, noção da segmentação do mercado de trabalho e as características da sua demanda também são colocados por Verhine como importantes elementos complementares à teoria neoclássica do capital humano.

Após concluir o que considerou como um “círculo” em torno das formulações sobre a teoria do capital humano, com diversos trabalhos publicados sobre o assunto, Robert Verhine, ao mesmo tempo em que propôs elementos críticos complementares à teoria neoclássica, trouxe conclusão bastante esclarecedora, sobretudo em razão da base argumentativa sustentada neste trabalho. Se, por um lado, não se pode ter na teoria do capital humano a referência única para justificar o investimento em educação pelos indivíduos e pelos Estados, a própria teoria é substancialmente eficiente para tornar-se um importante norte das relações entre economia e educação, deixando clara a importância da análise do investimento em educação como fator de desenvolvimento humano, econômico e social.

5.1.2 Investimento em educação superior: taxas de retorno e desenvolvimento

Nesta ótica do desenvolvimento humano, econômico e social a partir do investimento em educação, o ensino superior merece uma análise especial, pois pode ser considerada a representação mais aprofundada de acesso ao conhecimento, dentre os diversos níveis educacionais.

Apesar de permitir intermináveis enumerações acerca dos benefícios do ensino superior ao desenvolvimento, a contribuição da educação para o desenvolvimento econômico é tradicionalmente analisada sob a forma de taxa de retorno, ou seja, os ganhos originários daquele investimento. Na verdade, a taxa de retorno é a reunião calculada dos benefícios em função dos investimentos.

A tentativa de estimar custos e taxas de retorno em educação é, por si só, cercada de diversas resistências, sobretudo aquelas inerentes à teoria do capital humano, principalmente entre os educadores.

Note-se que o desafio de relacionar economia e educação é constante e profundo. Foi identificada uma significativa divergência na adoção da teoria do capital humano como elemento que permita justificar o investimento em educação por parte de um Estado. Além disso, vislumbra-se que a identificação do investimento em educação como gerador de desenvolvimento para o indivíduo e para o Estado não é suficiente para concluir acerca dos níveis e das características deste investimento, haja vista a dificuldade material de calcular as taxas de retorno.

Apesar das dificuldades - originárias da falta de acesso quantitativo aos elementos que compõem os cálculos e multiplicadas em função do elevado grau de subjetividade inerente ao processo educacional – a taxa de retorno utilizada comumente pelos pesquisadores permite um razoável alcance teórico-prático, servindo de base para o desenvolvimento das políticas para o setor.

Entre os elementos que compõem os cálculos das taxas de retorno educacionais, pode-se indicar o efeito de determinado montante de investimento educacional sobre o nível de renda das pessoas que receberam a educação. Os resultados desses cálculos passam, então, a ser expressos, em forma de taxa de retorno (tanto por cento de lucro ou retorno do investimento). A estimação do montante de investimento educacional envolve desde os custos diretos da educação até, por exemplo, a renda não recebida, sendo este possivelmente o elo mais fraco dos cálculos de investimento em educação (CASTRO, 1976, p. 19-31).

Utilizando a taxa de retorno como elemento verificador principal em relação aos investimentos em educação, mesmo sabendo tratar-se de um dado não completo, pode-se concluir que o investimento em educação superior traz ao indivíduo e ao país benefícios consideráveis.

Comparativamente aos ensinos básico e fundamental, o ensino superior é o que apresenta menor taxa de retorno, assim detalhado por Tilak (2003), com base no Anuário Estatístico da UNESCO (1999):

As taxas de retorno são o resumo estatístico das relações entre os ganhos durante a vida e os custos da educação. As estimativas disponíveis sobre taxas de retorno mostram que a taxa de retorno social do investimento em educação

primária são as mais elevadas, seguidas pela educação secundária. Em último lugar vêm os retornos sobre o ensino universitário.

Ainda assim, a média mundial está estabelecida em 10,3% de retorno social e 19% de retorno pessoal no que se refere aos investimentos em educação superior (PSACHAROPOULOS; PATRINOS, 2002).

Apesar de ser composta por variáveis não absolutas, o que de certa forma impulsiona os críticos a uma tentativa de diminuição da sua importância, a taxa de retorno pode ser considerada um primeiro importante aspecto esclarecedor das vantagens em investir na educação superior. Porém, outros elementos também representam com legitimidade os resultados obtidos a partir do desenvolvimento do ensino superior nos Estados.

O estoque de população adulta com níveis de educação superior, por exemplo, é um indicador importante do nível de desenvolvimento. Os dados da UNESCO (1999) demonstram que quanto maior o estoque de população com ensino superior, maior o crescimento econômico (TILAK, 2003).

Na verdade, poder-se-ia argumentar que essa circunstância, por si, não representaria necessariamente uma relação de causa e efeito entre desenvolvimento econômico e educação superior. Na opinião de Jandhyala Tilak (2003):

Tal argumento é parcialmente eliminado se dermos tempo suficiente para que o ensino superior possa levar ao desenvolvimento econômico. Em segundo, também vemos poucos países com altos níveis de educação de terceiro grau que estejam subdesenvolvidos economicamente, enquanto que todos os países ricos economicamente não apresentam, necessariamente, avanços suficientes no desenvolvimento e na cobertura do ensino superior.

Os mesmos dados da UNESCO apresentam uma relação significativa entre o índice de desenvolvimento humano (composto basicamente a partir da expectativa de vida e PIB *per capita*) e o nível de ensino superior da sociedade.

Tilak (2003, p.11) acentua ainda a relação entre o ensino universitário e a redução das taxas de mortalidade infantil, acesso à saúde e taxas de fertilidade, concluindo que

O ensino superior tem um papel muito significativo no desenvolvimento das sociedades – em termos do desenvolvimento econômico, desenvolvimento humano, desenvolvimento voltado para o gênero, melhoria da saúde, expectativa de vida, redução de fertilidade, mortalidade infantil e pobreza. Embora em geral seja verdade que exista um relacionamento duplo entre educação superior e desenvolvimento, a forma e facetas do desenvolvimento aqui analisadas enfatizam uma relação de mão única, ou seja, a contribuição do ensino universitário para o desenvolvimento.

É importante lembrar que nenhuma nação que não tenha expandido razoavelmente o seu sistema de ensino superior vai conseguir um alto nível de desenvolvimento econômico. Evidências internacionais mostram que todos os países avançados são aqueles que têm uma porcentagem bruta de matrículas acima de 20%. Entre os países avançados, não existe um único país onde o ensino superior não esteja bem expandido. Na maioria dos países desenvolvidos, o ensino superior é bastante democratizado e acessível para todos. Na verdade, existem tendências importantes em direção à massificação do ensino superior. A porcentagem bruta de matrículas em países avançados varia de 20% até 90%. Em contrapartida, na maioria dos países em desenvolvimento, ela está restrita a uma pequena parcela da juventude. Nenhum país foi encontrado no grupo de países de alta renda com uma porcentagem de matrículas inferior a 20%. Portanto, 20% de matrículas em ensino superior parece ser o limiar crítico para um país se tornar economicamente avançado.

A sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico varia, portanto, de forma diretamente proporcional ao processo de expansão educacional. Por um lado, a expansão educacional aumenta a produtividade do trabalho, gerando crescimento econômico e diminuição da pobreza. Por outro lado, a expansão promove aumento da igualdade e da mobilidade social (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000)

Cláudio de Moura Castro afirma que até mesmo

as formulações mais inocentes postulam umnexo causal claro e inexorável entre educação e desenvolvimento econômico. Poder-se-ia até mesmo falar numa nova ortodoxia do desenvolvimento econômico na qual o fator estratégico de progresso seria a educação (1976, p.3).

Em outro aspecto, o investimento em educação, além de gerar reflexos positivos no desenvolvimento do Estado, traz ao indivíduo um diferencial significativo no seu potencial produtivo e, conseqüentemente, nos seus rendimentos.

Em todas as economias de que temos notícia, as pessoas que receberam mais educação percebem, em média, rendimentos mais elevados do que aquelas que receberam menos, pelo menos quando se comparam pessoas da mesma idade (BLAUG, 1975, p.1).

Assim, a partir da análise dos dados mundiais em relação ao desenvolvimento econômico e social, pode-se concluir que a cobertura do sistema de ensino superior está diretamente relacionada à capacidade social e econômica de uma Nação.

Acerca disso, a adoção da teoria do capital humano leva à concepção de que o investimento em educação gera resultados nos campos individual e social. Foi visto também que diversos índices de desenvolvimento de um país estão ligados de forma direta à inclusão da sua população em um sistema educacional eficiente. Percebe-se, ainda, que nenhum país avançado possui menos de 20% da sua população em idade escolar (18 a 24 anos) matriculada no ensino superior.

Essa é a forma mais legítima e eficaz de desenvolvimento. Não se trata de uma “bolha” produtiva ou qualquer sintoma especulativo. É o investimento no homem e para o homem. É o desenvolvimento propriamente dito, na sua esfera mais pura e concreta.

5.2 AS POLÍTICAS GERAIS DE EXPANSÃO ADOTADAS NO BRASIL

A partir do analisado, percebe-se que o investimento no indivíduo gera retornos significativos ao próprio indivíduo, ao Estado e à sociedade em que vive e produz. E isso faz da educação um dos pilares mais importantes do desenvolvimento das Nações.

Nessa ótica, o Brasil passou a estabelecer políticas públicas de expansão do seu sistema de educação superior.

Em 1994, ainda na vigência do mandato de Itamar Franco na Presidência da República, surgiram os primeiros sinais modificativos da até então vigente política para o ensino superior brasileiro. Mesmo que de forma tímida, foi iniciada a adoção de medidas no sentido de provocar mudanças de posicionamento em relação à educação superior brasileira.

Em 18 de outubro de 1994, a Medida Provisória n. 661 extinguiu o Conselho Federal de Educação (CFE), criado em 1961. O CFE era, então, um órgão que reunia um número exaustivo de atribuições. Maria Helena Sampaio (2000, p.130) atesta, de forma clara, as razões para a sua extinção, que, segundo a autora,

residiam no fato de a Lei Complementar n. 73/93 haver assegurado a prerrogativa de interpretar as leis e a própria Constituição Federal, no âmbito administrativo, ao advogado-geral da União e às consultorias jurídicas dos ministérios, de modo que não se justificava a subsistência do art. 46 da Lei 5.540/68 que dava ao Conselho Federal atribuição para interpretar, com exclusividade, as leis relativas ao ensino superior [...].

Pode-se acrescentar, além da motivação de natureza jurídica, que a extinção do CFE teve, por certo, propósito de centralizar o poder decisório do próprio Ministério, retirando do Conselho atribuições que lhe davam poderes que, no entender do Ministério, favoreciam a dispersão decisória, em razão da própria independência do órgão, sobre a normatização do ensino superior. Além dessas motivações, recaíam, na época, acusações de corrupção em relação à atuação do Conselho.

Posteriormente, em 1995, já no Governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Conselho Nacional de Educação (CNE), em substituição ao CFE, através da Lei n. 9.131, de 24 de novembro, que foi a conversão da medida provisória editada no governo Itamar Franco, no sentido de redefinição das “bases da criação de novas instituições, tendo em vista a expansão com qualidade para fazer frente à crescente demanda por ensino superior” (BRASIL, 2000).

É preciso identificar o perfil que caracterizou este novo Conselho, sobretudo em decorrência da forte presença das IES de natureza privada, o que contribuiu substancialmente para a caracterização do processo expansionista com predominância da representação e da lógica das corporações educacionais. Andréia Ferreira da Silva (2002, p.130) traça com propriedade as marcas inerentes ao Conselho Nacional de Educação a partir da segunda metade da década de 1990:

[...] constata-se que a composição da Câmara de Educação Superior do Conselho, no início de 1998, foi marcada pela redução da participação dos segmentos comprometidos com um projeto de ensino superior público e, inversamente, pela ampliação do setor defensor de um projeto de privatização. Dos 12 conselheiros, 7 compartilham explicitamente do projeto privatista para o ensino superior, e um está vinculado a uma entidade privada.

No entanto, é preciso destacar que este grupo não é homogêneo. Há diferenças significativas entre seus membros no que se refere ao grau de controle a ser exercido pelo poder público na fiscalização das instituições de ensino superior. Devido a esta divergência, os representantes dos empresários do ensino entram em choque com as políticas do governo FHC, quando estas reduzem benefícios financeiros às entidades privadas, redefinem os subsídios às instituições comunitárias e implementam programas de avaliação, como o “Provão” e a avaliação das condições de oferta. Mas, no que se refere à necessidade da expansão da rede privada, estes dois grupos assumem a mesma postura de combate aos “privilégios” da universidade pública e da necessidade da expansão da rede privada para reduzir o enorme *déficit* de vagas existentes no ensino superior brasileiro.

Mesmo considerando significativa para o sistema de educação superior a mudança de rumo em relação ao CFE, e de outras ações do Governo Federal na época, não se pode considerar que, já em 1994, tenha sido iniciado o processo substancial de mudança da educação superior brasileira.

Até porque, considerando determinados elementos que marcaram a política educacional do governo Itamar Franco, em certos momentos podem-se verificar atitudes e sinais que divergiam substancialmente da caracterização absorvida a partir do mandato de Fernando Henrique Cardoso, a exemplo das vitoriosas articulações do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública no trâmite da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e dos avanços expressivos dos

movimentos sociais envolvidos na defesa da escola pública também na esfera executiva (compromisso de gastos públicos de 5,5% do PIB e Piso Salarial Profissional Nacional) (PINTO, 2002, p.110).

Foi somente em 1995, com o mandato de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República e a gestão de Paulo Renato de Souza no Ministério da Educação, que as mudanças foram iniciadas de forma significativa. O ano de 1995 foi, sem dúvidas, o marco temporal inicial dessas mudanças. Trata-se do momento em que o Brasil, a partir das tendências dos organismos internacionais e da adoção do programa de Reforma do Estado brasileiro, que previa, dentre outros itens, a impossibilidade de aumento do investimento público em educação superior, passou a estabelecer as novas diretrizes para o setor.

A formação e a expansão da educação superior no Brasil fundamentam-se em diversos aspectos sociais, econômicos e culturais, que variam a partir do momento histórico e das intenções das políticas públicas para o setor. A partir de 1995 as políticas públicas em torno da expansão da educação superior passaram por uma série de modificações em relação às práticas adotadas até então, sendo apresentados diversos elementos indicadores dessas mudanças.

O Ministério da Educação (MEC) passou a defender uma nova ótica de expansão e inclusão da sua população, tanto nas esferas fundamental e básica, quanto na esfera do ensino superior. Originalmente, baseou-se nos fundamentos dos organismos internacionais que indicaram a expansão do sistema educacional dos países em desenvolvimento como forma de fomento aos desenvolvimentos humano, econômico e social, estabelecendo, então, as diretrizes da expansão.

E nesse aspecto é cabível um aprofundamento em algumas questões ligadas diretamente ao planejamento dos organismos internacionais que influenciaram diretamente as ações brasileiras em relação ao sistema de educação superior.

É indiscutível que boa parte da política definida pelo Brasil para a educação superior a partir de então encontrava apoio nos organismos internacionais de financiamento, que direcionam uma parte significativa das suas prioridades ao fomento da educação nas nações. A maioria desses organismos, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID), dentre outros, têm no financiamento econômico de projetos gerais e específicos a razão da existência. Outros, como a UNESCO, funcionam como organismos financiadores a partir de uma lógica acessória.

A UNESCO, neste aspecto, possui um histórico atuante em relação às políticas de desenvolvimento para a educação superior. Destaque para a Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, realizada em Paris em outubro de 1998, a qual contou com a presença conjunta de mais de 180 países, sendo considerada um acontecimento sem precedentes em termos de mobilização e magnitude (WERTHEIN, 2000, p.39).

A Declaração Mundial sobre a Educação Superior foi aprovada por todos os países da conferência. Indiscutivelmente, ela constitui hoje um marco referencial e um guia de ação. Ela teve o mérito de, por um lado, assumir posições maduras em temas polêmicos e importantes como os do financiamento, da avaliação e da qualidade e, por outro, soube compreender e perceber o alcance das mudanças que se operam nos planos econômico, social e cultural e de suas conseqüências e implicações para as instituições de ensino superior (WERTHEIN, 2000, p.42).

A internacionalização das universidades, inclusive com a ajuda dos organismos multilaterais, a qualidade do ensino e da pesquisa e a igualdade de acesso estão entre os itens que compuseram a chamada Declaração de Paris (UNESCO, 1999, p.74-79).

A defesa da cooperação internacional é muito presente na Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO, 1999, p.77):

Há também uma crescente consciência da necessidade de se coordenar melhor a cooperação internacional para o desenvolvimento do ensino superior. Como os programas de ajuda internacional são muitas vezes complementares, eles podem ser consolidados e expandidos através de cooperação bem planejada. As vantagens são óbvias: conjugação de fundos, especialmente quando são tão difíceis para serem obtidos, como atualmente; poucas duplicações e sobreposições; melhor identificação de projetos e aumento de garantia de sua validade, através de acordos coletivos e revisões. Mais importante ainda, uma estrutura multilateral de cooperação oferece aos beneficiários uma escolha maior de *inputs* para projetos específicos e reduz o perigo da dependência de modelos importados de desenvolvimento de ensino superior.

Além da UNESCO, também o Banco Mundial tem participado, de forma intensa, das políticas educacionais para a educação superior, tendo o Brasil como um dos cenários de atuação. Pelo fato de ser um organismo que participa de forma mais intensa que a UNESCO nas questões de financiamento, posiciona-se, naturalmente, sob óticas não necessariamente convergentes. Enquanto o posicionamento da

UNESCO é focado na necessidade de ampliação do acesso à educação superior como forma de possibilitar o avanço social, muitas vezes demonstrado a partir de um plano geral e conceitual, as diretrizes do Banco Mundial são concentradas no plano econômico e orçamentário do desenvolvimento das referidas políticas, o que aumenta as polêmicas em torno do posicionamento deste organismo.

Alguns itens específicos podem ser destacados no que se refere à adoção brasileira de elementos propostos pelo Banco Mundial para o desenvolvimento do ensino superior:

As diretrizes implantadas em diferentes países são perfeitamente compatíveis com as orientações para a reforma do ensino superior apresentadas pelo Banco Mundial, em seu documento *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*: promover uma maior diferenciação das instituições, incluindo a ampliação das instituições privadas; proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal (Fundo Público) e os resultados; redefinir a função do governo na educação superior; adotar políticas que dêem prioridade aos objetivos de qualidade e equidade (AMARAL, 2003).

O documento *La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1994) apresentou estratégias para a reforma da educação superior na América Latina, Ásia e Caribe. A linha adotada no Brasil captou, em parte, muitas das diretrizes deste documento (LIMA, 2004, p.2).

José Luis Coraggio (2003, p. 121), ao defender a participação dos organismos internacionais, indica que

É necessário revitalizar a capacidade de diagnóstico de decisão nacional, capitalizando as experiências no âmbito mundial e a visão global, com a ajuda dos organismos internacionais, o que não significa tentar descobrir a verdade absoluta no educativo nem suas fórmulas definitivas, mas propiciar a abertura democrática da esfera pública para assumir, propor e construir consensos em torno de concepções e ações educativas num espaço transparente e pluralista de inovações, aprendizagens e contínuas retificações.

O próprio Ministro da Educação Paulo Renato de Sousa havia exercido a Vice-Presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o que, mais que facilitar o encaminhamento dos planejamentos no âmbito internacional, esclarecia a convergência entre as políticas adotadas no Brasil e aquelas eleitas pelos órgãos plurinacionais de fomento.

A adoção de determinadas políticas indicadas por organismos internacionais tornou-se, no entanto, um dos pontos mais criticados da expansão da educação superior brasileira, sob o ponto de vista de que a importação de modelos políticos,

econômicos ou educacionais, sem levar em conta as reais necessidades do Brasil, representaria um triunfo dos teóricos do neoliberalismo e o empobrecimento do conceito de educação, reduzida à formação de pessoal para o exercício de uma profissão no mercado de trabalho (OLIVEIRA JUNIOR, 2000).

Diante disso, a partir do momento em que os principais organismos internacionais posicionam-se na ótica do financiamento, as suas influências tendem a concentrar-se em uma perspectiva do retorno econômico do investimento a ser realizado. Para alguns, esse raciocínio interfere, negativamente, no resultado social das políticas adotadas. Na opinião de Maria Clara Couto Soares (2003, p.17),

Após cinquenta anos de operação e empréstimos de mais de 250 bilhões de dólares, a avaliação da performance do Banco Mundial é extremamente negativa. Este financiou um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou exclusão e destruiu o meio ambiente. Talvez a mais triste imagem desse fracasso seja a existência hoje de mais de 1,3 bilhão de pessoas vivendo em estado de pobreza absoluta.

É bastante esclarecedor o relato de Hélijo Trindade (2001, p.119), inclusive diferenciando, conceitualmente, as ações do Banco Mundial daquelas patrocinadas pela UNESCO, mas, de certa forma, transparecendo a grande resistência brasileira à adoção das políticas internacionalmente propostas:

Hoje há uma consciência clara na comunidade acadêmica latino-americana de que as teses do Banco Mundial estão sendo adotadas em ritmo diferenciado na maioria dos países. Essa é a doutrina oficialmente aceita por muitos governos que dependem de seus empréstimos e/ou aceitam suas propostas como compatíveis com as políticas de ajuste econômico que implicam em redução de gastos em educação e saúde. Na opinião insuspeita de Eunice Duhram, do NUPES/USP, na América Latina “o cerne das novas políticas que estão sendo propostas refere-se ao setor público e implica a alteração das relações entre as instituições de ensino superior e o Estado, substituindo o sistema altamente centralizado e burocrático de controles governamentais, associado ao financiamento incremental, por outro baseado na contenção de gastos públicos, na descentralização administrativa e na introdução de processos de avaliação”.

As posições que resistem a essas políticas são, geralmente, acusadas de “corporativistas”, “defensora de privilégios” ou de “imobilismo institucional”. Este tem sido um argumento fortemente utilizado pelas autoridades governamentais e veiculado por uma mídia cúmplice do governo ou desinformada. Frente às “reformas” de inspiração neoliberal se contrapõem outras concepções de reformas contidas na análise da UNESCO e que visam qualificar as instituições de ensino superior em escala mundial. A divergência central é que as reformas da UNESCO envolvem o pressuposto de que o Estado tem um compromisso irrenunciável de investimento estratégico de longo prazo no ensino superior – compromisso esse que tem sido assegurado também pela maioria dos países desenvolvidos que não seguem a receita thatcheriana da Inglaterra: desde os Estados Unidos onde o governo federal tem uma responsabilidade crescente no financiamento da pesquisa até a Alemanha onde as unidades regionais da federação continuam mantendo seu sistema universitário público e gratuito.

Mesmo diante das críticas, a maioria delas originárias de setores da própria estrutura universitária, o Governo Federal traçou planos e metas para a implementação das novas políticas educacionais. Com a identificação do *déficit* educacional brasileiro, foi provocada – a partir de 1995 – o que pode ser considerada uma das maiores expansões do ensino superior brasileiro em toda a sua história, como será analisado a seguir.

Em paralelo, promoveu mudanças na forma de tratamento da universidade pública, sobretudo em relação ao contingenciamento de gastos, tendo como base argumentativa o alto investimento que o país já promove em relação à educação, se comparado a diversas outras nações – inclusive desenvolvidas – em termos proporcionais ao Produto Interno Bruto (PIB).

Por fim, o Governo Federal utilizou-se da autorização de novos cursos e de novas IES no setor privado como forma de aumentar o número de vagas, o que caracterizou a identidade da política expansionista brasileira.

Na esfera legislativa, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e, posteriormente, o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001) representaram as principais atuações do Congresso Nacional quanto à educação superior desde 1994.

Já caracterizada a relação com os organismos internacionais e o investimento em educação como fomento ao desenvolvimento, passa-se, então, à análise dos demais aspectos, vale dizer, a Reforma do Estado brasileiro, o questionamento do modelo humboldtiano e a caracterização da expansão em torno do contingenciamento do investimento público e propagação do ensino privado.

Diante disso, assim pode ser sintetizado o plano de construção da expansão da educação superior brasileira no período: a) na esfera político-estrutural, as diretrizes foram estabelecidas a partir da promoção da Reforma do Estado brasileiro, que estabelecia a impossibilidade de aumento dos investimentos públicos em educação; b) no campo conceitual, questionou-se o modelo humboldtiano de universidade ensino-pesquisa, o que gerou a expansão com base nas instituições puramente de ensino; c) as instituições públicas de ensino superior, formalmente concebidas a partir do modelo ensino-pesquisa, passaram por contingenciamento de recursos; d)

como resultado, a expansão promoveu-se através da difusão do sistema privado, com as novas instituições concentrando-se no modelo puramente de ensino.

5.2.1 Esfera político-estrutural: a expansão educacional com base na Reforma do Estado brasileiro.

É certo que a concepção estabelecida pela Reforma do Estado, com a adoção do modelo gerencial em substituição ao chamado modelo burocrático, pode ser considerada o cerne da linha que orientou o modelo expansionista da educação superior brasileira iniciado em 1995. Com a concepção de que o sistema deve ser ampliado, porém com o afastamento rigoroso de novos investimentos públicos no setor, a expansão brasileira passou a configurar-se especialmente como uma expansão privada, influenciada significativamente pelos elementos em torno da Reforma do Estado.

Assim, a avaliação das políticas públicas para a educação superior brasileira no período a partir de 1995 passa, necessariamente, por uma questão mais geral que se sobrepõe a essas políticas, pois as norteiam e as influenciam direta e indiretamente. A Reforma do Estado brasileiro, proposta a partir do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, interferiu no modo de pensar e tratar a coisa pública, assim como nas relações entre o Poder Público e os particulares.

Essas políticas públicas foram estabelecidas a partir de uma linha política definida de forma razoavelmente clara, com denominações que variam de “neoliberal” (MORAES, 2002, p.14) à de “reorganização dos Estados nacionais” (CARDOSO, 2001, p.15).

Essa linha política teve como base diversas orientações estabelecidas por organismos internacionais, e foi adotada de forma bastante próxima na mesma época por outros países “em desenvolvimento”.

Na opinião de João dos Reis da Silva Junior e Valdemar Sguissardi (2001, p.26), o posicionamento do Governo brasileiro teve como base o chamado Consenso de Washington, do início da década de 1990, que se traduzia no processo conhecido

como liberalização econômica, consubstanciada, segundo Maria Clara Couto Soares 2003, p.23), por cinco eixos principais:

1. equilíbrio orçamentário , sobretudo mediante redução dos gastos públicos;
2. abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
3. liberalização financeira, por meio de reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.;
5. privatização das empresas e dos serviços públicos.

Na visão do Banco Mundial, a adoção dessas medidas seria capaz de inserir os países no caminho do desenvolvimento sustentável, com o alcance de estabilidade econômica, investimentos externos e crescimento, mesmo que numa primeira fase implicassem recessão e aumento da pobreza (SOARES, 2003).

A Reforma do Estado brasileiro teve como sustentação, portanto, uma linha política internacional ainda mais abrangente e complexa, da qual a própria Reforma é apenas parte. “Mas é no âmbito dessa reforma que se pode, sob muitos aspectos, situar a estratégia e as ações oficiais de reforma da educação superior no país” (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001, p.27).

A reforma gerencial da administração pública brasileira, como foi denominada pelo próprio governo, representa um enorme e complexo cenário de discussões políticas e filosóficas em torno do papel do Estado e das suas relações com a sociedade, sendo comandada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que tinha como titular o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

A Reforma do Estado brasileiro tem início através da apresentação de objetivos no sentido da adoção de novas formas de gestão do Estado brasileiro, mudando as instituições no sentido principal da eficiência. Na essência, trata-se de uma reforma que procurou oferecer ao administrador público uma maior autonomia na gestão, inserindo mecanismos de controle administrativo, a exemplo das Agências Reguladoras e outros institutos.

O documento base da reforma gerencial foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, datado de setembro de 1995, que apresenta as definições e diretrizes gerais. A Reforma traz da administração privada a denominação “gerencial”, e dela também se aproxima em outros aspectos, pois faz uma clara aproximação entre o Estado e o mercado, utiliza estratégias de competição administrada e implementa

instituições híbridas entre Estado e sociedade, a exemplo das organizações sociais, que executam os serviços antes limitados ao próprio Poder Público.

O principal argumento em torno da Reforma gerencial está localizado em uma eventual crise instalada no próprio Estado brasileiro. Luiz Carlos Bresser Pereira (1998, p.40-43) apresenta a situação do Estado brasileiro a partir de uma crise financeira sem precedentes, na qual o País não tinha crédito por parte dos investidores, e a poupança pública era negativa. Somado a isso, o Brasil apresentava um profundo retrocesso burocrático na forma de administrar o Estado, gerando um alto custo e uma baixa qualidade da administração pública brasileira.

Dentre as principais intervenções propostas pela Reforma, destaca-se a alteração na Constituição Federal no capítulo que trata da administração pública, que logo ficou conhecida como Reforma Administrativa. Cita-se, ainda, o programa de reestruturação e qualidade dos ministérios, programa de organizações sociais, programa de agências executivas, sistema de contabilidade gerencial, programa de redução de custos de pessoal e eliminação de “privilégios” e revisão e desburocratização da lei de licitações.

A partir desses elementos, torna-se necessária a observação em torno da vinculação entre a Reforma do Estado brasileiro, proposta a partir de 1995, e a educação superior, notadamente no que se refere à expansão.

A Reforma não teve como objeto principal, em nenhum momento, as questões em torno da educação, como se pode observar na agenda de intervenções propostas pelo governo. Nenhum ato originário da Reforma buscou interferir especificamente no sistema educacional ao longo de todo o processo reformista, diferentemente do que aconteceu com o sistema de saúde, por exemplo.

Assim, por mais que pudessem ser aplicadas ao sistema educacional, as mudanças não o tinham como objetivo precípua, pois na maioria das vezes eram de caráter geral, e, nas vezes em que assumiam caracteres específicos, não o fizeram em relação ao sistema educacional, apesar de, por vezes, gerar conseqüências supostamente diretas, a exemplo da possibilidade de transformação das instituições de educação superior em organizações sociais, figuras híbridas que assumem a condição de fundações públicas regidas pelo direito privado.

Ocorre, porém, que a Reforma Gerencial do Estado brasileiro não pode ser analisada sob a ótica simplista em torno dos atos em si.

Assim, mais do que propor alterações pontuais ou localizadas, a Reforma Gerencial significou uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade brasileira, atingindo, conseqüentemente, diversos setores, dentre os quais a educação. Representou, neste âmbito, o estabelecimento de uma nova matriz orientadora do Estado, da qual a educação passou a fazer parte de forma bastante intensa.

Diante disso, pode-se afirmar que a Reforma do Estado, iniciada em 1995, exerceu sobre o sistema de educação superior brasileiro o caráter geral do redimensionamento proposto para as relações entre os setores público e privado, com o conseqüente reducionismo estatal em relação ao controle econômico e do mercado e à prestação de serviços públicos.

O Brasil passava, então, a pensar o ensino superior sob a ótica de um novo Estado, que tinha na iniciativa privada (segundo as bases da própria reforma gerencial) uma importante aliada na propagação do desenvolvimento nacional.

Se, por um lado, o pensamento geral do Estado brasileiro erguia-se em torno do reducionismo estatal, e do incentivo à iniciativa privada, o próprio custo do sistema educacional brasileiro para o Estado tornou-se um elemento motivador dessas iniciativas.

Em 1995, o percentual de jovens em idade escolar (18 a 24 anos) matriculados em curso superior no Brasil aproximava-se de 10%, segundo dados da UNESCO, enquanto Argentina e Chile obtinham, respectivamente, 36% e 28% aproximados. Em paralelo, o Brasil ocupava a posição de número 79 quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com Argentina e Chile nas posições de números 39 e 34, respectivamente (SGUISSARDI, 2000).

Por outro lado, as despesas públicas com educação no Brasil alcançavam, em 1995, 5,2% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto na Argentina (3,5%) e Chile (3,1%) os números apresentavam-se de forma significativamente menor. A média mundial é de 4,9% do PIB. Tal fato leva à conclusão de que um dos itens de fragilidade da educação no Brasil não é o financiamento abaixo do necessário, mas o financiamento de forma deficiente (SGUISSARDI, 2000).

Uma estimativa recente, feita por um estudo do Banco Mundial em cooperação com o Ministério da Educação (THE WORD BANK, 2002), concluiu que o Estado brasileiro gastou no ano de 2000 cerca de 5,5% do Produto Interno Bruto, R\$ 63,8 bilhões, em educação. Simon Shuwartzman (2004, p.482) afirma que

Isto coloca o Brasil em nível de gastos equivalente ao da Itália (4,8%), Japão (4,8%), México (5,5%), e acima do Chile (4,3%). A isto se pode adicionar cerca de 20% a 30% a título de gastos privados elevando o total de gastos em educação a cerca de 6,3% do PIB, ou US\$ 38 bilhões de dólares. Os gastos vêm aumentando desde 1995, quando eram da ordem de 4,6% do PIB. O governo federal é responsável por 18% deste total; os governos estaduais, 44,5%; e os governos municipais, 37,5%. [...].

Em 2001, o governo federal gastou cerca de 60% de seus R\$ 11 bilhões de recursos de educação com o ensino superior [...].

Em termos *per capita*, isto dá um dispêndio de cerca de R\$ 1.200,00 por ano por estudante de ensino fundamental e médio, e dez vezes mais, cerca de R\$ 12 mil, por estudante de nível superior.

David Plank e Robert Verhine (2003, p.115) afirmam que:

En 1997, los gastos en el sistema universitario federal pasaran de \$7 billones, o un costo por estudiante de aproximadamente \$14.500. Esta cifra es algo inflada porque incluye prestaciones de retiro y el costo de hospitales universitarios, sin embargo sigue siendo alta para estándares internacionales aún cuando no se tomen en cuenta estos dos factores. Como se puede ver en la Gráfica 3, el nivel de gastos en Brasil de la educación superior publica es mayor que en muchos países más ricos, incluyendo a Alemania, Francia e Italia. Más de 25% de los gastos totales de la educación en el Brasil va a la educación superior, aunque la educación superior comprende menos del 2% de las inscripciones en toda la educación publica. Con todo, los gastos en la educación superior publica representan el 1,3% del PIB del Brasil, y el 4% de los gastos del sector publico del país.

Na seqüência (2003, p.116), os autores apresentam a seguinte tabela, relacionando os gastos por estudante na educação superior pública em diversos países:

Países	Gasto por alumno (dolares EU)
Suiza	\$12.900
Canadá	\$12.350
EEUU	\$11.880
Japón	\$11.850
U.K	\$11.370
Holanda	\$8.720
Brasil	\$8.505
Suécia	\$7.120
Alemania	\$6.550
Austrália	\$6.550
Francia	\$6.020
Itália	\$5.850
España	\$3.770

Estava configurado, em 1995, que o Brasil possuía um índice de matrículas em ensino superior significativamente menor que a média mundial, estando muito atrás de Argentina e Chile, por exemplo. Mas também estava claro que o Brasil tinha um investimento em educação (proporcionalmente ao PIB) bastante superior a esses mesmos países, estando inclusive acima da média mundial.

É bastante ilustrativa a tabela apresentada por Plank e Verhine (2003, p.118), com a comparação do número de estudantes por professor nos sistemas públicos de educação de diversos países:

<i>Países</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Educacion Superior</i>
<i>Brazil</i>	30,2	35,4	9,4
<i>México</i>	17,0	19,4	17,3
<i>Estados Unidos</i>	17,2	16,5	14,4
<i>Francia</i>	19,4	13,1	19,0
<i>Italia</i>	10,6	9,9	29,1
<i>España</i>	16,4	14,5	21,3
<i>Turquia</i>	27,9	23,7	21,5
<i>Mean OECD</i>	18,2	14,4	14,4

O Brasil estava, então, diante de um problema considerável. Ao mesmo tempo em que precisava expandir, de forma significativa, a oferta de vagas em cursos superiores, encontrava-se no limite do investimento público no setor, fato ainda mais agravado pela implantação do Plano Real, que obrigava o orçamento público a conviver com a difícil (porém elementar) missão de não gastar mais do que arrecadava.

Dessa forma, a diretriz principal do novo modelo estatal brasileiro recebia, nos estudos em torno dos custos educacionais, um importante aliado no sentido de afirmar que os investimentos em educação no Brasil já eram bastante elevados em comparação a outros países. Nelson Cardoso Amaral (2003, p.87), citando J. Dias Sobrinho, afirma que o financiamento é uma questão crucial no quadro de mudanças de relações entre o Estado e as instituições educacionais, especialmente a pública, e que acabou dando o tom aos conteúdos das reformas.

5.2.2 O questionamento do modelo humboldtiano de universidade ensino-pesquisa.

A adoção brasileira do modelo humboldtiano de universidade de ensino e pesquisa na década de 1960, certamente, influiu no alto custo do sistema. Em paralelo, o elevado custo do sistema previdenciário e outras questões estruturais são indicados freqüentemente como itens de elevação dos padrões de investimentos brasileiros na educação superior.

Como conseqüência, o Estado mostrou, de forma bastante clara, o seu posicionamento em não aumentar o investimento público no sistema educacional superior, que possui, como já citado neste trabalho, uma taxa de retorno significativamente menor em comparação aos investimentos nos ensinos fundamental e básico.

Diante dessas medidas, o Governo Federal questionava claramente a adoção de forma absoluta do modelo humboldtiano da universidade ensino-pesquisa, adotado ao menos formalmente nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), e que apresenta um custo significativamente mais elevado que as instituições simplesmente de ensino.

Nelson Cardoso Amaral (2003, p.93) transmite a seguinte perspectiva:

A defesa da maior diversificação das instituições de ensino superior teria por base três análises principais, pela ótica do financiamento: 1. a universidade de pesquisa (modelo humboldtiano) é de alto custo; 2. as instituições não universitárias contribuíram para atender à demanda crescente por educação superior a um custo muito mais baixo; 3. a expansão do setor privado provocaria uma melhor adequação do sistema de educação superior às exigências do *quase-mercado* educacional, além de se efetivar a um custo muito mais baixo para o Fundo Público.

Esse foi o sinal indicador de como estava sendo estabelecida a configuração formal da necessária expansão da educação superior brasileira. Sobre o modelo humboldtiano de universidade, Cláudio de Moura Castro (2004, p. 25-26) traz a seguinte perspectiva:

Somente instituições muito pequenas e especializadas, porém, poderiam se enquadrar nessa receita que ainda hoje monopoliza o imaginário de muitos professores brasileiros.

No mundo real, a universidade do ensino e da pesquisa é um pequeno segmento de uma instituição complexa, desencontrada e até contraditória em seus papéis e lógicas de funcionamento. E mesmo nos países colecionadores de prêmios Nobel, a universidade de pesquisa é uma gota d'água em um oceano de escolas que apenas ensinam.

Acerca do modelo humboldtiano adotado nas universidades brasileiras, é bastante pertinente a crítica de Silva Junior e Sguissardi (2001, p.49):

Na realidade, o modelo humboldtiano das universidades de pesquisa tem sido muito mais uma vontade registrada em lei do que um fato real. Antes de tudo, atente-se para o fato de que, apesar de a Lei 5.540, de 1968, estabelecer a universidade como forma de organização para o ensino superior, onde supostamente se verificaria a associação ensino e pesquisa (e extensão), das quase 900 IES existentes no país, apenas 140 estão organizadas como universidades, sendo as demais em maioria absoluta instituições isoladas, onde muito raramente se faz pesquisa. Mais: das 140 universidades, apenas um quarto delas, que desenvolvem programas de pós-graduação em sentido estrito (Mestrado e Doutorado), se ocupam de pesquisa. Este fato é tão real que se pode hoje afirmar que 15% aproximadamente do alunado do ensino superior no Brasil tem chance de formar-se tendo freqüentado instituições que se associariam, no âmbito da instituição, atividades de ensino e pesquisa. Acrescente-se ainda que nem sempre a existência de cursos de pós-graduação é sinônimo de verdadeira pesquisa e que há uma tendência generalizada nas universidades de separação dos cursos de pós-graduação dos de graduação; muitos dos professores mais titulados trabalham quase exclusivamente nos cursos de mestrado e doutorado.

Se, por um lado, o Governo Federal buscava, no plano executivo, a diversificação dos modelos de instituições de ensino superior, por outro lado, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 trouxe uma alteração fundamental em relação a este aspecto, dando todo o aparato legal às expectativas do Poder Executivo. O ensino superior oferecido fora das universidades era, até então, tratado como situação “excepcional”, conforme estabelecido na Lei n. 5.540/68.

A redação do artigo 45 da nova lei exclui o termo “excepcionalmente” ao fazer referência ao ensino promovido em instituições não-universitárias, estando assim disposto: “Art. 45: A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com **variados graus de abrangência ou especialização**” (grifo nosso).

Posteriormente, já no ano de 2001, o Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001) incluiu dentre as suas metas:

diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que oferecem ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para o exercício do magistério ou de formação geral (VALENTE, 2001, p. 99).

O Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997, que regulamentou esse e outros artigos da LDB, estabeleceu, no artigo 8º: “Quanto à sua organização acadêmica, as Instituições de Ensino Superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I. universidades; II. Centros universitários; III. Faculdades integradas; IV. Faculdades; V. institutos superiores ou escolas superiores”. Este mesmo Decreto oficializou aquilo que já estava claro na política governamental, caracterizando apenas as

universidades como instituições em que há indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o que, na prática, colocava às demais instituições a possibilidade de concentrar-se exclusivamente no ensino, dando, enfim, o tom da política expansionista.

Este tema é um dos mais polêmicos em torno do tratamento da educação superior no período 1995-2002. Para alguns, o Governo Federal assumia uma posição coerente, no sentido de “oficializar” as instituições que realmente fazem pesquisa no Brasil, e tratar as demais como instituições prioritariamente de ensino, fazendo com que cada uma assumisse a sua identidade e o seu papel na educação superior, e diminuindo os investimentos públicos em pesquisa em instituições que, na prática, não estariam cumprindo essa função, além de permitir o surgimento de novas instituições sem o perfil da pesquisa.

A proposta do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), em 1986, já havia sido objeto de contundentes críticas do meio acadêmico universitário, sendo inclusive classificada como “autoritária” (FÁVERO, 1994, p. 170).

Para outros, porém, a decisão do Governo Federal de questionar o modelo ensino-pesquisa nas IFES era o primeiro passo para o chamado “sucateamento” das universidades públicas, com a conseqüente privatização do setor. Assim analisa Luis Felipe Perret Serpa (2001):

[...] a política neo-liberal do Ensino Superior recomendada pelo Banco Mundial concretizar-se-á no segundo mandato de FHC. Toda coreografia midiática do Governo FHC através do MEC nesses anos, envolvendo autonomia, avaliação, provão, etc., teve como único objetivo o processo de desvinculação das IFES da responsabilidade do Estado.

Acerca do Decreto n. 2.306/97, Nina Ranieri (2003, p. 23) apresenta críticas relativas a uma extrapolação dos limites originários do MEC afirmando que

A LDB diz que a educação superior será oferecida por instituições com diferentes graus de abrangência e especialização. A LDB só diz isso. Aí vem um decreto e diz: os graus de abrangência e especialização são: universidade, faculdade, faculdade isolada, centro universitário, instituto de ensino... A lei não disse isso. E o decreto não pode fazer. Um decreto não cria direito, quem cria direito é a lei. Então, se a lei não diz, o decreto não pode dizer. Mas o que acontece é que, com o tal decreto, criou-se um padrão fora do qual o MEC não aceitará, não autorizará nenhuma instituição de ensino que tenha um nome que não seja um daqueles citados no decreto. Isso é ilegal porque a lei não disse isso. [...]. A própria avaliação para credenciamento, autorização do decreto 2.380, tem inúmeras ilegalidades, pois o MEC sempre exorbita da sua função normativa.

À margem das divergências provocadas, o plano governamental de questionamento da universidade ensino-pesquisa como modelo principal no Brasil começou a ser colocado em prática através de dois projetos principais: o contingenciamento dos investimentos públicos nas instituições federais e a promoção da expansão das IES privadas.

5.2.3 O contingenciamento de recursos para as instituições públicas de ensino superior, formalmente concebidas a partir do modelo ensino-pesquisa.

É certo que, independentemente das questões conceituais do Governo em torno da universidade ensino-pesquisa, a diminuição dos investimentos no setor foi a principal atitude observada, como se verá a seguir. Essa redução orçamentária não foi acompanhada de um projeto de reformulação das IFES, nem de forma pontual, nem através de uma reforma universitária mais ampla.

Assim, seguindo a linha proposta pela Reforma do Estado, o Ministério da Educação passou a, de forma articulada com os Ministérios da área econômica e com o próprio MARE, “contingenciar recursos de custeio e capital, desautorizar o preenchimento, via concurso, das vagas docentes e de funcionários, congelar salários de docentes e funcionários das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)” (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001, p.46).

Contingenciamento e redução de recursos para gastos com luz, água e manutenção de laboratórios também são citados como elementos integrantes da políticas de redução orçamentária (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001, p.66-67).

As tabelas a seguir demonstram o real efeito das políticas educacionais para o setor da educação superior pública no período 1995-2002.

Recursos das IFES, grandes blocos de despesa (1989-2002), excluindo os recursos próprios. Valores R\$ milhões, a preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)

Ano	Pessoal e encargos sociais	Encargos da dívida	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões financeiras	Amortização da dívida	TOTAL
1989	12.019	0,49	704	192	-	0,45	12.917
1990	9.180	0,24	767	422	0,03	0,21	10.369
1991	7.010	0,48	732	314	0,08	0,51	8.058
1992	6.118	1,75	736	262	0,25	0,77	7.119
1993	7.739	0,25	1.055	255	0,28	0,44	9.049

1994	9.559	0,35	1.174	248	8,02	0,82	10.990
1995	10.867	0,29	1.294	164	0,22	0,68	12.325
1996	9.700	-	1.268	216	0,86	-	11.185
1997	9.658	-	1.311	119	0,17	-	11.088
1998	9.525	-	1.321	9	-	-	10.855
1999	9.869	-	1.133	22	-	-	11.024
2000	9.240	-	1.078	75	0,00	-	10.393
2001	8.409	-	1.036	43	-	-	9.488
2002	8.819	-	835	33	1,96	-	9.689

Fonte: (AMARAL, 2003, p.168)

Os dados demonstram que o Governo Federal colocou em prática, no período 1995-2002, o que planejou no que se refere ao investimento público em educação superior. Os 12,325 bilhões de reais investidos em 1995 (valores atualizados pelo IGP-DI/FGV) foram reduzidos a 9,689 bilhões em 2002.

Todos os itens constantes da tabela, organizada a partir de grandes blocos de despesas, sofreram redução. Os destaques vão para os itens “outras despesas correntes” (aquisição de materiais de consumo, pagamento de serviços de terceiros, água, luz, telefone, fotocópias, consertos de equipamentos, reparos em prédios etc) e “investimentos” (realização de obras, aquisição de equipamentos, material permanente, livros etc). As despesas correntes, que em 1995 consumiam quase 1,3 bilhão de reais, passaram a pouco mais de R\$ 835 milhões em 2002. Os investimentos, que reuniam gastos de R\$ 164 milhões em 1995, foram reduzidos a praticamente 20% deste valor em 2002, representados na quantia de R\$ 33 milhões.

Vale ressaltar que os dados analisados referem-se aos recursos das IFES repassados diretamente pelo Governo Federal, excluídos os recursos próprios, que são aqueles adquiridos diretamente pela própria instituição, através de ações na sociedade.

A redução do investimento público no sistema de educação superior pode ser considerada, portanto, um reflexo direto da Reforma do Estado brasileiro, que perpassa pelo questionamento do modelo humboldtiano de universidade e que representou uma nova fase da concepção de ensino superior no Brasil. Ocorre, porém, que nenhum desses elementos seria capaz de promover a expansão do sistema de educação superior.

E, neste aspecto, sabe-se que o investimento em educação é ponto fundamental para o desenvolvimento de uma Nação, e a Reforma Gerencial implantada no País

não desprezou a tendência internacional de expansão do sistema educacional como forma de consolidar o desenvolvimento das nações.

Uma solução possível, mas difícil, era promover uma profunda reforma nas estruturas do ensino superior público brasileiro, revisando os seus sistemas de custos (e até de receitas), oferta e distribuição de vagas, plano de carreira docente, carga horária, cursos noturnos etc, de forma a gerar uma nova relação capaz de criar novas vagas no ensino superior público.

Essa possibilidade esbarrava na própria estrutura da universidade pública, com as suas tendências corporativistas e com a indiscutível desconfiança em relação a qualquer projeto oriundo do governo federal, além das próprias dificuldades do sistema, que, mesmo com uma das maiores taxas de investimento do mundo, permanece em uma eterna crise administrativa e financeira.

Conforme já destacado anteriormente, as ações do Governo Federal em relação às IFES foram quase que exclusivamente concebidas no plano financeiro, estando ausente qualquer tentativa de reformulação conceitual mais direcionada e aprofundada, exceto aquela reformulação estabelecida pelo próprio contingenciamento de recursos.

David Plank e Robert Verhine (2003, p.124) apontam importantes elementos das características do sistema educacional brasileiro que dificultam uma reforma mais ampla:

A pesar de lo diverso del professorado, los intereses de los profesores de las universidades federales tienden a converger alrededor de três temas relacionados: permanencia laboral, salários e prestaciones, y derechos adquiridos. Esta convergencia se refleja em uma resistencia del professorado a evaluaciones individuales e institucionales y a las demandas para la protección de la isonomia salarial. Al juntarse estos elementos se convierten em obstaculos importantes para el mejoramiento en la eficiencia y efectividad da las universidades brasileñas.

A partir da identificação da impossibilidade (para alguns, desinteresse) do Governo Federal em promover a expansão através do setor público, a outra alternativa, menos atraente sob o ponto de vista da estruturação de um Estado forte, porém mais viável naquele momento, em razão da redução orçamentária e das fortes resistências a uma eventual reforma, era a promoção da expansão do ensino superior através da iniciativa privada. E foi essa a forma escolhida pelo Brasil, em 1995, para promover a expansão do seu sistema de educação superior.

5.2.4 A expansão através da difusão do sistema privado, com as novas instituições concentrando-se no modelo puramente de ensino.

Diversos elementos passaram a ser propostos pelo Ministério da Educação para a construção da expansão privada da educação superior brasileira, sempre em consonância com a própria Reforma do Estado.

A partir de então, o Governo Federal encontrou-se diante de duas perspectivas básicas para a educação superior brasileira. No plano público, conteve os gastos das universidades, reduziu significativamente os concursos públicos e os repasses para custeios chegaram a índices muitas vezes simbólicos. Paralelamente, sugeriu às IES públicas programas de diversificação das fontes de financiamento.

No plano privado, o Governo Federal encontrou na criação de novas instituições de ensino e de novos cursos nas instituições já existentes a fórmula básica para a expansão da educação superior brasileira.

A possibilidade de uma maior diferenciação entre as IES foi apresentada como uma possível superação do modelo de universidade de pesquisa. Assim, cada instituição poderia definir as suas prioridades, principalmente em relação às carreiras docentes, e concentrar-se, praticamente, apenas no ensino, dando maior incentivo às instituições privadas.

Dessa forma, os mecanismos do Poder Executivo, somados aos instrumentos legais que foram aprovados continuamente no Congresso Nacional (a partir da ampla base de apoio do governo), passaram a direcionar a expansão do sistema de ensino superior brasileiro com base no setor privado. A denominação “ensino superior” em lugar de “educação superior” é utilizada de forma a melhor caracterizar a própria identificação da forma do que se passou a aplicar, haja vista a concretização de instituições quase que exclusivamente de ensino dentre aquelas que surgiram a partir de 1995.

Estava clara, portanto, a intenção do Poder Executivo, via legislação e políticas educacionais, de promover diferenciação entre as instituições de ensino superior,

possibilitando o surgimento, na iniciativa privada, de instituições que devem se dedicar, praticamente de forma exclusiva, ao ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, apesar de exigir claramente das universidades a associação entre ensino e pesquisa,

reconheceu a heterogeneidade do sistema no qual coexistem as universidades onde se realizam pesquisas e outros tipos de instituição voltados para o ensino [...]. Decreto Presidencial do ano seguinte criou uma nova categoria de estabelecimentos, os centros universitários, dos quais não se exigia pesquisa mas tão somente excelência de ensino (Durham, 2003, p.36).

Durham (2003, p.36) caracteriza a fase de mudança da seguinte forma:

O sistema tornou-se bastante mais flexível, ao mesmo tempo em que estabelecia mecanismos de controle da qualidade. A flexibilidade se estendeu também aos cursos, com a abolição do “currículo mínimo”, que engessava todo o ensino, público ou privado, a currículos rigidamente definidos pelo Conselho Federal de Educação. Em seu lugar foram previstas Diretrizes Curriculares Gerais. Além disto, foram previstos cursos seqüenciais de curta duração para a formação básica ou complementar”.

O espaço em torno da educação superior brasileira passava por uma reconfiguração. A histórica distância entre o sistema educacional e o mercado no Brasil tornou-se cada vez menor. É bastante pertinente a caracterização apresentada por João dos Reis Silva Jr. e Valdemar Sguissardi (2001, p.236):

Como tendência geral, pode-se afirmar que houve acentuação da natureza privada das instituições e a busca de identidade singular diante das concorrências. Esta busca estaria conduzindo as IES privadas para caminhos comuns. O ensino continua sendo a atividade principal, secundada apenas circunstancialmente pela pesquisa. Esta, por dispendiosa, estaria sendo substituída, no setor privado, pela extensão, aqui entendida como pesquisa aplicada associada ao ensino e, em geral, desenvolvida na comunidade local em que a instituição se insere. Há, por assim dizer, o desenvolvimento de uma pretendida vocação regional e de uma cultura institucional vazada nos valores da localidade, no cenário supostamente universal da educação superior.

Acerca das características absorvidas por essas novas instituições de ensino superior, os mesmos autores acentuam, ainda, o condicionamento da empresarialização das gestões das instituições privadas, em razão da aproximação com o mercado e com o setor produtivo, e da própria concorrência entre elas, concluindo que

As estruturas organizacionais e a gestão das IES privadas são cópias adaptadas dos desenhos organizacionais e da gestão de empresas do setor de serviços, tendendo os gestores de alto escalão a ser, agora, acadêmicos de prestígio originários do setor público e funcionários bem pagos da

mantenedora, que, em última instância, detêm o poder econômico e político estratégicos da mantida.

Dessa forma, o sistema educacional superior brasileiro passou a ter, de forma mais evidente, uma característica bipolar. Ainda que a participação do setor privado no ensino superior já fosse significativa antes de 1995, as marcas da diferenciação nunca estiveram tão expostas quanto atualmente, com o desequilíbrio numérico mostrando-se bastante significativo, conforme dados a seguir.

Participação do setor privado entre 1975 e 1994:

Ano	Estabelecimentos		Matrículas	
	Número	Percentual sobre o total	Número	Percentual sobre o total
1975	642	75,0	300.657	61,8
1980	682	77,3	885.054	64,3
1985	626	72,9	810.929	59,3
1990	696	75,8	961.455	62,4
1994	633	74,4	970.584	58,3

Fonte: (SAMPAIO, 1998, p.13)

Participação do setor privado em 2002:

Ano	Estabelecimentos		Matrículas	
	Número	Percentual sobre o total	Número	Percentual sobre o total
2002	1.442	88,08%	2.428.258	69,77

Fonte: INEP/MEC

Os dados apresentados a seguir apresentam de forma mais detalhada o processo de expansão da educação superior no período 1995-2002, ilustrando satisfatoriamente a análise (BRASIL, 2003).

Brasil, 1995-2002. Estatísticas básicas e Indicadores.

	IES	Vagas oferecidas	Inscrições nos proces. Seletivos	Ingressos	Relação candidat o/vaga	Preenchi-mento das vagas	Total de matrículas
1995							
Geral – Brasil	894	610.355	2.653.853	510.377	4,35	83,62%	1.759.703
IES Federal	57	84.814	737.585	72.623	8,70	85,63%	367.531
IES Estadual	76	61.352	565.857	56.703	9,23	92,43%	239.215
IES Municipal	77	31.979	95.660	28.686	3,00	89,70%	93.794
IES Particular	684	432.210	1.254.761	352.365	2,90	81,53%	1.059.163
2002							

Geral Brasil	1.637	1.773.087	4.984.409	1.205.140	2,8	68%	3.479.913
IES Federal	73	124.196	1.233.606	122.491	9,9	98,7%	531.634
IES Estadual	65	132.270	1.315.720	125.499	9,9	94,9%	415.569
IES Municipal	57	38.888	77.874	32.501	2,0	83,56%	104.452
IES Particular	1.442	1.477.733	2.357.209	924.649	1,6	65,58%	2.428.258

Fonte: INEP/MEC

Em 1995, existiam no Brasil 894 Instituições de Educação Superior (IES), 23,5% delas de caráter público e 76,5% de caráter privado. Em 2002, somavam-se no país 1.637 IES, sendo que a participação das Instituições públicas havia decrescido para 11,9%.

Quanto ao número de matrículas, as IES públicas eram responsáveis por 39,8% das 1.759.703 matrículas efetivadas em 1995, enquanto a participação privada ficava em 60,2%. Em 2002 foram realizadas 3.479.913 matrículas (praticamente o dobro), sendo que as IES públicas foram responsáveis por 30,3%, enquanto as instituições privadas já atingiam 69,7% de participação. Em números absolutos, as IES públicas aumentaram em praticamente 50% o seu efetivo de matrículas (700.540 / 1.051.655), enquanto as privadas mais que dobraram numericamente as matrículas (1.059.163 / 2.428.258).

Merecem um destaque especial os números em relação às vagas oferecidas nos processos seletivos. Em 1995, as IES públicas eram responsáveis por 29,2% das 610.355 vagas disponibilizadas nos processos seletivos, enquanto as IES privadas ofereciam 70,8% das vagas. Em 2002, as IES públicas passaram a oferecer apenas 16,7% das 1.773.087 vagas, enquanto as instituições privadas ofereciam 83,3% das vagas.

Note-se que, em 1995, as Instituições de Ensino Superior de caráter público tinham apenas 29,2% das vagas, mas realizavam 39,8% das matrículas, enquanto as IES privadas tinham 70,8% das vagas e realizavam apenas 60,2% das matrículas. Em 2002 essa diferença aumentou. Enquanto as públicas tinham apenas 16,7% das vagas, realizaram 30,3% das matrículas. As privadas, por sua vez, ofereciam 83,3% das vagas e efetivaram apenas 69,7% das matrículas.

Sguissardi (2000, p.22) acentua que

o Estado ou o Fundo Público cobre os custos orçamentários das IES públicas que atendem menos de 1/3 dos estudantes do ensino superior, isto é, de 32,2% dos 2,125 milhões. O Brasil situa-se, assim, entre os países do mundo com menor percentual de cobertura oficial dos custos de formação de estudantes do ensino superior, muito longe dos quase 100% da França, Alemanha, Itália, Espanha, entre outros, ou mesmo dos aproximadamente 85% da Inglaterra, Estados Unidos, Argentina e México.

Não deve ser desconsiderado, no entanto, o crescimento das vagas disponibilizadas nas instituições públicas neste período. Apesar de, em termos proporcionais, a participação pública no sistema de ensino superior ter reduzido, substancialmente, entre 1995 e 2002, o número de matrículas aumentou em praticamente 50% nessas instituições, entre as IES federais, estaduais e municipais. Esse dado demonstra que, apesar da redução dos investimentos públicos no setor, as universidades públicas conseguiram atingir um grau razoável de crescimento em oito anos.

Vale destacar que, além do crescimento das matrículas relacionado diretamente com a ampliação de vagas e abertura de novos cursos, outros instrumentos foram percebidos e utilizados pelas IFES. Cita-se, como exemplo, o programa de aproveitamento de vagas residuais realizado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) a partir de 2003, que, apesar de ser aplicado após o período analisado, tornou-se um exemplo da ampliação do número de matrículas na educação superior pública sem a necessidade de acréscimo orçamentário.

O programa consiste na realização de uma seleção pública anual para ingresso de estudantes excluídos da própria UFBA antes da conclusão de seus cursos, estudantes matriculados em outras IES ou portadores de diplomas de nível superior, que passam a ocupar vagas ociosas surgidas com a evasão de estudantes ingressos via vestibular.

O aumento de alunos, somado à redução do investimento, contribuiu para uma queda significativa do custo por aluno de uma IFES. Amaral (2004, p.10) demonstra, com base nos dados do Banco Central do Brasil, que o custo por aluno em relação ao PIB entre 1995 e 2001 variou de 0,0000000095% a 0,000000044%, ou seja, uma queda de 53,7%.

Mesmo considerando a capacidade das universidades públicas de aumentar o número de matrículas no período 1995-2002, os números demonstram que a expansão do sistema de educação superior brasileiro teve como base sobretudo o setor privado, que já respondeu, em 2002, por praticamente 70% das matrículas

realizadas em todo o país. Acerca disso, Amaral (2003, p.95) apresenta a seguinte visão crítica:

A diversificação das instituições e a ampliação das instituições privadas são os caminhos apresentados para solucionar um dos graves problemas da educação superior brasileira: o baixo percentual da população de jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados na educação superior e a necessidade de, no mínimo, triplicá-lo em uma década.

Entretanto, se a diversificação e a ampliação das instituições privadas colaboram para resolver um grave problema, deixam como resultados outras questões a serem resolvidas: 1. o enorme percentual de estudantes de graduação matriculados em instituições privadas – 69% em 2001, isto é, 2.091.529 de um total de 3.030.754 estudantes; 2. a enorme quantidade de instituições utilitaristas que não desenvolvem a função cultural do ensino superior – em 2001, das 1.391 instituições de ensino superior no Brasil, 1.070 eram estabelecimentos isolados e apenas 156, universidades.

A característica geral da expansão da educação superior brasileira, com foco no setor privado, é, sem dúvida, um reflexo de um conjunto complexo de fatores já apresentados anteriormente, como as influências dos organismos internacionais, a reformulação do Estado brasileiro, e a própria necessidade de contenção dos investimentos públicos com o objetivo de atingir as metas orçamentárias dos planos econômicos.

No entanto, também simboliza o questionamento em torno do próprio investimento no sistema público de educação superior, que, por si só, independentemente dos fatores orçamentários brasileiros, pode ser contestado a partir da ótica do investimento em capital humano, sobretudo por tratar-se do grau educacional que apresenta a menor taxa de retorno, em comparação aos sistemas de ensino fundamental e médio.

Acima das discussões em torno das participações pública e privada na educação superior - que quase sempre traduzem conflitos no plano econômico, mas também representam uma forte carga nos planos ideológicos, sempre repletos de simbolismos às vezes indecifráveis – a expansão deve ser considerada como um importante instrumento de democratização do conhecimento.

Enquanto, em 1995, o sistema brasileiro de educação superior registrou 1.759.703 matrículas, em 2002 esse índice já alcançava o número de 3.479.913, representando um crescimento superior a 97,75%.

Tão importantes quanto os números, as mudanças de paradigmas provocadas pela expansão do sistema também valem ser ressaltadas. Com o acesso aos cursos de

graduação praticamente dobrado no Brasil, é indiscutível que a democratização aumentou, mesmo que a expansão tenha sido em função substancialmente do ensino pago.

Antes relacionada ao caráter elitista, a graduação tem se transformado, paulatinamente, em um objeto acessível às classes antes não atingidas pelo sistema. E isso, muitas vezes, tem alimentado as reações contrárias à expansão do sistema. Discursos aparentemente preocupados com a qualidade dos novos cursos ou com o “tipo” de aluno que está ingressando nos cursos superiores escondem, na verdade, elementos preconceituosos de defesa do espaço já conquistado pela elite, ou até mesmo práticas corporativistas de profissionais (de forma isolada ou através das associações de classe) preocupados com a “banalização” do diploma ou a concorrência no mercado de trabalho.

Esses posicionamentos não significam, no entanto, que os discursos contrários à expansão sejam, em geral, corporativistas. Há elementos de suma importância em discussão, sobretudo no que se refere aos reais efeitos qualitativos da expansão, com críticas importantes ao crescimento desordenado e carente de uma concepção pedagógica avançada e capaz de aumentar, de fato, o nível educacional da população brasileira.

A forma escolhida pelo Estado brasileiro, concentrando a expansão no setor privado, provoca efeitos que estão além da dicotomia público-privado, e das percepções ideológicas e conceituais desse conflito. O País já tem vivido, na prática, situações que sinalizam preocupações substanciais quanto ao desenvolvimento dessa política.

A relação entre o percentual de vagas oferecidas pelas IES privadas (83,3%) em 2002 e o percentual de matrículas efetivadas (69,7%), por exemplo, demonstram que o crescimento do sistema privado esbarra na capacidade populacional de inserir-se no sistema pago de ensino. Os casos em que a procura é maior que a oferta (variáveis a partir do curso e da região), que, em 1995, eram praticamente inexistentes, já sinalizam, em 2002, que o sistema privado de ensino enfrenta os limites da expansão não mais em decorrência das políticas públicas para o setor, mas em razão dos limites financeiro da demanda populacional pelos cursos superiores.

O cruzamento dos dados, somados a outros dados reconhecidos pelo nosso sistema nacional de ensino, levam à conclusão de que o setor privado já não é capaz de dar seqüência às necessidades de expansão do ensino superior brasileiro, haja vista a total limitação financeira das camadas a serem atingidas pela expansão. Das 1.477.733 vagas disponibilizadas pelo sistema privado de ensino superior em 2002, apenas 924.649 foram preenchidas, representando uma sobra de mais de 30% das vagas.

Além disso, aqueles que se matriculam nas IES privadas enfrentam, muitas vezes, dificuldades enormes de arcar com os custos das mensalidades, contribuindo, significativamente, para um desequilíbrio financeiro no setor a partir dos elevados índices de inadimplência, conforme análise:

A inadimplência, resultante do problema de limitação financeira, torna-se tanto maior, quanto mais avança a democratização do acesso ao ensino superior, na medida em que se abrem vagas para uma população que dispõe de recursos mais limitados. (...)

Em algumas IES, as inadimplências, associada ao problema da ociosidade, já provocou encerramento de cursos e transferência de alunos para outras instituições, como revelou Viana (2003) (ARAÚJO, 2003).

Acrescentem-se, ainda, as dificuldades enfrentadas no que se refere ao alcance de índices razoáveis de qualidade do ensino oferecido pelas IES privadas, algumas por impossibilidades oriundas do próprio sistema (dificuldades de contratação de professores titulados e baixo nível de formação dos alunos ingressos, por exemplo), outras porque simplesmente não buscam o objetivo da formação qualificada.

Quanto a isso, o MEC procurou instalar um sistema de avaliação dos cursos de graduação cujo elemento mais visível é o Exame Nacional de Cursos, popularmente conhecido como “Provão”. Também faz parte do sistema a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos, realizada através de consultores *ad hoc* (professores de outras IES credenciados pelo MEC).

Nesse aspecto, valem algumas observações sobre a resistência que o “Provão” provocou nos meios universitários, muitas vezes em decorrência de um forte corporativismo e até de um elevado e, por que não, impressionante conservadorismo que era traduzido na resistência da universidade em ser avaliada, como bem analisa Eunice Ribeiro Duhram (2003, p.37):

O Exame encontrou fortes resistências das mantenedoras do ensino privado e de alunos e docentes do setor público. Aquelas eram previsíveis, mas

estas foram surpreendentes, especialmente porque já nas primeiras aplicações do Provão, ficou comprovada a melhor qualidade dos cursos das instituições públicas em oposição às do setor privado. A explicação para este fenômeno reside no corporativismo do setor público, liderado pelo sindicato docente, com apoio dos estudantes, o qual sempre se opôs tenazmente a qualquer avaliação que permitisse comparações entre as instituições públicas, as quais é vista como ameaça ao princípio da isonomia, isto é, a distribuição igualitária de benefícios e recompensas a todo setor. De fato, a defesa da isonomia é condição para a união monolítica dos membros do sindicato. A única avaliação aceita por ele é a auto-avaliação que não inclua comparações entre as diferentes instituições e não esteja associada a uma distribuição diferencial de recursos e benefícios. A implantação do novo sistema só ocorreu por ter contado com forte apoio da imprensa e da sociedade. A publicação dos resultados pela imprensa despertou enorme interesse público e legitimou o Provão, tornando este exame o mais poderoso instrumento já criado no Brasil para incentivar a melhoria da qualidade do ensino porque afeta inclusive o próprio mercado. Os cursos privados melhor classificados têm utilizado a classificação como um instrumento de propaganda para atrair alunos e a procura, de fato, tem se orientado pelos resultados da avaliação.

Se é verdade que o Exame Nacional de Cursos provocou uma mudança de concepção no sentido da avaliação nos cursos superiores, é também certo que este programa não possibilitou um controle amplo da qualidade desses novos cursos, sobretudo em decorrência da inexistência, aos olhos da sociedade brasileira, de reais ações sobre aqueles cursos que têm demonstrado índices insuficientes de rendimento ao longo desses anos de avaliação, o que torna ainda mais livre a atuação das IES de baixa qualidade.

Esses elementos representam a necessidade de reflexão imediata acerca dos caminhos a ser seguidos pelo Brasil no que se refere ao investimento em educação. Dobrar a quantidade de vagas no ensino superior pode ser considerado como o primeiro desafio conquistado pelo Estado brasileiro. Corrigir as falhas e os desequilíbrios oriundos deste processo, e preparar o País para a próxima fase do sistema educacional brasileiro, pode ser descrito como um novo e constante desafio.

O atual Plano Nacional de Educação (PNE) incluiu, entre os seus objetivos e metas, a provisão, até o ano de 2010, da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos (VALENTE, 2001, p.98). Por um lado, é louvável que o país esteja empenhado em atingir a número tão significativo, corrigindo fatores históricos que contribuíram para a péssima classificação brasileira em diversos índices internacionais de desenvolvimento.

Acerca dos dados analisados, Sguissardi (2000, p.23) apresenta a sua opinião em relação à situação das instituições públicas e privadas, afirmando que os números apresentados

Não permitem aprofundar de modo satisfatório muitas questões com que se debatem as IES tanto públicas quanto privadas. No caso das públicas, os principais impasses situam-se hoje em torno da escassez de recursos para custeio e capital; da matriz de financiamento e da adoção de novos critérios de distribuição dos recursos de custeio e capital; da escassez de recursos de C&T para financiamento de pesquisa; do congelamento salarial de docentes e funcionários que perdura há 5 anos; da baixa relação docente/aluno, em torno de 1/9; da evasão discente que atinge mais de 50% da “evasão” de quase 1/3 do corpo docente nos últimos anos, em geral os mais qualificados, que, aposentados, transferem-se via de regra para as IES privadas; da avaliação universitária meritocrática que se instala com o “Provão” e com a GED; e, sem dúvida, do mais importante no momento, a autonomia universitária.

No âmbito das IES privadas, além das questões relativas às novas exigências legais para que as IES universidades possam continuar a beneficiar-se do título de universidades, enfrentam elas a competição empresarial que se aprofunda no setor, os sérios problemas de inadimplência, dada a crise socioeconômica que vive o país, e, em especial, as ditas comunitárias ou filantrópicas, as conseqüências das medidas governamentais que visam um maior controle ou modificação do estatuto da filantropia.

Diante disso, pode-se perceber que o sistema deve passar, no seu aspecto geral, por uma reformulação inerente ao seu próprio conceito. Por um lado, o País apresenta uma profunda limitação no que se refere a acréscimo orçamentário para as universidades públicas, sobretudo porque já possui um elevado padrão de investimento em comparação a outros países, inclusive desenvolvidos, o que impossibilita, sem uma mudança profunda na estrutura desse setor, o aumento do número de vagas e a melhoria do ensino e da pesquisa.

Em outro âmbito, o ensino privado cresce de forma tão vertiginosa que passa a ser uma ameaça para si mesmo, esbarrando na própria capacidade da sociedade brasileira em sustentar o mercado, haja vista os elevados índices de não preenchimento das vagas em instituições desta natureza, dificultando a elevação da qualidade do ensino.

Por fim, a própria estrutura universitária pública resiste de forma contundente a qualquer mudança que se proponha para o setor: não quer ser avaliada, não quer ser alterada, não aceita o novo. Não há, no ensino superior, e em toda a sociedade, uma “única opção justa e politicamente correta” (DUHRAM, 2003, p.15). O atual modelo de ensino superior carece de mudanças.

6 O ENSINO JURÍDICO NO PERÍODO 1995-2002

O estudo da expansão da educação superior como um todo torna difícil, pela magnitude e abrangência das questões, um aprofundamento da dicotomia entre a quantidade e a qualidade dos cursos a partir dessa expansão. A expansão numérica foi bastante diferente entre os cursos, e os referenciais de qualidade, já bastante subjetivos, se tornariam ainda mais complexos se fossem incluídas as diversas variáveis que compõem cada curso superior.

Exatamente por essa dificuldade de analisar de forma abrangente a relação entre quantidade e qualidade na expansão da educação superior, os cursos de Direito foram escolhidos como um pequeno cenário deste estudo, capaz de permitir um aprofundamento necessário para a obtenção de conclusões que, por um lado, trazem à tona questões específicas dos cursos jurídicos, e por outro, possibilitam resultados gerais do processo de expansão da educação superior brasileira.

No aspecto qualitativo, os cursos jurídicos passaram, desde 1991, por um amplo debate no que se refere aos elementos indicadores da qualidade, e, através de um trabalho conjunto entre a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Ministério da Educação (MEC), foram estabelecidos parâmetros bastante significativos que passaram a nortear as políticas públicas a partir de 1995.

No aspecto quantitativo, porém, os cursos jurídicos seguiram a tendência expansionista estabelecida pelo MEC a partir de 1995, inclusive com uma profunda discordância da OAB no que se refere aos critérios e resultados da expansão.

Dessa forma, enquanto a OAB, o MEC e a comunidade acadêmica construíram, de forma conjunta entre 1991 e 1995, os elementos que hoje constituem os critérios objetivos de qualidade dos cursos de Direito, analisados a seguir, passaram, a partir de 1995, a oposições marcantes em relação ao processo expansionista do ensino jurídico. Mais do que representar uma divergência conceitual entre esses organismos (MEC e OAB), a expansão do ensino jurídico, a partir de 1995, traz consigo elementos complexos, que expõem, de forma marcante e clássica, relação entre qualidade e quantidade, e constroem divergências que merecem tratamento investigativo.

É certo que a dicotomia quantidade x qualidade na educação sempre foi objeto de discussões profundas e complexas. No caso da expansão do ensino jurídico no período 1995-2002, a complexidade assume situações extremas. Primeiramente porque o ensino jurídico estava passando por uma fase de aprofundamento dos rigores qualitativos, tendo como símbolo maior a Portaria 1.886/94. Tornou-se, praticamente, unanimidade entre os estudiosos do tema que os novos parâmetros inseridos nos cursos jurídicos os incluíam em uma nova fase qualitativa, ao menos sob o prisma do dever ser.

Paralelamente, porém, o aumento do rigor qualitativo foi acompanhado por um substancial crescimento do número de cursos e de vagas em todo o Brasil. A complexidade, então, tornou-se explícita. E com ela surgiram os desdobramentos dessa situação atípica na história da educação superior brasileira.

Essa situação representa, portanto, o problema da pesquisa aqui formulada, qual seja, a análise da expansão do ensino jurídico a partir de 1995, com base nas políticas públicas do Ministério da Educação, e os efeitos decorrentes nos aspectos quantitativo e qualitativo.

Assim, passa-se, a seguir, às seguintes análises: 1) Os elementos indicadores de qualidade dos cursos de Direito; 2) Os cursos de Direito no Brasil no período 1995-2002; 3) Os desafios em torno da qualidade do ensino jurídico a partir da expansão.

6.1 OS ELEMENTOS INDICADORES DE QUALIDADE DOS CURSOS JURÍDICOS

Por mais aprofundado que possa ser feito, um estudo em torno da qualidade do ensino é, pela própria natureza, algo difícil de ser objetivado. É um desafio com perspectivas ilimitadas a discussão em torno do que é qualidade em um curso de educação superior, ou mesmo de quais são os elementos necessários à classificação de um curso como “de qualidade”.

Assim, dentro desta perspectiva, o ensino jurídico também enfrenta profundas dificuldades em ter estabelecidos, de forma objetiva e concreta, os critérios qualitativos classificatórios de um curso. E essa dificuldade acompanhará todo e qualquer estudo que assumo o desafio de pesquisar os elementos qualitativos do processo educacional.

Diante disso, face ao tamanho do desafio, o que se pode estabelecer, quando da pesquisa em torno da qualidade do ensino, são parâmetros, que, da forma menos subjetiva possível, sejam capazes de aferir elementos indicadores de qualidade.

E, no caso dos cursos de Direito, o próprio Ministério da Educação (com participação significativa da Ordem dos Advogados do Brasil) estabeleceu parâmetros que, essencialmente, são capazes de promover uma análise respeitável no que se refere aos critérios de qualidade. Diversos pesquisadores e instituições também colaboraram com a discussão em torno da construção de parâmetros objetivos de qualidade do ensino jurídico.

A partir de 1991, com a criação da Comissão de Ensino Jurídico da OAB (CEJ), passou-se a debater, de forma sistematizada, os critérios e indicadores de avaliação da qualidade dos cursos de Direito. Nos anos de 1992 e 1993, a CEJ, a partir da análise de questionários respondidos por especialistas em ensino do Direito, classificou os indicadores e divulgou a primeira avaliação global dos cursos jurídicos do Brasil, ainda em caráter provisório (LÔBO, 1997, p.58).

A Comissão de Especialistas de Ensino de Direito – CEED – criada pelo Ministério da Educação em janeiro de 1993 e a Comissão de Ensino Jurídico – CEJ – do Conselho Federal da OAB instalada em 1991 e instituída em caráter permanente em dezembro de 1992 têm desde então desenvolvido um trabalho de sensibilização, acolhido expectativas, fomentado o debate e sobretudo adotado medidas concretas para a elevação da qualidade dos cursos.

[...]

A implantação dessas comissões tanto pela OAB quanto pelo MEC foi uma medida determinante para apontar, e de certa forma, consolidar um potencial de transformação dos cursos jurídicos que se anunciava na literatura dedicada ao tema, pelos investimentos governamentais na formação de pós-graduandos na área, e até pelo clamor de docentes e discentes insatisfeitos com a baixa qualidade imperante na maciça maioria dos cursos instalados (FELIX, 1996, p.102).

Ainda em 1993, foram realizados três seminários regionais e um nacional com a promoção conjunta da CEJ e da Comissão de Especialistas do Ensino do Direito do MEC, sendo formulados debates acerca de três temas: qualidade, currículo e avaliação. As comissões da OAB e do MEC atuaram de forma conjunta, o que foi bastante importante para a obtenção de resultados significativos, que tiveram reflexos práticos substanciais (LÔBO, 1997, p.58).

O ano de 1994, porém, foi o mais representativo para a construção dos critérios de qualidade dos cursos jurídicos, quando

as duas comissões empenharam-se em converter em ato normativo as diretrizes curriculares, ou conteúdo mínimo, dos cursos jurídicos, consolidando as recomendações dos seminários. Editou-se, finalmente, a Portaria MEC n. 1.886, de 30 de dezembro de 1994, com início da vigência obrigatória a partir do ano de 1997 (LÓBO, 1997, p. 58).

Mesmo considerando que os parâmetros de qualidade estabelecidos pelo MEC originam-se do próprio conceito de qualidade que o Governo Federal estabeleceu para os cursos superiores - o que poderia representar motivo de questionamentos -, pode-se perceber que, em relação aos cursos jurídicos, foram estabelecidos critérios diferenciados dos demais cursos, sobretudo em razão da Portaria 1.886/94, que é considerada o “referencial dos padrões de qualidade do ensino jurídico” (MEDINA, 2003, p.30), inclusive na concepção da OAB, entidade que mais tem provocado as discussões nacionais em torno da qualidade dos cursos de Direito.

A Portaria n. 1.886, de 30 de dezembro de 1994, do Ministério da Educação e do Desporto, apresenta a análise das diretrizes curriculares e dos indicadores de qualidade dos cursos jurídicos, revogando expressamente as disposições normativas que estavam vigentes há mais de vinte anos, principalmente as Resoluções n. 3/72 e 15/73 do Conselho Federal de Educação.

A referida Portaria teve como objetivo principal a fixação das diretrizes curriculares e do conteúdo do curso jurídico. Inicialmente, cabe um destaque especial em relação a esse instrumento, que possui um caráter regulatório no que se refere tão somente aos elementos indicadores de qualidade dos cursos jurídicos. Apesar de situar-se, temporalmente, às vésperas do início do processo expansionista da educação superior brasileira, a Portaria 1.886/94 não se relaciona, na sua origem, com o processo de abertura de novos cursos.

Com a difusão expansionista, no entanto, passa a ter uma importância muito maior do que certamente previa-se no início, sobretudo pelo fato de ter se tornado a principal referência de controle de qualidade dos cursos já existentes e daqueles que surgiram com a nova política educacional.

O referido instrumento normativo nasceu, conforme exposto, a partir de uma percepção geral da comunidade jurídico-educacional de que o ensino do Direito no Brasil estava carente de norteadores de qualidade mais densos e significativos, trazendo

um irrecusável substrato de legitimidade, conquanto promanou de expressivos debates, propostas, relatórios e conclusões (...) que contaram com a maciça participação de delegações compostas de representantes das direções e corpos docentes e discentes de quase todas as faculdades de Direito espalhados pelo País (MELO FILHO, 1996, p.20).

Nesse mesmo sentido, afirma Horácio Wanderley Rodrigues (2002, p.43), que “foi a primeira vez na história do Ensino do Direito que a comunidade acadêmica não apenas foi ouvida, mas, mais do que isso, teve sua posição adotada e respeitada”.

Por meio de dezessete artigos, determinou-se, na Portaria 1.886/94, o plano básico para os cursos jurídicos brasileiros. Álvaro Melo Filho (1996, p.17) ressalta que a Portaria 1886/94 equivaleu, “na práxis, a uma nova Carta Magna do Ensino Jurídico”, ao tempo em que apresenta um importante quadro comparativo (1996, p.18) entre a Resolução n. 3/72 do CFE, diretriz anterior, e a Portaria 1.886/94 do MEC, a nova diretriz:

Portaria n. 1.886/94 – MEC	Resolução n. 03/72 - CFE
a) Duração: mínimo de 5 e máximo de 8 anos letivos. Horas de atividades: no mínimo 3.300.	a) Duração: mínimo de 4 e máximo de 7 anos letivos. Horas de atividades: no mínimo 2.700.
b) Curso noturno é referido para que se observe o mesmo padrão de desempenho e qualidade do curso diurno, além de limitar-se a um máximo de quatro horas diárias de atividades didáticas.	b) Curso noturno não é objetivo de disciplinamento e, na práxis, o seu padrão de desempenho e qualidade era diverso do curso diurno.
c) Abrange e prevê o desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, interligadas e obrigatórias.	c) Centra-se, exclusivamente, em derredor de matérias e atividades de ensino.
d) Agrega matérias voltadas para a formação fundamental, sócio-política e prática do bacharel de Direito.	d) Condensa matérias desenvolvidas em três categorias: básicas, obrigatórias e opcionais.
e) As matérias fundamentais e profissionalizantes perfazem um total de 15, prevendo-se a observância da interdisciplinaridade.	e) As matérias básicas e profissionais correspondem a 13 no total, sem qualquer interdisciplinaridade.
f) Reserva, obrigatoriamente, de 5% a 10% da carga horária total para a pesquisa, extensão, seminários, simpósios, congressos, conferências, monitorias, iniciação científica e disciplinas não previstas no currículo pleno.	f) Desconsidera e não inclui na carga horária total do curso jurídico as atividades complementares.
g) Prevê, expressamente, que áreas de especialização ofertadas absorvem os emergentes e novos direitos e atendem às peculiaridades, vocações demandas sociais e mercado de trabalho de cada curso.	g) Não cogita no seu texto de novos direitos nem se preocupa com as necessidades de mercado de trabalho na oferta de disciplinas jurídicas das áreas de especialização.
h) O Estágio de Prática Jurídica torna-se obrigatório e integrante do currículo pleno com, no mínimo, 300 horas de atividades práticas simuladas ou reais desenvolvidas pelo aluno no Núcleo de Prática Jurídica.	h) A Prática Forense, sob a forma de Estágio Supervisionado, transfundiu-se em disciplinas de “Teoria de Prática Forense” (Civil, Penal, Trabalhista etc) impossível de propiciar um treinamento efetivo das atividades jurídicas.

i) Impõe que cada curso tenha um acervo bibliográfico atualizado de, no mínimo, 10.000 livros, periódicos e obras jurídicas de referência.	i) Omite qualquer experiência para que o curso jurídico tenha um acervo bibliográfico mínimo e atualizado nos planos legal, doutrinário e jurisprudencial.
j) Exige, para a conclusão do curso, a obrigatória apresentação e defesa de monografia jurídica perante banca examinadora, com tema e orientador escolhidos pelo aluno.	j) Inexige qualquer trabalho ou monografia como condição essencial para conclusão do curso jurídico.

Carga horária e currículo mínimos, indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, acervo bibliográfico básico e obrigatoriedade da monografia e do estágio podem ser elencadas como as principais diretrizes estabelecidas pela Portaria 1.886/94, que passou a estabelecer novos paradigmas de qualidade para os cursos jurídicos a partir de 1995.

Na opinião de Bastos (2000, p.386),

A Portaria MEC n. 1.886 de 1994 (...), embora publicada anteriormente à nova LDB, não foge dos seus parâmetros gerais, assim como aos propósitos do texto constitucional no capítulo referente à Educação. A Portaria, apesar de publicada, como já observamos, no contexto de profunda crise educacional, não apenas antecede alguns significativos propósitos da (futura) LDB de 1996, mas consegue traduzir com pertinência e eficácia as principais expectativas dos movimentos críticos do ensino jurídico consolidado nos anos 80. [...].

Assim, podemos afirmar que a Portaria 1.886 de 1994 se estruturou em dois níveis de definição pedagógica, explicitados no conjunto de dispositivos sobre diretrizes curriculares e estágio de Prática Jurídica. Nestes dois âmbitos, basicamente, a nova Portaria está voltada para as seguintes modificações, com o propósito de alcançar os seus objetivos e diretrizes: ampliação da carga horária formativa do aluno; conexão do ensino jurídico com as atividades de pesquisa e extensão; ampliação do acervo bibliográfico e jurisprudencial; coordenação entre o currículo mínimo e o pleno de cada curso; incentivo às áreas de especialização, após o cumprimento do mínimo curricular regimental; apoio às atividades internacionais de intercâmbio; incentivo às monografias de conclusão de curso; definição das atividades do estágio de Prática Jurídica obrigatório coordenado com o estágio profissional de advocacia (Lei n. 8.906 de 1994).

No entanto, foi necessário estabelecer prazos para adaptação dos cursos jurídicos às exigências da Portaria, especificamente para os alunos matriculados a partir de 1996, o que significa a concessão de um ano de prazo para a definição dos novos currículos de todos os cursos de Direito. Ainda mais, a Portaria estabeleceu que os cursos jurídicos teriam dois anos para prover os meios materiais necessários ao integral cumprimento dos elementos estabelecidos, a partir de 30 de dezembro de 1994. “Referia-se, nesse sentido, fundamentalmente às exigências atinentes à biblioteca, ao núcleo de prática jurídica e aos demais meios necessários à

implementação da monografia de final de curso e das atividades complementares” (RODRIGUES, 2002, p.49).

Apesar de ser bastante clara e razoável em relação ao estabelecimento de dois anos para a adaptação dos cursos às significativas mudanças curriculares, o dispositivo carece

[...] de uma norma sancionadora com previsão das apenações que adviriam para os cursos jurídicos pelo descumprimento desta disposição. Estar-se-ia mais próximo da eficácia e da concretude deste ditame se, por exemplo, houvesse sido inserido um parágrafo único onde estivesse prevista a suspensão da autorização ou reconhecimento pelo MED ou vedação temporária de realização do vestibular aos cursos jurídicos infringentes deste art. 15. (MELO FILHO, 1996, p.41)

Com efeito, em 1996, o próprio MEC, com a Portaria 003/96,

postergou a obrigatoriedade da Portaria n. 1.886/94 para 1997. Já no ano de 2001, através da Portaria MEC n. 1.252/01 e 1.875/01, a Monografia de Final de Curso foi tornada obrigatória apenas para o aluno que tivesse iniciado o seu Curso de Direito em 1998 (SANCHES, 2003, p.22).

Diversas foram as críticas concentradas sobre a Portaria 1.886/94, advindas, sobretudo, de representações das IES privadas e do Conselho Nacional de Educação, que tem sido, pela própria composição, uma instituição representativa dos “sentimentos” do setor educacional privado brasileiro, como já destacado anteriormente.

Nesse sentido, Horácio Wanderley Rodrigues (2002, p.52) chegou a afirmar acerca da revogação da Portaria a partir da eventual publicação da Resolução que acompanhava o Parecer CES/CNE 146/02, o que, aparentemente, está descartado na atual conjuntura das políticas de educação superior no Brasil. O referido Parecer atingia diretamente as conquistas obtidas com a Portaria 1.886/94, chegando inclusive a ser homologado pelo Ministério da Educação, mas tendo a sua publicação suspensa diante das pressões oriundas de diversos setores sociais, sobretudo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Apesar disso, a Portaria 1.886/94 permanece como o principal referencial no ordenamento dos cursos jurídicos no Brasil, tendo suas bases colocadas em prática a partir das avaliações de cursos promovidas pelo MEC, instrumentalizadas pelo Manual de Avaliação do INEP.

Mas é certo que a adoção dos critérios qualitativos a partir da Portaria 1.886/94, e dos demais elementos trazidos à nova realidade dos cursos jurídicos, não se tornaria

visível caso não fosse previsto, também, um amplo programa de avaliação dos cursos, sobretudo com o objetivo de fiscalizar o real cumprimento das normas qualitativas estabelecidas.

A experiência do trabalho realizado de forma conjunta entre as comissões da OAB e do MEC para a elaboração da referida Portaria, no final de 1994, foi levada adiante no desenvolvimento do projeto de avaliação.

Nos anos de 1994 e 1995, as Comissões da OAB e do MEC desenvolveram um projeto piloto de avaliação, experimentado e aplicado em sete cursos jurídicos do Brasil, de variada reputação de qualidade, não só para testar a viabilidade dos indicadores considerados consensuais mas para recolher, dessa interessante experiência, aqueles outros que os avaliados apontassem como necessários.

Em novembro de 1996, as duas comissões patrocinaram um seminário nacional, dedicado especificamente aos indicadores de avaliação dos cursos jurídicos. Os indicadores foram submetidos à classificação e mensuração em *workshop* de especialistas, realizado em janeiro 1997, possibilitando sua aprovação pela Comissão de Especialistas em Ensino do Direito, do MEC (LÔBO, 1997, p.59).

A concepção dos critérios de avaliação dos cursos jurídicos tem como objetivo atender a exigência estabelecida pelo artigo 46 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que estabelece que os cursos de graduação serão submetidos a reconhecimento periódico, após processo regular de avaliação. Nesse sentido,

o Decreto n. 2.026, de 10 de outubro de 1996, regulamentou a avaliação global dos cursos, que deve contemplar os resultados do exame nacional de cursos e variados indicadores de desempenho global, relativamente à organização didático-pedagógica, adequação das instalações físicas, adequação dos laboratórios (no caso de direito, principalmente do núcleo de prática jurídica), qualificação do corpo docente e acervo bibliográfico (LÔBO, 1997, p.62).

Com base no que foi estabelecido no Decreto n. 2.026/96, e a partir dos parâmetros de qualidade estabelecidos nas discussões nacionais, a Comissão de Especialistas em Ensino do Direito do MEC concebeu a definição dos indicadores de avaliação, sem dúvidas dentro de um novo cenário para os cursos jurídicos provocado pela implantação da Portaria 1.886/94.

Posteriormente, no entanto, diversas discussões se seguiram no intuito de atingir-se o amadurecimento do processo de avaliação dos cursos jurídicos.

Enfim, no ano de 2002, o Manual de Avaliação do INEP passou a realizar a função de instrumentalizar o processo de avaliação, inclusive detalhando e aprofundando elementos já constantes da Portaria e estabelecendo pontuações e critérios de

análises. Por vezes, incluiu itens não constantes da Portaria 1.886/94, mas, em sua maioria, condizentes com a lógica de construção dos parâmetros de qualidade do instrumento normativo.

Para que se atingisse a formação do Manual de Avaliação do INEP como instrumento atual de análise, muito se discutiu e praticou:

Ao longo de quase dez anos, diferentes instrumentos foram utilizados, em diferentes momentos, para avaliar os novos (autorização) e velhos (Condições de Oferta e reconhecimento) cursos de Direito. Todos esses instrumentos, constituem a base a partir da qual o novo instrumento de avaliação foi construído. Da mesma forma, todas as experiências, boas e ruins, gerada pela Avaliação das Condições de Oferta em 1997-1998, assim como pelas avaliações para fins de autorização e de reconhecimento realizadas pelo Ministério da Educação e/ou pela Ordem dos Advogados, apontaram o que precisava ser modificado, aprimorado ou evitado. [...]. E o Governo Federal, agora através do INEP, iniciará o novo procedimento preocupado em obter dados efetivamente comparáveis e preocupado em garantir a lisura das avaliações (RODRIGUES; JUNQUEIRA, 2002, p.130).

Sobre a avaliação das condições de ensino, através do referido Manual, Eliane Junqueira (RODRIGUES; JUNQUEIRA, 2002, p.150) faz a seguinte observação:

A elaboração do novo instrumento de avaliação iniciou-se, em 2001, com a comparação e sistematização das variáveis dos velhos instrumentos pela Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (DAES) do INEP. Ainda no primeiro semestre daquele ano, o INEP nomeou – com o objetivo de ouvir a comunidade acadêmica e, assim, garantir a legitimidade do processo e do novo instrumento – quatro Comissões Disciplinares, com 15 membros cada uma, com o objetivo de harmonizar o novo instrumento de avaliação.

Em seguida, Junqueira (RODRIGUES; JUNQUEIRA, 2002, p.150) cita depoimento de Paulo Luis Netto Lôbo, um dos principais articuladores da Portaria 1.886/94, sobre esse processo de elaboração do Manual:

Fiquei satisfatoriamente impressionado com o grande consenso havido entre os especialistas das quinze áreas presentes. Acredito que as demais comissões ainda estejam concluindo suas tarefas, com grandes possibilidades de se adotar o instrumento padrão que surgiu dos debates da primeira comissão.

O referido Manual é considerado, a partir disso, a principal referência de avaliação objetiva dos cursos jurídicos no Brasil. Como tal, já absorve os próprios elementos da Portaria 1.886/94, tendo, no entanto, a importante característica de detalhar muitos dos referenciais de qualidade, inclusive separando-os em categorias de análises, o que permite organização e objetividade na avaliação dos cursos.

Diante do exposto, é possível perceber-se que, quanto aos aspectos qualitativos, os parâmetros de qualidade impostos aos cursos de Direito a partir da Portaria 1.886/94

foram acompanhados ao longo dos anos por processos específicos de avaliação. O Manual do INEP tornou-se, a partir de 2002, o elemento que instrumentaliza essa avaliação, razão pela qual foi escolhido como referência nesta análise dos elementos qualitativos dos cursos de Direito.

Enquanto a Portaria 1.886/94 é um instrumento de orientação geral dos cursos jurídicos no Brasil, de definição de uma política pública específica para a graduação em Direito, tendo a tamanha responsabilidade ressaltada anteriormente, o Manual de Avaliação do INEP é o instrumento concebido para fiscalizar a aplicação dos parâmetros de qualidade, detalhando-os e criando categorias específicas.

Assim, seguem itens encontrados na Portaria e no Manual, que, de forma conjunta, podem apresentar as principais referências qualitativas dos cursos jurídicos no Brasil.

a) Carga horária mínima e cinco anos para conclusão

Quanto ao seu conteúdo, a Portaria 1.886/94 traçou, inicialmente, critérios temporais, entre os quais a necessidade de cumprimento de no mínimo 3.300 horas de atividades, em um período mínimo de cinco e máximo de oito anos, dando condições para a efetiva integração entre teoria e prática. Anteriormente, os cursos jurídicos tinham duração mínima de quatro e máxima de sete anos, com carga mínima de 2.700 horas, o que, no entendimento do MEC, não seria suficiente para absorver as mudanças estabelecidas pelos novos paradigmas. Dessa forma, com o aumento da carga horária e do lapso temporal para a conclusão do curso, criava-se a base para a inclusão dos demais elementos de interferência qualitativa.

Ocorre, porém, que o período mínimo de cinco anos para a conclusão dos cursos jurídicos tem sido objeto de profundas discussões e contradições. A elaboração de um Parecer pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (Parecer n.100/2002 CES/CNE) indicava a redução da carga horária dos cursos de graduação no Brasil para o mínimo de três anos. Apesar deste Parecer 100/02 não ter sido homologado explicitamente pelo Ministério da Educação, na seqüência, o Parecer 146/02, este sim homologado pelo então Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, teria recepcionado o Parecer 100/02 no que se refere ao tempo mínimo de três anos para a conclusão dos cursos de graduação, inclusive os cursos jurídicos.

A publicação da homologação do Parecer 146/2002 gerou uma série de protestos de várias associações profissionais como o da Ordem dos Advogados do Brasil, da Associação dos Magistrados Brasileiros, e de entidades de representação acadêmica, como a ABEDi e a Federação Nacional dos Estudantes de Direito (FENED). Tais protestos, baseados na perda da qualidade do ensino do Direito que as diretrizes contidas no parecer implicariam, fizeram o Ministro da Educação reabrir a discussão acerca das diretrizes e parar o processo de validação do Parecer 146/2002 na CES (SANCHES, 2003, p.25-26).

Ressalte-se, ainda, que os referidos pareceres especificam o mínimo de três anos, mas, ainda assim, não determinam uma carga horária mínima, o que poderia importar no surgimento de cursos vagos ou de “finais de semana”.

Entende-se como de fundamental importância, portanto, no que se refere ao cumprimento mínimo das diretrizes qualitativas do curso jurídico, que seja consolidado o mínimo de cinco anos para a conclusão do curso. Ainda mais, que seja estabelecida, de forma clara, a carga horária mínima a ser cumprida neste período.

b) Maior controle sobre o curso noturno

Os cursos noturnos têm sido objeto de preocupações recentes nos debates em torno da qualidade do ensino jurídico. As atividades noturnas tendem a ser, pela própria natureza humana, afetadas pelo cansaço e pela indisponibilidade física e intelectual. Ainda mais, os alunos dos cursos noturnos têm, em sua maioria, uma ampla jornada diária de trabalho, o que dificulta a qualidade do aprendizado.

O artigo segundo da Portaria 1.886/94 determina que “o curso noturno, que observará o mesmo padrão de desempenho e qualidade do curso do período diurno, terá um máximo diário de quatro horas de atividades didáticas”. Dessa forma, procurou-se explicitar a necessidade de um maior rigor no que se refere aos cursos noturnos, que comumente conviviam com dificuldades qualitativas em comparação aos cursos diurnos.

É certo que um mero dispositivo legal não gera nenhum efeito sobre a diminuição do cansaço dos alunos, ou até mesmo dos professores, durante as aulas noturnas. Mas, com o estabelecimento de carga horária máxima diária, evita-se uma programação excessiva que, na prática, esbarrava na dificuldade de rendimento nas aulas do aluno-trabalhador.

A regulamentação de questões próprias dos cursos noturnos possui efeito imediato nos elementos gerais dos cursos jurídicos. Do total de 463.135 matrículas realizadas em cursos jurídicos em todo o País no ano de 2002, 285.734 (61,69%) referem-se aos cursos noturnos, o que demonstra a necessidade de uma real preocupação com esses elementos específicos (MEC/INEP, 2003).

c) Pesquisa e extensão como elementos obrigatórios

É presença obrigatória nos cursos jurídicos a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, numa linha antagônica aos critérios designados a partir das novas políticas públicas para a educação superior. Note-se que, enquanto o MEC utilizou-se do abandono quase completo do modelo humboldtiano de universidade para promover a expansão da educação superior brasileira, os cursos jurídicos estavam, pela própria normatização governamental, obrigados a atender ao tripé ensino-pesquisa-extensão, “de forma a atender às necessidades de formação fundamental, sócio-política, técnico-jurídica e prática do bacharel em direito” (Art. 3º da Portaria 1.886/94).

A inclusão da pesquisa e da extensão como parte fundamental do ensino jurídico representa, de certa forma, uma inversão da ordem estabelecida pela lógica do Ministério da Educação. Enquanto, por um lado, o MEC passou a ter no ensino (e praticamente de forma exclusiva nele) o seu foco de sustentação da expansão da educação superior - em detrimento da pesquisa e extensão que até então formavam o seu tripé - por outro lado, no que se refere aos cursos jurídicos, que até então pouco se dedicavam à pesquisa e à extensão, o tripé passou a ser elemento obrigatório, sendo a pesquisa então considerada “o elemento de problematização curricular, nutrindo o curso, tal como indicam as diretrizes contidas na Portaria n. 1.886/94, valorizando as matérias qualificadas pela ênfase à investigação” (SOUSA JUNIOR, 1996, p. 89).

Para os cursos jurídicos a realidade focada no ensino passa à obrigatoriedade do ensino-pesquisa-extensão. Para os demais cursos, a obrigatoriedade do ensino-pesquisa-extensão passa à lógica focada no ensino.

Sobre a questão da pesquisa, sobretudo quanto à necessidade de as IES não se desvincularem da pesquisa, Eduardo C. B. Bittar (2003, p.203) ressalta que:

Sua utilidade projeta-se para professores e alunos, para a comunidade local, bem como para a sociedade em geral, e deve ser estimulada nos ambientes acadêmicos, em todo tipo de IES, particular ou pública, sendo Universidade, Centro Universitário, Faculdade Isolada ou Confessional. Enfim, a pesquisa não é um privilégio da Universidade, mas uma obrigação do ensino superior.

A obrigatoriedade da extensão, por sua vez, absorve com propriedade a destinação do conhecimento produzido e socializado, ultrapassando a simples apreensão sem produção de valores sociais relevantes.

Portanto, em termos objetivos, a extensão garante a relevância social e a pertinência política do ensino e da pesquisa, ao converte-los em bens acessíveis a uma parcela mais extensa da população e, dessa maneira, o conhecimento possa contribuir para uma melhor qualidade de vida ao maior número possível de pessoas. Este propósito evidencia a dimensão ética embutida necessariamente nas atividades de extensão (ALMEIDA, 2003, p. 87).

A vinculação necessária dos cursos de Direito com a pesquisa e a extensão, ainda mais, foi acompanhada de instrumentos específicos - e também obrigatórios - que deveriam colaborar substancialmente para que as IES ultrapassem o plano do “dever ser” e adentrem, de fato, em programas que consolidem pesquisa e extensão. Assim, também tornaram-se obrigatórios a monografia de final de curso (que pode ser considerada uma iniciação à pesquisa científica), o estágio supervisionado e o Núcleo de Prática Jurídica (com a principal responsabilidade referente à extensão).

d) A exigência da monografia de final de curso

Uma das mais significativas marcas da Portaria é estabelecida no artigo nono, que obrigava a apresentação e defesa de monografia de final de curso, perante banca examinadora, com tema e orientador escolhido pelo aluno. A monografia de final de curso é certamente o momento de maior contato do aluno com a atividade investigativa, fazendo valer a obrigatoriedade da pesquisa nos cursos jurídicos.

Com relação à sistemática introduzida, cabem as seguintes observações: (a) a defesa e a aprovação da monografia final constituíam-se em requisito essencial e obrigatório para a colação de grau, sem o qual não seria possível a conclusão do curso; (b) a defesa deveria ser realizada perante banca examinadora. Isso significa que ela não pode ser simplesmente corrigida por um único docente. Atendia, ainda, ao princípio da publicidade, característica essencial da defesa perante banca; e (c) o tema e o orientador da monografia seriam escolhidos pelo aluno. Não poderia, portanto, a instituição definir os alunos que cada docente iria orientar e nem definir temas específicos para serem trabalhados. (RODRIGUES, 2002, p.47).

No entanto, a apresentação da monografia de final de curso vem sendo, ao longo dos anos, um dos elementos de maior controvérsia no que se refere às

obrigatoriedades dos cursos jurídicos. Diversos instrumentos (desde atos do próprio MEC – destacando-se as Portarias Ministeriais 003/96, 1.252/01 e 1.785/01 - a liminares expedidas pelo Poder Judiciário) vêm dificultando a consolidação da monografia nos cursos jurídicos. Sem dúvidas, esta resistência reflete os sintomas da própria formação do estudante de Direito, que resiste à prática da monografia, mas também é resultado dos limites orçamentários impostos argumentados pelos mantenedores das IES privadas, haja vista o elevado custo com professores orientadores e banca examinadora.

É bastante esclarecedor o relato de Marcelo Campos Galuppo (2003, p. 29-30) sobre os mais recentes embates em torno da obrigatoriedade da monografia de final de curso:

Em abril de 2002, sob o pretexto de se modernizar as diretrizes curriculares de uma série de cursos de graduação, entre eles o Direito, a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, rejeitando (ou incorporando, segundo a leitura rasteira de alguns) as Diretrizes Curriculares então em discussão, elaboradas por um grupo de juristas respeitáveis e comprometidos com o ensino jurídico, aprovou o parecer 146, que representa um retrocesso no processo de construção do ensino do Direito descrito acima. O referido parecer, que tem como principal objetivo uma criticável flexibilização curricular, diz, por exemplo, que: “a monografia se constitui em instrumental mais apropriado aos cursos de pós-graduação lato sensu que os formandos ou egressos venham a realizar, indispensáveis ao seu emprenho profissional qualitativo, especialmente face às inovações científicas e tecnológicas, em diferentes áreas. (SILVA; ZIMMER, 2002).

O parecer aprovou também uma resolução específica para os cursos de Direito, fixando suas diretrizes curriculares e extinguindo a obrigatoriedade monografia de conclusão de curso, além de reduzir a duração mínima dos cursos jurídicos para três anos (risível!). Esta resolução foi severamente criticada pela comunidade acadêmica jurídica, o que provocou um sério debate sobre sua legalidade. Este fato levou o Ministério da Educação (MEC) a não publicar a tal resolução até a presente data, apesar de homologá-lo em maio de 2002. Além disso, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil impetrou um mandado de segurança (MS 8592) contra o ato do Ministro que homologou o parecer. O relator do processo no Superior Tribunal de Justiça, Min. Franciulli Netto, concedeu liminar no dia 10 de setembro de 2002 suspendendo os efeitos da homologação desse desastrado parecer. [...].

Em 15 de outubro de 2002 foram abertas vistas para o Ministério Público Federal que, até a presente data, ainda não se manifestou.

A complexidade das questões em torno da monografia de final de curso envolve claramente elementos de ordem prática/operacional, administrativa e econômica. Com efeito, as questões pedagógicas da monografia, apesar de representarem um claro avanço (sobretudo por permitir uma iniciação científica com a devida construção de uma atividade investigativa) são deslocadas à margem da principal

discussão, sendo tratadas por muitas instituições como um ônus desnecessário, o que tem fomentado posicionamentos incisivos contrários à monografia.

Na opinião de Eduardo Bittar (2003, p. 212), a monografia só se torna um problema em instituições “com deficiências no projeto pedagógico ou com carências estruturais irremediáveis”, destacando na sequência o seguinte:

Assim, problemas advêm, quando: 1. o professor não é remunerado pela orientação (ou é remunerado infimamente); 2. não há seriedade na estruturação do núcleo de monografia; 3. não são ensinadas técnicas de pesquisa aos alunos; 4. o orientador é obrigado a acompanhar 20 ou mais orientandos; 5. as turmas são numerosas (100 ou 150 alunos...). Os inconvenientes, então, não parecem estar na monografia em si, que motivassem sua abolição dos cursos de graduação, ou mesmo a obrigação de sua obrigatoriedade.

Assim, na opinião de Bittar (2003, p.212), fica cada vez mais claro que o sucesso da monografia de final de curso está diretamente ligado à existência de um bom projeto pedagógico e de um corpo docente qualificado e gerenciado com competência, sobretudo em razão das dificuldades administrativas e operacionais da implantação e execução de um “núcleo” de monografia.

Ainda assim, ou talvez em razão disso, o Manual de Avaliação do INEP implementa análise específica da monografia de final de curso, identificando a existência de mecanismos efetivos de acompanhamento e de cumprimento do trabalho de conclusão de curso, a existência de estrutura de apoio para a execução e meios de divulgação dos trabalhos e a relação aluno/professor na orientação dos trabalhos de conclusão de curso.

Diante de todos esses elementos, apesar de muitos cursos de Direito não terem implantado a monografia de final de curso como elemento obrigatório, a discussão nos meios acadêmico e jurídico permanece de forma latente, tanto quanto à obrigatoriedade em si quanto à contribuição da monografia para a consolidação de um projeto pedagógico avançado, o que sugere a permanência de um grande e complexo debate em torno deste tema.

e) Estágio e Núcleo de Prática Jurídica obrigatórios

Outro importante elemento estabelecido pela Portaria 1.886/94 refere-se ao estágio de prática jurídica. Além de obrigar o aluno a integralizar um mínimo de 300 horas de atividades práticas simuladas e reais, os cursos jurídicos devem dispor do Núcleo de Prática Jurídica (NPJ), com instalações adequadas para treinamento das atividades

profissionais de advocacia, magistratura, Ministério Público demais profissões jurídicas e atendimento ao público.

Ao mesmo tempo em que a monografia de final de curso representa o maior sintoma da pesquisa nos cursos jurídicos, o estágio de prática jurídica, aliado ao Núcleo de Prática Jurídica, deve representar a maior aproximação do aluno de Direito com as atividades de extensão, o que se encontra regulamentado em quatro artigos da Portaria (dez a treze).

O extenso tratamento dado ao estágio de prática jurídica representa a nova visão do ensino jurídico a partir da preocupação com a aplicação do conhecimento adquirido em sala de aula, transformando em realidade a obrigação da indissociabilidade entre ensino e extensão.

O Manual de Avaliação do INEP é extenso nesse item, tratando de analisar o real aprendizado do aluno dos cursos jurídicos a partir da existência de mecanismos efetivos de acompanhamento e de cumprimento da prática jurídica, participação em atividades jurídicas reais do curso, participação em atividades jurídicas reais conveniadas (estágio externo supervisionado), práticas de atividade jurídica simulada, prática de atividades de arbitragem, prática de atividades de negociação, conciliação e mediação, prática de atuação jurídica oral, visita orientada, análise de autos findos, elaboração de textos e peças jurídico-legais, relatórios de atividades realizadas durante a prática jurídica, relação aluno/professor na orientação da prática jurídica, e outros elementos considerados basilares na construção do aprendizado prático do discente.

f) Atividades complementares às aulas

Também com importante tratamento, a Portaria 1.886/94 adentra nos aspectos referentes às atividades complementares, determinando que:

Independente do regime acadêmico que adotar o curso (seriado, crédito ou outro), serão destinados cinco a dez por cento da carga horária total para atividades complementares ajustadas entre o aluno e a direção ou coordenação do curso, incluindo pesquisa, extensão, seminários, simpósios, congressos, conferências, monitoria, iniciação científica e disciplinas não previstas no currículo pleno (Art. 4º).

A obrigatoriedade do cumprimento de atividades complementares representa uma novidade no ensino jurídico, já que, até então, não faziam parte da carga horária do curso. O artigo quarto representa, portanto, um desdobramento do artigo anterior,

pois estabelece a obrigatoriedade da participação do aluno em pesquisa e extensão, além de outras atividades.

Note-se que este item absorve elementos de suma importância, pois não se trata unicamente de um controle de número de horas de atividades exercidas pelos alunos. Mais ainda, traduz a necessidade de o curso apoiar a participação dos discentes em atividades extra-sala, a exemplo de eventos científicos, programas de iniciação científica e atividades de extensão, ou, ainda mais, a possibilidade da disponibilização de bolsas de iniciação científica e monitoria.

Horácio Wanderley Rodrigues (2002, p.44) ressalta

o importante avanço que constituiu para o Ensino do Direito a inclusão das Atividades Complementares nos currículos. Sua criação buscou flexibilizar o currículo não apenas para as instituições de ensino, mas também para o próprio corpo discente. Além disso, obrigava a prática de atividades que atingissem todos os níveis do tripé sobre o qual deve se alicerçar o ensino de terceiro grau (o ensino, a pesquisa e a extensão), além de propiciar um contato interdisciplinar.

A disponibilidade de atividades complementares realizadas pela própria instituição também é considerada como fator positivo. Este é um elemento bastante presente no Manual de Avaliação do INEP, o que reafirma a sua importância na construção dos referenciais de qualidade dos cursos.

g) A importância da biblioteca

Outra demonstração de grande avanço nos parâmetros qualitativos dos cursos jurídicos reside na tamanha importância atribuída à biblioteca das IES. O quinto artigo da Portaria 1.886/94 obriga os cursos jurídicos a manter um acervo bibliográfico atualizado de no mínimo dez mil volumes de obras jurídicas e de referência às matérias do curso, além de periódicos de jurisprudência, doutrina e legislação. Ao estabelecer um parâmetro objetivo e qualitativo, procurou-se garantir que cada curso em funcionamento no País tenha uma biblioteca compatível com a vasta formação teórica necessária à formação jurídica.

Além da enorme importância destacada ao acervo bibliográfico, também é apresentada como relevante a estrutura física e de atendimento da biblioteca, a exemplo das instalações para o acervo e para estudos individuais e em grupos, horário amplo de atendimento, serviço de acesso ao acervo, pessoal qualificado de atendimento, dentre outros, são itens destacados no Manual de Avaliação do INEP.

Por fim, é ressaltada ainda a necessidade da definição de uma política de aquisição, expansão e atualização do acervo bibliográfico.

h) Concepção do curso e conteúdo curricular mínimo

O aumento das exigências de qualidade dos cursos jurídicos a partir da Portaria 1.886/94 não significou, entretanto, uma espécie de “padronização” dos cursos. O que houve, em verdade, foi a necessária implementação de uma estrutura curricular básica para todos os cursos, sendo estabelecido o conteúdo mínimo do curso jurídico, através da enumeração de matérias fundamentais e profissionalizantes que obrigatoriamente deveriam constar dos currículos. Melo Filho (1996, p. 27-29) detalha a adoção do currículo mínimo, fazendo, ainda, um alerta quanto à forma de entender e aplicar este instituto:

O art. 6º da Portaria 1.886/94, ao tratar do conteúdo mínimo do curso jurídico elenca as matérias (conjunto de disciplinas que somadas compõem uma única área de conhecimento) que podem e devem ser desdobradas ou divididas em uma ou mais disciplinas do currículo pleno. [...].

Estas matérias fundamentais congregam as pré-noções indispensáveis à inteligência das leis e do genuíno sentido delas, configurando-se como pré-requisitos para que os discentes ingressem no ciclo profissional. [...].

Estas matérias profissionalizantes que, cogentemente, “estarão contidas em uma ou mais disciplinas do currículo pleno de cada curso”, devem ser ofertadas em quantidade e extensão requeridas pela realidade jurídica do País, constituindo o núcleo homogêneo de conhecimentos essenciais e indispensáveis à adequada formação do futuro bacharel em Direito.

Infere-se, outrossim, do art. 6º, que não mais se pode confundir “conteúdo mínimo” (necessário, porém insuficiente) com “currículo pleno” (possuidor de uma parte complementar e opcional), impondo-se aos cursos jurídicos usar a liberdade de comportamento assegurado na Portaria 1.886/94 para acrescentar outras matérias e disciplinas fundamentais e profissionalizantes que retirem o máximo do conteúdo mínimo, elidindo a autolimitação, responsável até hoje pela adoção do currículo mínimo como sendo o currículo pleno em muitos cursos e faculdades de Direito.

Ainda assim, os cursos puderam inserir em seus projetos pedagógicos diferenciais curriculares que conjuntamente formam uma concepção própria do curso, uma identidade curricular. Esses itens são inclusive objetos constantes do Manual de Avaliação do INEP, que identifica, por exemplo, a coerência do currículo com os objetivos do curso, com o perfil desejado do egresso, e em face das diretrizes curriculares nacionais. Ainda mais, avalia a adequação da metodologia de ensino à concepção do curso, a inter-relação das disciplinas na concepção e execução do currículo, o dimensionamento da carga horária das disciplinas e a adequação e atualização das ementas e programas das disciplinas e da bibliografia.

Dessa forma, é possível incluir entre os elementos de qualidade do curso a sua concepção e o seu desenvolvimento pedagógicos, seja no cumprimento do conteúdo curricular mínimo, seja na execução do próprio plano curricular.

i) Possibilidade de concentração em áreas de especialização

Outro importante elemento estabelecido pela Portaria, através do artigo oitavo, faculta aos cursos jurídicos a possibilidade de, a partir do quarto ano ou oitavo semestre, concentrar-se em uma ou mais áreas de especialização, segundo as vocações do curso e as demandas sociais e do mercado de trabalho.

j) A participação do coordenador do curso

A participação do coordenador do curso e a sua capacidade de interferência nos elementos qualitativos são considerados itens de fundamental importância no processo de construção e consolidação dos cursos. A participação do coordenador do Curso de Direito nas demais instâncias acadêmicas da IES e a sua atuação na integração dos docentes, sobretudo a partir da formação do colegiado de professores, estão entre os elementos que podem ser destacados como positivos.

A experiência profissional e a titulação do coordenador também são considerados fatores contributivos para o desenvolvimento qualitativo do curso, além do seu regime de trabalho, muitas vezes indicativo da efetiva dedicação do coordenador à administração e condução do curso. Este item, apesar de não constar de forma direta na Portaria 1.886/94, tem tratamento específico no Manual de Avaliação do INEP, no que se refere à organização didático-pedagógica dos cursos.

l) Organização e controle acadêmico

É fato que um curso que tenha um grande potencial pedagógico pode ser prejudicado por ineficiência administrativa. Em decorrência disso, a administração acadêmica de cada curso compõe também o seu referencial de qualidade. Aspectos como controle acadêmico, organização e eficiência administrativa e formação de pessoal técnico administrativo são decisivos nos processos internos do curso, e influenciam o resultado final da avaliação qualitativa.

Este item tem como objetivo principal avaliar os registros da vida escolar, destacando-se o atendimento ao aluno (matrícula, freqüências, trancamento de disciplinas, notas etc), ou seja, as facilidades à disposição dos discentes para acesso às informações sobre a vida acadêmica.

m) Sistema de avaliação de aprendizagem e auto-avaliação

Também é item constitutivo dos parâmetros de qualidade dos cursos jurídicos a existência de um programa bem definido de avaliação. Em um primeiro âmbito, refletindo a avaliação discente, sobretudo quanto à coerência do sistema de avaliação do processo de ensino e aprendizagem com a concepção pedagógica do curso.

Em um segundo aspecto, destaca-se a importância da existência de um sistema de auto-avaliação do curso.

n) Corpo docente: formação acadêmica e profissional, regime de trabalho e tempo de dedicação.

Induvidosamente, um dos elementos de mais significativa importância entre aqueles que indicam a qualidade de um curso jurídico é a formação do corpo docente, tanto no aspecto acadêmico quanto no profissional. No âmbito acadêmico, a titulação docente, com os três principais níveis de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado), é o principal aspecto indicador dos referenciais de qualidade.

No âmbito profissional, o tempo de magistério no ensino superior e de exercício profissional fora do magistério são considerados os itens de maior importância.

Por fim, a adequação da formação, seja no aspecto acadêmico ou profissional, pode influir em variações nas análises. Assim, uma pós-graduação em uma área diversa da disciplina lecionada pelo professor não possui o mesmo efeito da pós-graduação em área específica da sua atividade docente.

Se, por um lado, a formação docente é muito importante para a construção qualitativa do curso, também é fundamental o tempo de dedicação deste docente às atividades do magistério, e a própria eficácia desta dedicação. Assim, compõem os elementos de avaliação dos cursos o regime de trabalho dos docentes (tempo integral, tempo parcial ou horista), e os respectivos critérios de admissão, planos de carreira, estímulos ou incentivos profissionais, apoio da IES à produção científica, técnica, pedagógica ou cultural, à participação em eventos e à formação e atualização técnica e pedagógica.

Ainda mais, a produção científica do corpo docente também é item considerado de suma importância. Assim, publicações e demais produções intelectuais, orientação

em projetos de iniciação científica ou prática jurídica, por exemplo, ou atividade docente na pós-graduação, também indicam a boa formação do corpo docente do curso jurídico.

o) Instalações

As instalações do curso absorvem desde aspectos gerais, como espaço físico das salas de aula, da administração do curso, da sala de professores, e dos sanitários, até aspectos mais específicos, a exemplo das condições de acesso para deficientes físicos e estrutura de segurança. Todos esses elementos são avaliados com base no Manual do INEP, que detalha a importância e as especificidades de cada um.

Também inseridos no âmbito das instalações, os equipamentos são considerados de grande importância para a elevação dos padrões de qualidade dos cursos jurídicos. Acesso a equipamentos de informática pelos docentes e discentes, existência de recursos audiovisuais e multimídia e de rede de comunicação entre a comunidade científica são considerados elementos positivos.

Como se pode perceber, conseguiu-se atingir um grau bastante razoável de objetivação dos critérios de avaliação qualitativa dos cursos de Direito. A pesquisa descritiva, na segunda parte deste trabalho, aproveita-se deste grau de objetivação e passa a utilizar estes critérios como elementos de análise dos impactos qualitativos nos cursos de Direito da Região Metropolitana de Salvador. Foi com base nestes critérios que foram construídos os questionários e os formulários de entrevistas, de modo a perceber as dificuldades e os avanços dos cursos da RMS. Antes de adentrarmos na pesquisa descritiva, porém, é preciso analisar, sob o ponto de vista quantitativo, o desenvolvimento do ensino jurídico no Brasil.

6.2 ANÁLISE QUANTITATIVA DO PERÍODO 1995-2002 E O CRESCIMENTO DO ACESSO AOS CURSOS JURÍDICOS NO BRASIL E NA RMS

A análise quantitativa dos cursos jurídicos no Brasil e na Região Metropolitana de Salvador no período 1995-2002 tem como base os dados da “Sinopse do Ensino Superior” (MEC/INEP, 2003), que se referem especificamente aos anos de 1995 e 2002. Também são utilizadas as informações obtidas com a utilização do programa

EduData Brasil, disponível no *site* do INEP. A partir destes dados foram construídas as tabelas que serão demonstradas e servirão como instrumento de análise ao longo deste capítulo.

Para um melhor entendimento do fenômeno da expansão do ensino jurídico na RMS, os números que a envolvem foram comparados, ao longo da análise, aos dados da expansão do ensino jurídico em todo o Brasil e do ensino superior no País. Dessa forma tornou-se possível, além de uma análise isolada do crescimento dos cursos de Direito, a obtenção de resultados comparativos assim configurados: cursos jurídicos na RMS x cursos jurídicos no Brasil x cursos de graduação no Brasil.

6.2.1 O aumento de IES que possuem o curso jurídico

O primeiro elemento de análise refere-se ao número de IES que oferecem o curso jurídico, independentemente do número de vagas disponibilizadas por cada uma delas. A tabela abaixo apresenta os índices referidos.

	Total de IES		Total de IES	
	1995		2002	
Direito – RMS	02	Direito – RMS	13	
IES Federal	01	IES Federal	01	
IES Estadual	0	IES Estadual	0	
IES Municipal	0	IES Municipal	0	
IES Particular	01	IES Particular	12	
Direito – Brasil	235	Direito – Brasil	599	
IES Federal	42	IES Federal	55	
IES Estadual	16	IES Estadual	35	
IES Municipal	17	IES Municipal	14	
IES Particular	160	IES Particular	495	
Geral – Brasil	894	Geral – Brasil	1.637	
IES Federal	57	IES Federal	73	
IES Estadual	76	IES Estadual	65	
IES Municipal	77	IES Municipal	57	
IES Particular	684	IES Particular	1.442	

Fonte: INEP/MEC

Em 1995, existiam apenas duas IES que ofereciam o curso de Direito na RMS, a Universidade Federal da Bahia (1891) e o a Universidade Católica do Salvador (1960), ambos na cidade de Salvador. Durante mais de setenta anos, a RMS possuiu apenas um curso de Direito. Por mais 35 anos, apenas dois cursos

funcionavam na Região, totalizando mais de cem anos sem convivência com a expansão de cursos de graduação em Direito.

A partir de 1995, porém, os reflexos da política expansionista começaram a ser percebidos. O terceiro curso de Direito da RMS foi autorizado já naquele ano, tendo suas atividades iniciadas em 1996. A progressão continuou ao longo dos anos, de forma que, em 2002, treze cursos estavam autorizados a funcionar. Dois deles obtiveram a autorização ao final do ano de 2002, e apenas em 2003 deram início às suas atividades letivas. Ambos foram incluídos em todas as fases da pesquisa.

Em relação ao número de IES que oferecem cursos de Direito na RMS, o crescimento percentual registrado foi de 650% entre os anos de 1995 e 2002, com a abertura de onze novos cursos.

Comparando a realidade dos cursos jurídicos da RMS com os números de todo o País, é possível observar uma significativa variação numérica.

No mesmo período (1995-2002), o número de IES que oferecem o curso jurídico no Brasil passou de 235 para 599, o que representa um crescimento de 154,9%. Ainda comparando os anos de 1995 e 2002, o número de cursos de graduação no Brasil passou de 894 para 1.637, atingindo o percentual de 83,1%.

A seguinte tabela resume esta análise:

Índices de crescimento no período 1995-2002		
Cursos jurídicos na RMS	Cursos jurídicos no Brasil	Cursos de graduação no Brasil
650%	154,9%	83,1%

Fonte: INEP/MEC

Diante disso, pode-se perceber que o número de cursos de Direito na RMS obteve um crescimento significativamente superior quando comparado ao crescimento dos cursos jurídicos e também com os cursos de graduação em todo o Brasil. No que se refere à comparação entre os números de cursos jurídicos, a RMS obteve um crescimento de aproximadamente quatro vezes e meia maior que aquele observado em todo o País. Em relação a todo o processo expansionista, ou seja, em comparação ao crescimento do número de cursos de graduação no Brasil, os cursos jurídicos na RMS chegaram a crescer praticamente oito vezes mais.

Ainda em relação ao número de IES que oferecem os cursos de Direito, outro elemento também merece uma análise específica, qual seja, a proporção entre as IES de natureza pública e aquelas de natureza privada.

Comparativo de crescimento quanto à natureza das IES				
	Ano	IES Públicas	IES Privadas	Percentual de IES pública x percentual de IES privada
Direito – RMS	1995	01	01	50% - 50%
	2002	01	12	7,7% - 92,3%
Direito – Brasil	1995	75	160	31,9% - 68,1%
	2002	104	495	17,3% - 82,7%
Geral – Brasil	1995	210	684	23,5% - 76,5%
	2002	195	1.442	12% - 88%

Fonte: INEP/MEC

No período 1995-2002, quanto ao número de IES no Brasil, a participação do setor privado passou de 76,5% para 88%. Este fenômeno foi oportunamente analisado, e caracterizou a forte tendência do processo expansionista brasileiro em incentivar a abertura de novas IES privadas como forma de garantir a expansão do setor sem a necessidade de acréscimo do investimento público no período.

Quanto ao número de IES no Brasil que oferecem o curso de Direito, essa participação privada passou de 68,1% para 82,7%. Se, de certa forma, a presença do setor privado nos cursos de Direito (quanto ao número de IES) não chegou a alcançar a participação verificada em todo o sistema de graduação, ainda assim pode-se perceber que o crescimento da participação privada em todo o sistema foi proporcional ao crescimento especificamente nos cursos jurídicos no Brasil. Ou seja, a ocupação do espaço pelo setor privado deu-se de forma aproximada entre os cursos de graduação e, especificamente, os cursos de Direito no País.

Na RMS, porém, a situação foi diferente. Entre os dados analisados, nenhum crescimento representou tanto a desproporção entre os setores público e privado (considerando o número de IES) quanto àquele observado em relação aos cursos jurídicos na Região Metropolitana de Salvador. A participação privada passou de 50% em 1995 para 92,3% em 2002. Dos onze novos cursos de Direito surgidos a partir de 1995, todos são de caráter privado.

A tabela a seguir resume a proporção entre a participação dos setores público e privado quanto ao número de IES.

Índices de crescimento da participação do setor privado no período 1995-2002 (Qto. ao n. de IES)		
Cursos jurídicos na RMS	Cursos jurídicos no Brasil	Cursos de graduação no Brasil
50% - 92,3%	68,1% - 82,7%	76% - 88%

Fonte: INEP/MEC

Diante da análise deste primeiro elemento, referente ao crescimento do número de instituições que ofereciam o curso de Direito, conclui-se acerca da situação extremamente diferenciada em que se encontrava a Região Metropolitana de Salvador no que se refere à expansão do ensino jurídico no Brasil.

Os números locais possuem diferenças marcantes em comparação aos números nacionais. Apesar de estar clara a desproporção identificada pela análise quantitativa das IES, é possível, ainda assim, ressaltar algumas questões que colaboram para essa realidade.

É certo que, em 1995, os dois cursos do Direito da RMS representavam 0,85% do total de 235 cursos no Brasil. Considerando que Salvador é a terceira maior cidade em número populacional do País, esse índice demonstra uma participação bastante reduzida da Região. Em 2002, por sua vez, o índice de participação da RMS, com seus treze cursos, em relação ao Brasil, com seus 599 cursos, chegou a 2,17%.

Pode-se perceber, portanto, que o percentual de 2,17% de participação da RMS no que se refere ao número de IES que oferecem o curso jurídico não induz uma desproporção. O que configurou o desequilíbrio, no entanto, foi o rápido e volumoso crescimento, que se deu sobre uma base bastante limitada de cursos, gerando problemas que envolvem, por exemplo, a existência de poucos professores titulados (sobretudo em razão da existência de um único curso de mestrado e nenhum de doutorado até 2002).

6.2.2 O aumento de vagas e o posicionamento da demanda

Apesar de a análise relativa ao número de IES que oferecem o curso jurídico ser bastante esclarecedora, é certo que o demonstrativo com base no número total de vagas, independentemente da quantidade de IES, revela-se ainda mais conclusivo

para a pesquisa, sobretudo por ser este o índice capaz de avaliar o real crescimento do acesso ao ensino superior, e em especial aos cursos de Direito.

A tabela a seguir apresenta o crescimento no período 1995-2002, sendo considerado, para tanto, o número de vagas oferecidas pelos cursos, e não mais o número de cursos especificamente.

Vagas oferecidas		Vagas oferecidas	
1995		2002	
Geral – Brasil	610.355	Geral – Brasil	1.773.087
IES Federal	84.814	IES Federal	124.196
IES Estadual	61.352	IES Estadual	132.270
IES Municipal	31.979	IES Municipal	38.888
IES Particular	432.210	IES Particular	1.477.733
Direito – Brasil	55.706	Direito – Brasil	178.899
IES Federal	4.402	IES Federal	5.516
IES Estadual	2.165	IES Estadual	3.448
IES Municipal	2.875	IES Municipal	3.274
IES Particular	46.264	IES Particular	166.661
Direito – RMS	440	Direito – RMS	2.910
IES Federal	200	IES Federal	200
IES Estadual	0	IES Estadual	0
IES Municipal	0	IES Municipal	0
IES Particular	240	IES Particular	2.710

Fonte: INEP/MEC

Também em relação ao número de vagas nos cursos de Direito na RMS o crescimento no período analisado apresentou características bastante específicas.

As vagas oferecidas nos cursos de graduação em todo o País passaram de 610.355 em 1995 para 1.773.097 em 2002, representando um crescimento de aproximadamente 190,5%.

Os cursos de Direito brasileiros, por sua vez, cresceram 221,1% no que se refere ao número de vagas, que passaram de 55.706 em 1995 para 178.899 em 2002. Assim como em relação ao crescimento com base no número de IES, o aumento com base no número de vagas foi razoavelmente proporcional no Brasil entre os cursos de graduação em geral e os cursos de Direito especificamente.

Porém, o crescimento quanto ao número de IES que oferecem curso jurídico, que já se revelava muito mais significativo na RMS em comparação ao Brasil, mostra-se ainda maior e mais desproporcional (na análise comparativa) quando analisado o critério de número de vagas.

Em 1995, os dois cursos de Direito existentes na RMS disponibilizavam 440 vagas anuais. Em 2002, o número de vagas dos cursos jurídicos instalados na Região Metropolitana de Salvador totalizava 2.910, representando um crescimento aproximado de 661%.

A tabela a seguir apresenta com clareza esta desproporção:

Índices de crescimento no período 1995-2002		
Vagas em cursos jurídicos na RMS	Vagas em cursos jurídicos no Brasil	Vagas em cursos de graduação no Brasil
661%	221,1%	190,5%

Fonte: INEP/MEC

Se o índice de crescimento das vagas nos cursos jurídicos da RMS, por si só, já representa uma desproporção significativa do processo expansionista, a análise desse aumento sob o ponto de vista da natureza das instituições que disponibilizam essas vagas refletem, mais uma vez, o caráter privatista da expansão promovida entre os anos de 1995 e 2002.

Comparativo de crescimento quanto à natureza das vagas				
	Ano	Vagas em IES públicas	Vagas em IES privadas	Percentual de vagas em IES públicas x percentual de vagas em IES privada
Direito - RMS	1995	200	240	45,5% - 54,5%
	2002	200	2.710	7,5% - 92,5%
Direito - Brasil	1995	9.442	46.264	17% - 83%
	2002	12.238	166.661	7% - 93%
Geral - Brasil	1995	178.145	432.210	29% - 71%
	2002	295.354	1.477.733	16,5% - 83,5%

Fonte: INEP/MEC

No período 1995-2002, quanto ao número de vagas em cursos de graduação no Brasil, a participação do setor privado passou de 71% para 83,5%.

Quanto ao número de vagas em cursos de Direito no Brasil, essa participação privada passou de 83% para 93%. Pode-se notar que o processo expansionista consolidou um “monopólio” do setor privado no que se refere ao ensino jurídico. O setor público ficou restrito a 7% das vagas disponibilizadas em todo o País.

Na RMS, porém, a situação foi peculiar. Apesar de seguir de forma muito próxima os números identificados nos cursos jurídicos brasileiros, já que na Região a participação privada atingiu o índice de 92,5%, é fundamental ressaltar que a sua situação em 1995 era de profunda diferença em relação ao resto do País.

Enquanto no Brasil a participação do setor privado nas vagas dos cursos jurídicos era de 83% em 1995, na RMS essa participação era de 54,5%, representando um equilíbrio entre as participações pública e privada. Se em 2002 a relação entre RMS e Brasil igualou-se, é óbvia a conclusão acerca do crescimento muito maior de vagas privadas na RMS em relação ao Brasil no período analisado.

A tabela a seguir resume a proporção entre a participação dos setores público e privado quanto ao número de vagas nos cursos de Direito.

Índices de crescimento da participação do setor privado no período 1995-2002 (Qto. ao n. de vagas)		
Cursos jurídicos na RMS	Cursos jurídicos no Brasil	Cursos de graduação no Brasil
54,5% - 92,5%	83% - 93%	71% - 83,5%

Fonte: INEP/MEC

Diante desta análise, conclui-se, mais uma vez, acerca da situação peculiar em que se encontrou a Região Metropolitana de Salvador no que se refere à expansão do ensino jurídico no Brasil. Se, por um lado, a Região Metropolitana de Salvador por ser considerada, em uma análise isolada do ano de 2002, um “espelho” do ensino jurídico no Brasil, quanto a diversos fatores identificados isoladamente naquele ano, o mesmo não se pode afirmar quando da análise do período 1995-2002. Como a situação em 1995 era de grande desproporção em relação ao resto do País, para que os quadros demonstrassem equilíbrio em 2002 o crescimento no período consolidou diferenças significativas.

Assim, uma análise isolada dos números relativos a 2002 não seria suficientemente capaz de demonstrar com precisão o processo expansionista peculiar da RMS, sobretudo em razão das dificuldades de construção, em tão curto período, de onze novos cursos de Direito, e da triplicação (em número de vagas) de um dos cursos já existentes em 1995 (UCSAL). Se os números de 2002 são em muito próximos na comparação entre a RMS e o Brasil, é certo que essa não era a realidade em 1995. Os números gerais já indicavam que o Brasil estava bem mais “adiantado” no processo expansionista que a RMS, que, em razão da “defasagem” identificada em 1995, foi obrigada a construir um novo mundo do ensino jurídico em apenas oito anos, a partir do crescimento de 661% do número de vagas.

Essa situação trouxe reflexos diretos nos parâmetros de qualidade estabelecidos pelo MEC. Com essa quantidade de cursos sendo formados ao mesmo tempo, será

que as IES conseguiram se integrar às exigências qualitativas do MEC? Surgiram novos professores, com formação e titulação adequada, para absorver o vertiginoso crescimento de vagas? Qual o perfil desse “novo” aluno de Direito? Esses e outros questionamentos são avaliados na segunda etapa da pesquisa, que possui um caráter descritivo e foi construída a partir da pesquisa de *survey*, aplicada a alunos, professores e coordenadores dos cursos da RMS, e descrita no capítulo seguinte. Valem ainda alguns relatos acerca do posicionamento da demanda de candidatos entre os anos de 1995 e 2002.

Considerando o início do processo expansionista no ano de 1995, como ficou posicionada a demanda por essas novas vagas após oito anos? Com a expansão, há mais oferta que procura ou ainda há falta de vagas?

No que se refere aos cursos jurídicos no Brasil, foi visto que as 599 IES disponibilizavam, em 2002, 178.899 vagas na graduação. Segundo os dados oficiais (MEC/INEP, 2003b), 655.767 pessoas inscreveram-se nos processos seletivos para ingressos nessas vagas disponíveis, resultando numa relação candidato/vaga de 3,66. A partir desses números, poder-se-ia concluir que o número de vagas disponibilizadas ainda não era suficiente para suprir a demanda populacional pelo curso de Direito.

Ocorre, porém, que, apesar das 178.899 vagas disponíveis, apenas 125.490 novos alunos ingressaram nos cursos jurídicos em 2002, resultando em um preenchimento de aproximadamente 70,1%. Ao mesmo tempo em que existem 3,66 pessoas interessadas em ingressar no curso de Direito, praticamente 30% das vagas disponibilizadas ficaram ociosas no ano de 2002.

Esse fenômeno certamente não tem origem nos índices de reprovação dos candidatos às vagas, mas sim na natureza destas vagas colocadas à disposição. Como visto anteriormente, 93% (166.661) das vagas dos cursos jurídicos estão concentradas na iniciativa privada. Nesta faixa concentra-se a significativa ociosidade do sistema de graduação em Direito. Das 12.238 vagas de natureza pública disponibilizadas em 2002, 11.471 foram preenchidas, representando um percentual de ocupação de quase 94%. Por outro lado, nas 166.661 vagas de natureza privada ingressaram apenas 114.019 alunos (68,4%).

“Até aluno da 8ª série passa em vestibular”, denunciou a Folha de São Paulo. “Muitas vagas, insuficiência de interessados e um simulacro de vestibular. Essa é a realidade em diversas universidades privadas no País. Na prática, nessas instituições, as provas de seleção só existem para cumprir a exigência legal” (TAKASHI; BALLE, 2005).

Assim, o questionamento em torno da relação entre oferta e procura das vagas nos cursos de graduação em Direito possui uma dupla concentração. Por um lado, o não preenchimento no sistema público é de apenas 6%. Em outro âmbito, o setor privado enfrenta uma ociosidade superior a 31%, sendo este mais um reflexo da concentração no setor privado obtida com o processo de expansão da educação superior brasileira.

A Região Metropolitana de Salvador (RMS), por sua vez, não refletiu, até 2002, essa realidade brasileira. Das 2.910 vagas disponibilizadas, 2.762 foram preenchidas, representando uma ocupação de praticamente 95% das vagas. Todas as vagas ociosas têm origem na iniciativa privada, já que as 200 vagas da UFBA foram devidamente preenchidas (MEC/INEP, 2003b).

Como tratado anteriormente, a RMS tinha, em comparação à média brasileira no ano de 1995, índices bastante retraídos de acesso da população aos cursos jurídicos. A partir dessa realidade, é possível identificar a hipótese de que os elevados índices de ocupação das vagas são originários da demanda excessivamente reprimida identificada na RMS antes da expansão. Assim, essa elevada taxa de ocupação estaria sendo feita inclusive por parte da população que já estaria fora da idade escolar (18 a 24 anos), e que, anteriormente, estava à margem do acesso aos cursos jurídicos. Esta hipótese é tratada na pesquisa descritiva, quando se buscou avaliar o perfil do aluno do curso de Direito da RMS.

Os elementos destacados podem ser melhor observados a seguir, no relatório descritivo da pesquisa ora formulada.

SEGUNDA PARTE: O CARÁTER DESCRITIVO

7 O CARÁTER DESCRITIVO: PESQUISA DE *SURVEY* (LEVANTAMENTO)

A palavra *survey* pode ser traduzida para a língua portuguesa pela expressão “levantamento”. Como denominação de método de pesquisa, mantiveram-se as relações lingüísticas, tendo a pesquisa de *survey* o mesmo significado do levantamento. Neste trabalho, foi adotada com mais freqüência a expressão “pesquisa de *survey*”, apesar de, por vezes, surgir, no mesmo sentido, a caracterização do “levantamento”.

Cumprе ressaltar, ainda inicialmente, a noção geral da pesquisa de *survey*, que possui como fator principal o levantamento de informações a um determinado grupo de pessoas, no sentido de realizar uma análise quantitativa do problema estudado através da aplicação de instrumentos apropriados, sobretudo questionários, obtendo uma visão sobre aquele estudo de forma correspondente aos dados coletados. As pesquisas de *survey* geralmente buscam medir valores, crenças, opiniões, conhecimento e comportamento das pessoas. A grande utilidade deste tipo de metodologia é o acesso ao conhecimento das atitudes e comportamentos de grandes populações (como, por exemplo, de um país, Estado ou cidade) acessando apenas um número relativamente pequeno de pessoas escolhidas por procedimentos estatísticos/ probabilísticos. As principais aplicações da pesquisa de *survey* são observadas em pesquisas realizadas para orientar processos eleitorais, mercado consumidor, políticas públicas e estudos nas áreas de ciências sociais.

O levantamento realizado nesta segunda parte da pesquisa tem o caráter descritivo, sendo representado por técnicas de coleta de dados através do questionário. Definição sobre a pesquisa descritiva é oferecida por Antônio Carlos Gil (2002, p.42), consolidando esta escolha metodológica:

As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma das suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática. (...) As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. (...) Geralmente assumem a forma de levantamento.

Assim, o método de pesquisa de *survey* foi o escolhido para a etapa descritiva da pesquisa. O método de *survey* pode assumir de forma bastante satisfatória este caráter descritivo. Sobre o objetivo descritivo da pesquisa de *survey*, Babbie (1999, p.96) analisa que este se caracteriza com o intuito da pesquisa de descobrir a distribuição de certos traços e atributos de alguma população. A finalidade principal seria, portanto, descrever e não explicar os dados obtidos.

Ainda que assuma essencialmente a característica descritiva, o levantamento realizado absorve, por vezes, uma característica explicativa na interpretação dos dados. Trata-se de um objetivo adicional, acrescentado a itens em que a descrição, por si só, não torna esclarecedor o dado obtido. Para tanto, “explicar requer quase sempre análise multivariada – o exame simultâneo de duas ou mais variáveis” (BABBIE, 2003, p.97).

No caso do presente trabalho, a pesquisa de *survey* será aplicada a estudantes e professores dos cursos de Direito da RMS, com o objetivo de coletar dados e opiniões acerca do ensino jurídico na referida região. É fundamental, no entanto, a identificação de algumas classificações conceituais do *survey* para o delineamento da pesquisa.

Cumprir destacar inicialmente qual é o universo da pesquisa: estudantes e professores de cursos jurídicos. Universo, para Babbie (2003, p.121), “é a agregação teórica e hipotética de todos os elementos definidos num *survey*”. “O universo é totalmente não específico quanto a tempo e lugar” (BABBIE, 2003, p.121).

A população da pesquisa, por sua vez, é algo específico quanto aos elementos do *survey*. Neste caso, quer se analisar os cursos jurídicos da RMS de Salvador no ano de 2002. Portanto, a população da pesquisa, da qual de fato é extraída a amostra, é “estudantes e professores dos cursos jurídicos da RMS de Salvador no ano de 2002”. Assim, cada uma dessas categorias (estudantes e professores) passou a compor uma unidade de amostra (BABBIE, 2003).

Considerando os objetivos da pesquisa, o questionário foi escolhido como instrumento de coleta de dados das duas categorias (alunos e professores). Nitidamente, o questionário configura-se como o instrumento de mais fácil aplicação, não exigindo um treinamento mais rigoroso daquele que o aplica, gerando, sobretudo, redução de tempo e custo.

7.1 A APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS AOS ALUNOS DOS CURSOS JURÍDICOS (PRIMEIRA CATEGORIA)

Inicialmente, cumpre esclarecer os critérios estabelecidos para a aplicação da pesquisa à primeira das duas categorias, qual seja, os alunos dos treze cursos de Direito.

Como forma de afastar o maior número possível de variáveis, definiu-se que os alunos pesquisados deveriam estar situados em um mesmo momento acadêmico. Desta forma, estaria reduzida uma das variáveis mais marcantes dentro do universo de alunos de um mesmo curso. É evidente que o aluno que acaba de ingressar em um curso superior possui elementos bastante diferentes daquele aluno que já se encontra em fase de conclusão da faculdade, sendo esta variável bastante representativa.

Ocorre que, a partir da análise dos treze cursos jurídicos da RMS, percebe-se que os mais recentes foram autorizados a funcionar no final do ano de 2002, somente iniciando as atividades acadêmicas no ano de 2003. Conseqüentemente, no momento escolhido para a aplicação dos questionários aos alunos (outubro e novembro de 2003), estes cursos tinham alunos matriculados apenas nos dois primeiros semestres acadêmicos.

A partir deste dado, conclui-se que, se a pesquisa deveria ser aplicada a todos os cursos jurídicos, obtendo como amostra alunos do mesmo semestre acadêmico, somente seria possível a realização da mesma obtendo como amostra os alunos dos dois primeiros semestres. Caso contrário, os cursos mais recentes estariam impossibilitados de compor o universo da pesquisa.

Desenvolvendo o raciocínio metodológico em torno do universo pesquisado, considerou-se razoável não incluir na amostra os alunos do primeiro semestre, haja vista que o caráter da pesquisa a ser aplicada envolve questões que demandam um razoável conhecimento da IES em que o aluno pesquisado está matriculado, não sendo pertinente inserir na amostra alunos que conhecem o seu curso há apenas três ou quatro meses.

Assim, concluiu-se pela composição da amostra do levantamento por alunos matriculados no segundo semestre letivo dos treze cursos jurídicos da RMS. Além de diminuir consideravelmente as variáveis em torno da amostra, esta definição também facilita a aplicação instrumental da pesquisa, posto que a objetivação da aplicação dos questionários torna-se um dos maiores desafios em um levantamento de tamanha abrangência.

Também se faz necessária uma ressalva em torno do ambiente em que será aplicada a coleta dos dados. Como a composição da amostra foi definida a partir dos alunos matriculados no segundo semestre letivo de cada IES, o ambiente mais adequado para a aplicação da referida pesquisa é a própria sala de aula. Para tanto, foi enviada carta explicativa e modelo do questionário a cada coordenador de curso. Após a autorização para realização da pesquisa, um professor pertencente às turmas de segundo semestre direciona um tempo entre dez e quinze minutos, no início ou final da aula, para a aplicação do questionário.

Note-se que a amostra foi definida como “alunos matriculados no segundo semestre da IES pesquisada”. Assim, todas as turmas de segundo semestre das treze IES passaram a configurar a amostra da pesquisa. Logicamente isso não significa que a pesquisa obtenha a resposta ao questionário de todos os alunos, sobretudo em função da ausência de alguns deles na sala de aula no momento da aplicação. O que se quer, porém, é reunir o maior número possível de questionários respondidos em cada IES, com o objetivo primordial de diminuir a margem de erro da pesquisa, posto que a precisão será diretamente proporcional à proximidade numérica entre a amostra e o universo pesquisado.

Um dos treze cursos não aceitou participar da pesquisa na forma como ele foi proposta, reduzindo o universo para doze cursos jurídicos. Ao final da pesquisa, foram aplicados questionários a 1.410 alunos.

Por fim, fazem-se necessários alguns esclarecimentos em torno do questionário aplicado aos alunos. Foram apresentadas vinte e uma questões objetivas, divididas em quatro partes, detalhadas a seguir.

A primeira parte é composta por seis questões, com conteúdo que absorve o perfil do aluno pesquisado, definidos a partir dos seguintes elementos: sexo, idade,

atividade profissional, raça, experiência em outro curso superior e escola em que cursou o ensino médio.

A segunda parte do questionário traduz a visão do aluno pesquisado sobre a organização didático-pedagógica da sua IES. São quatro questões que analisam a qualidade geral, número médio de alunos em sala de aula, apresentação dos planos de ensino e incentivo a atividades acadêmicas complementares.

A terceira parte apresenta uma visão do aluno em torno do corpo docente do seu curso. São também quatro questões, que pesquisam a impressão do pesquisado acerca do domínio da matéria por parte dos professores, disponibilidade fora da sala de aula, assiduidade e pontualidade.

Por fim, a quarta e última parte do questionário aborda elementos acerca da infraestrutura da IES. São sete questões, que tratam das impressões dos alunos acerca de instalações físicas, microcomputadores, serviços da secretaria e biblioteca.

Vale ressaltar, ainda, que, exceto quanto ao perfil do aluno pesquisado, as outras três partes do questionário foram baseadas no Manual de Avaliação dos Cursos Jurídicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), órgão ligado ao Ministério da Educação (MEC), que divide o curso nessas três dimensões apresentadas no questionário (aspectos didático-pedagógicos, corpo docente e infraestrutura). Assim, possibilitou-se uma análise a partir dos elementos identificados pelo INEP como indicadores de qualidade dos cursos jurídicos, justificando, plenamente, os critérios adotados na elaboração do questionário aos alunos.

7.2 A APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS AOS PROFESSORES DOS CURSOS JURÍDICOS (SEGUNDA CATEGORIA)

Diferentemente da situação encontrada entre os alunos, não seria razoável identificar uma subcategoria (no caso dos discentes, somente aqueles do segundo semestre) para aplicação dos questionários aos professores. Concluiu-se que variáveis como disciplina ou semestre que leciona, por exemplo, não são significativas para os objetivos pretendidos. Por certo alguma outra variável, como o tempo de vínculo existente entre o professor e a instituição, apresenta sinais de

relação com os objetivos da pesquisa. Porém, considerando que muitas das instituições pesquisadas são bastante novas, esta variável também foi desconsiderada na aplicação dos questionários.

Portanto, definiu-se que a amostra como “professores do curso de Direito da IES pesquisada”. Para tanto, os discentes eram convidados a participar da pesquisa na sala dos professores durante o intervalo das aulas, buscando-se uma quantidade de dez professores por IES. No total, foram aplicados 120 questionários a docentes nos doze cursos pesquisados.

Diferentemente da primeira categoria, para os docentes foi definido um número fechado por instituição (e naturalmente um número fechado para toda a amostra). Tal procedimento pode ser justificado pela impossibilidade de encontrar, em um mesmo tempo e espaço, uma quantidade significativa de docentes para aplicação do questionário. É necessário, então, adotar um número específico para as IES, de forma que a pesquisa seja feita de forma paulatina, somente sendo concluída após a efetivação de uma amostra segura (GIL, 2002).

Quanto ao questionário aplicado aos professores, foi composto por quinze questões divididas em cinco grupos. O primeiro grupo foi denominado “perfil do docente”. São cinco questões que buscam identificar as razões pela escolha da carreira docente, tempo de conclusão da graduação, tempo de exercício da atividade docente, nível de pós-graduação e experiência em docência de pós-graduação.

O segundo grupo de questões tratou da relação entre o docente e a instituição, especificamente abordando a quantidade de instituições que o professor leciona e o regime de trabalho.

O terceiro grupo de questões buscou a análise acerca do curso em que o professor leciona, abordando elementos como qualidade geral do curso, comparação qualitativa entre o curso que leciona e o curso em que se graduou, acervo da biblioteca e projeto pedagógico do curso.

Posteriormente, buscou-se dos professores uma análise sobre o perfil do aluno da sua instituição, especificamente sobre interesse e formação anterior deste aluno.

Por fim, o questionário pediu aos docentes uma análise sobre a expansão do ensino jurídico, notadamente sobre questões como acesso, qualidade e problemas enfrentados.

7.3 A ÉTICA NA PESQUISA DE *SURVEY*

Existem questões que, apesar de não fazerem parte do método científico, formam um grupo de normas obrigatórias aos cientistas que utilizam a pesquisa de *survey*. São as normas éticas, que formam quase um consenso em relação à aplicação das pesquisas.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a participação do pesquisado deve ser voluntária. E essa condição deve ser explícita, não podendo ser considerada como entendimento tácito. Não se descarta, no entanto, um comportamento persuasivo do entrevistador ou daquele que aplica os questionários, no sentido de convencer o indeciso a participar da pesquisa.

É importante destacar, também, que a pesquisa de *survey* não deve, em nenhum momento, prejudicar o entrevistado, que voluntariamente cooperou. Neste sentido, a revelação de informações confidenciais, por exemplo, é considerada um desvio sério dos propósitos da pesquisa. Devem ser ressaltados, ainda neste sentido, o anonimato e o sigilo.

Assim, todo o desenvolvimento desta pesquisa foi norteado pelos padrões de comportamentos éticos fundamentais à pesquisa de *survey*, sobretudo quanto aos aspectos da voluntariedade, do anonimato e do sigilo.

8 A SITUAÇÃO DOS CURSOS JURÍDICOS DA RMS: UM RETRATO A PARTIR DA EXPANSÃO

A pesquisa de *survey* aplicada a alunos e professores dos cursos jurídicos da Região Metropolitana de Salvador tornou possível o desenvolvimento da situação desses cursos a partir de diversos aspectos. Inicialmente, buscou-se a identificação do perfil dos alunos dos cursos jurídicos a partir da expansão. Posteriormente, o mesmo sentido direcionou a caracterização do corpo docente. Na seqüência, a pesquisa identificou a opinião de alunos e professores acerca da qualidade geral do curso do qual fazem parte. Adentrando em indicadores específicos de qualidade (a exemplo de aspectos pedagógicos, estruturas e bibliotecas dos cursos), buscou-se uma análise a partir de parâmetros identificados pelo MEC como importantes para os cursos jurídicos. Por fim, delineou-se uma visão do corpo docente acerca da expansão dos cursos jurídicos, que se mostrou bastante esclarecedora para os objetivos desta pesquisa, conforme será visto a seguir.

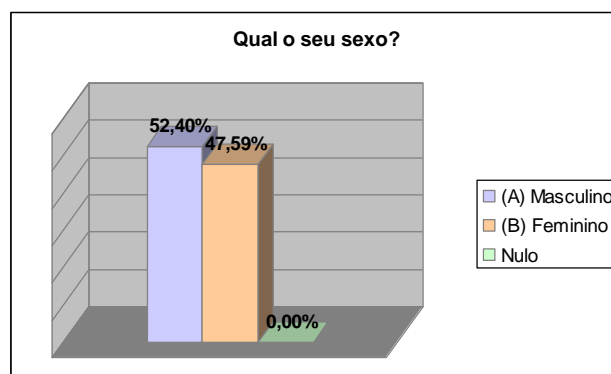
8.1 O PERFIL DOS ALUNOS

No levantamento realizado entre professores e alunos dos cursos jurídicos da RMS, buscou-se, inicialmente, identificar, mesmo que de forma básica, o perfil dos discentes. Para tanto, foram construídas seis perguntas aos alunos e uma aos docentes que, juntas, permitem algumas conclusões a partir do resultado obtido.

O primeiro item do questionário aplicado aos alunos refere-se ao gênero. Com este elemento buscou-se avaliar alguma possível desproporção entre a participação de homens e mulheres no corpo discente dos cursos jurídicos. É certo que o curso de Direito teve na sua origem uma participação substancialmente maior de homens em relação às mulheres, assim como diversos outros cursos de graduação considerados “clássicos”, a exemplo de medicina e engenharia. As mulheres eram, tradicionalmente, conduzidas aos cursos de licenciatura.

Este item da pesquisa procurou avaliar o quanto este fenômeno histórico havia se diluído. Por uma simples convivência com qualquer faculdade de Direito do País é possível avaliar que há real equilíbrio entre a participação de homens e mulheres. A

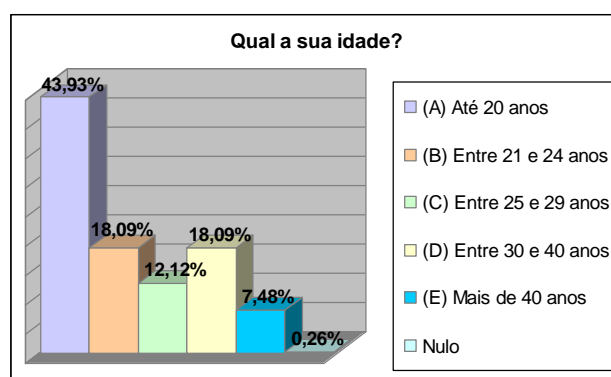
pesquisa, porém, buscou verificar isso de forma mais aproximada, com uma maior amostra e conseqüentemente um menor índice de desvio.



Pelo resultado, pode-se perceber que a presença de 52,40% de estudantes do sexo masculino e a de 47,59% de estudantes do sexo feminino traduzem o equilíbrio numérico absoluto nesta relação, sobretudo em razão da margem de erro estabelecida na pesquisa.

Este equilíbrio representa um elemento de extrema importância para a sociedade brasileira. Como o curso de Direito é requisito para o alcance de diversos cargos públicos, a presença feminina vai ajudando a equilibrar um desvio histórico representado pela sobreposição numérica do homem em relação à mulher no comando do Estado brasileiro.

A idade do aluno do curso de Direito também foi eleita como um elemento importante no processo de conhecimento do perfil do grupo pesquisado.



Os resultados permitem conclusões interessantes. Considerando que os questionários foram aplicados exclusivamente a alunos do segundo semestre do curso, e que apenas cerca de 44% deles possuem até 20 anos (idade para a conclusão do curso com 24 anos), é notável que mais da metade dos alunos

pesquisados estão fora do padrão de idade escolar estabelecido pela ONU (18 a 24 anos).

É interessante perceber que, em relação à expansão da educação superior, um dos critérios estatísticos mais utilizados para a avaliação das políticas públicas refere-se ao percentual da população em idade escolar matriculado em curso superior. Note-se que, no caso dos cursos de Direito, praticamente 40% da população pesquisada encontra-se totalmente fora da idade escolar oficial. Conseqüentemente, esses alunos não entrarão nos cálculos para efeito de contabilizar determinados objetivos das políticas públicas. Outros 18,04%, apesar de estarem inseridos na classificação de idade escolar, estarão fora dela antes de terminarem o curso.

O Plano Nacional de Educação (PNE), por exemplo, estabeleceu a meta de inclusão de 30% da população em idade escolar (18 a 24 anos) no ensino superior até o ano de 2010. Se os dados encontrados nesta pesquisa refletem o perfil real dos estudantes de Direito no Brasil, somente seis em cada dez vagas criadas nos cursos jurídicos serão computadas para efeito de alcance das metas estabelecidas no PNE, pois as outras quatro vagas estão sendo ocupadas por alunos que já estão fora da idade escolar.

Não se quer, absolutamente, imaginar que esse fenômeno seja algo ruim. É importante para o País que mesmo aquelas pessoas que já estejam inseridas na produção nacional tenham, de forma constante, o aperfeiçoamento profissional. O que se quer, no entanto, é buscar a percepção de que o curso de Direito, e outros que possam vir a apresentar dados parecidos, podem não confirmar, de forma absoluta, os resultados planejados quanto ao acesso da população em idade escolar ao ensino superior.

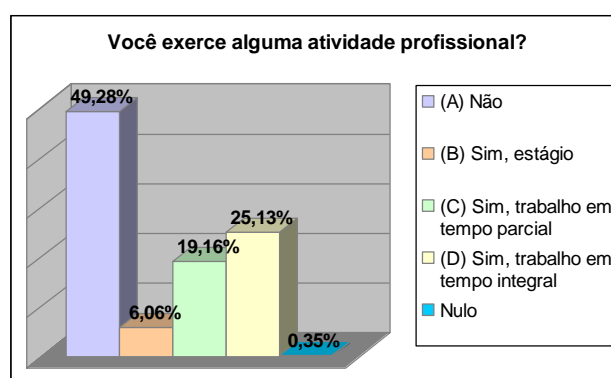
A Universidade Federal da Bahia, no entanto, mesmo após a expansão, resguarda o perfil do aluno jovem. Enquanto quase 44% dos alunos dos cursos da RMS possuem até 20 anos, o curso de Direito da UFBA alcança o percentual de 72,97% de alunos nesta faixa etária (tabela anexa).

Apesar da expansão ter configurado a formação de um público estudantil mais velho, o curso de Direito da UFBA permanece como um curso “jovem”, assim como o curso da Universidade Católica do Salvador (além da UFBA, a outra IES a oferecer curso

jurídico antes da expansão). Na UCSal, 59,65% dos alunos do curso de Direito tinham até 20 anos.

Desta forma pode-se perceber que os novos cursos absorveram uma demanda de alunos mais velhos que aqueles que ingressam nos novos cursos. Pode-se sugerir, hipoteticamente, que os alunos mais novos, recém saídos do ensino médio e com uma maior preparação técnica para o vestibular, escolhem os cursos mais tradicionais.

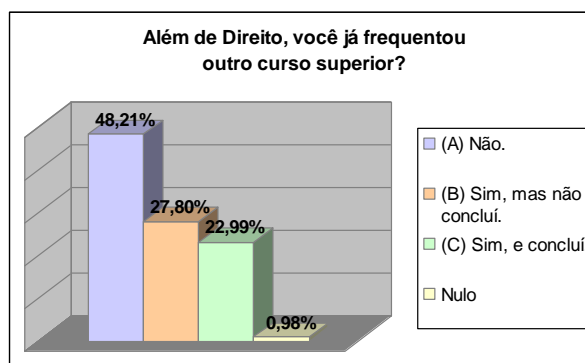
Ainda no sentido de identificar o perfil do estudante de Direito após a expansão do ensino superior, buscou-se identificar a participação do aluno no mercado de trabalho, seja como estagiário, seja como trabalhador.



Este terceiro item demonstra que praticamente 45% dos alunos declararam que trabalham (excluindo aqueles que fazem estágio), mesmo que em tempo parcial. Considerando que cerca de 56% dos alunos pesquisados possuem mais de 20 anos, este resultado reforça, juntamente com o item anterior, uma mudança de perfil do estudante de Direito, que será analisado mais detalhadamente a seguir.

No curso de Direito da UFBA, no entanto, 91,89% declararam que não trabalham, demonstrando novamente uma dissonância com o público geral caracterizado a partir da expansão. Na UCSal, por sua vez, 60,79% dos alunos não exercem atividade profissional, índice também bastante superior à média geral.

O quinto item da pesquisa, analisado logo após o terceiro por questões didáticas, ainda no que se refere ao perfil dos alunos dos cursos jurídicos, revela aspectos que ajudam a construir de forma mais sólida um novo caráter do corpo discente.

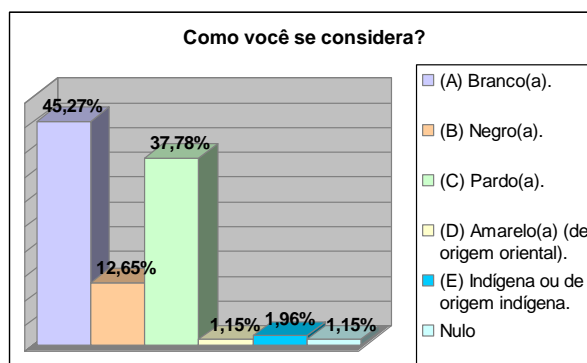


Mais da metade dos alunos pesquisados (50,79%) declararam já terem frequentado outro curso superior, além de Direito. Praticamente 23% chegaram a concluir este outro curso.

Este dado remete novamente à questão abordada no item 02, que alerta para o aproveitamento apenas parcial das vagas criadas nos cursos de Direito para o alcance dos resultados previstos em políticas públicas de educação. Se 23% dos alunos já concluíram outro curso superior, esse fato deve ser levado em consideração a partir do momento em que se projete a inclusão dessas pessoas na classificação de “graduados”. Não bastará, portanto, o cruzamento dos dados referentes à colação de grau com a totalidade da população brasileira para o alcance do percentual da população brasileira graduada. Assim, a expansão da educação superior provocou o fenômeno da duplicidade do diploma de graduação em um percentual significativo dos estudantes (no caso de Direito, 23%, se todos vierem a concluir o curso), o que traz à tona a necessidade de uma análise mais detalhada de todas as circunstâncias que envolvem a questão, evitando desvios muitas vezes significativos nos processos de planejamento e análise das políticas públicas.

Mais uma vez os cursos existentes antes da expansão encontram-se em posição diferenciada em relação à média geral. Enquanto mais da metade dos alunos dos cursos jurídicos da RMS já frequentaram outro curso superior, na UFBA (24,31%) e na UCSal (43,17%) esses índices são menores. Ainda assim, pode-se avaliar como bastante altos os percentuais de alunos que cursaram outra graduação além do Direito. Uma pesquisa com maior cunho exploratório poderia identificar razões para isso, como falta de orientação sobre a carreira escolhida, falta de identificação com o curso, dentre outros possíveis fatores.

O perfil racial dos alunos dos cursos jurídicos também foi identificado pela pesquisa.

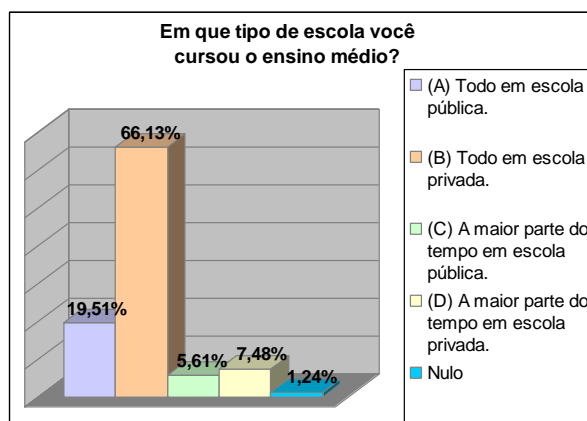


Ao adentrar no perfil racial dos estudantes dos cursos de Direito, os resultados indicaram que a participação dos negros mostrou-se bastante tímida (12,65%). Mesmo considerando que menos da metade (45,27%) dos pesquisados declarou-se “branco(a)”, este número ainda é maior que o grupo classificado como “pardo(a)” (37,78%). Quanto ao aspecto racial, vale ressaltar que este item deverá revelar um desvio mais significativo que os demais quando se projetar para a realidade brasileira. A Região Metropolitana de Salvador possui índices de população negra bastante superiores à média do País (IBGE, 2005).

Comparativamente aos cursos já existentes antes da expansão, a UFBA apresentou um índice de 18,91% de negros, superior inclusive à média geral, enquanto a UCSal possui 11,36% de negros no seu curso jurídico. Enquanto o resultado da UCSal pode ser considerado, de acordo com a margem de erro da pesquisa, equivalente ao resultado geral, surpreende a maior proporção de negros no curso de Direito da UFBA em relação à média dos cursos da RMS. No entanto, considerando as categorias “negros e pardos” de forma conjunta, a UFBA alcançou um índice de 51,34%, enquanto que a média geral é de 50,43%, praticamente igual. Uma pesquisa mais detalhada poderia descobrir se realmente há uma maior presença de negros na UFBA ou se, hipoteticamente, por exemplo, o estudante da UFBA tem maior propensão a declarar-se negro em vez de pardo.

Independentemente dessas análises, pode-se concluir que a população do curso de Direito está bastante distante de representar a sociedade soteropolitana sob o ponto de vista racial. A expansão não foi capaz, portanto, de aumentar o acesso dos negros aos cursos jurídicos.

O sexto item do questionário aplicado aos alunos buscou informações sobre a natureza de escola em que o estudante cursou o ensino médio.



25,12% dos entrevistados declararam ter cursado todo ou a maior parte do ensino médio em escola pública. Este dado, por si só, não permite conclusões mais específicas sobre os efeitos da expansão em relação ao acesso do estudante de baixa renda ao ensino superior.

O cruzamento desses dados gerais com aqueles obtidos especificamente no único curso de Direito de natureza pública da RMS, no entanto, esclarecem mais o fenômeno. Enquanto 25,12% dos estudantes de Direito da RMS têm origem na escola pública, apenas 10,80% dos alunos de Direito da Universidade Federal da Bahia tem essa mesma origem (tabela anexa).

O outro curso existente antes da expansão (UCSal) apresenta 13,63% de alunos originários integralmente na escola pública, número também muito abaixo da média dos cursos. Daí depreende-se que a expansão, mesmo focada no ensino superior privado, possibilitou um maior acesso dos alunos originários da escola pública ao ensino superior.

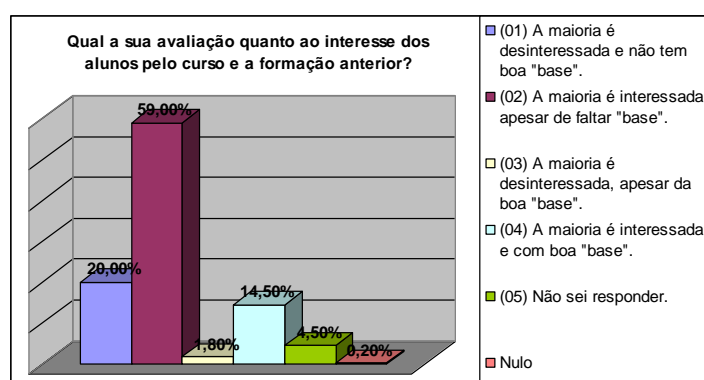
Os resultados permitem a conclusão de que a passagem do ensino médio para o ensino superior, no Brasil, é acompanhada por um peculiar fenômeno de inversão das naturezas das instituições de ensino, ao menos no que se refere ao curso de Direito. Os alunos que cursaram o ensino médio na escola pública encontram na IES privada a chance de seguir os estudos. Aqueles que cursaram o ensino médio nas escolas particulares têm, na universidade pública, a oportunidade de um ensino reconhecidamente melhor e totalmente gratuito.

Vale ressaltar ainda que a seqüência dos estudos por parte dos alunos de escola pública nas IES privadas está ligada diretamente à capacidade de financiamento

deste estudo, o que traz à tona o problema da inadimplência e da evasão significativas alcançadas pelas IES privadas nos últimos anos, muitas vezes prejudicando ainda mais a qualidade do ensino oferecido por estas instituições, além de o financiamento ao ensino superior tornar-se, na vida do aluno, um problema sempre presente (ARAÚJO, 2003).

Este sexto item do questionário encerra o levantamento no que se refere ao perfil do aluno dos cursos de Direito.

O questionário aplicado aos alunos reflete, em parte, qual é o perfil do discente dos cursos jurídicos após a expansão. Mas a pesquisa aplicada aos professores também traz, especialmente em um item, elementos que colaboram na caracterização do perfil dos alunos dos cursos jurídicos. Quando perguntados acerca dos alunos, especificamente “quanto ao interesse dos alunos pelo curso e a formação anterior”, os professores revelaram um dos mais importantes indicativos da pesquisa.



Apesar de 73,5% dos docentes pesquisados afirmarem que a maioria dos alunos dos cursos jurídicos demonstra interesse pelo curso, 79% dos professores indicaram que falta “base” aos alunos.

Este dado é revelador de um significativo problema na formação do aluno no que se refere aos ensinamentos fundamental e médio, refletindo na sua formação profissional profundas dificuldades do processo ensino-aprendizagem. Apesar do interesse identificado na maioria dos alunos, a falta de uma formação sólida antes do ingresso no curso superior impossibilita, ou ao menos dificulta, significativamente, o alcance de resultados substanciais na educação superior.

O problema da falta de “base” tem reflexos em diversas habilidades básicas do estudante de nível superior, desde processos de raciocínio lógico, capacidade de apreensão, argumentação e construção, até a própria capacidade média de escrita,

talvez um dos sintomas mais identificados pela prática do ensino superior, até em razão da sua natureza material.

Os resultados são capazes de permitir conclusões acerca do perfil do aluno de Direito após a expansão dos cursos. Assim, o aluno de Direito afasta-se do estereotipo de jovem das classes média e alta, originário de escola particular, encontrado atualmente nas universidades públicas (Ver em anexo a análise completa dos resultados obtidos na UFBA).

O perfil encontrado é bastante heterogêneo, com cerca de 40% dos alunos estando fora do grupo 18-24 anos, que representa o período de idade escolar estabelecido pela UNESCO. Do total, 45% trabalha e 23% já possui outro diploma de curso superior, enquanto 25% é originário da escola pública.

A partir disso, algumas hipóteses podem ser levantadas, não necessariamente excludentes entre elas. A primeira delas é a de que muitos alunos que não tiveram a oportunidade de ingressar em um curso superior anteriormente, sobretudo em função da insuficiência de vagas, estão retornando às salas de aula, desta vez no ensino superior. Também pode ser considerado o fato de que muitas pessoas que já cursaram e até completaram outro curso de graduação estão cursando novamente uma graduação. Ambas as situações são reforçadas pelos elevados graus de exigência do mercado profissional, sendo, então, um curso de graduação (para aqueles que ainda não possuíam) ou mais uma formação superior (para aqueles que já haviam concluído alguma) um elemento significativo de diferenciação entre seus pares.

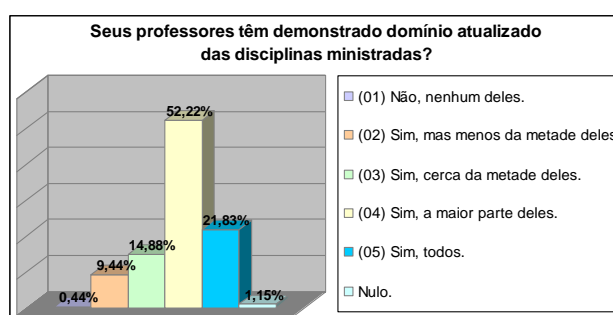
É possível ainda sugerir que o curso de Direito exerça, em relação a outros cursos, uma atração significativa para aqueles que buscam o retorno à sala de aula. O fato de ser considerada uma carreira “nobre”, com destacado reconhecimento pelo mercado, e as amplas alternativas oferecidas pelo diploma de bacharel em Direito, sobretudo os concorridos concursos públicos, são alguns dos elementos que contribuiriam para uma maior procura pelos cursos de Direito, mesmo para aqueles que já têm estabelecida uma vida profissional. Tornou-se muito comum, por exemplo, para aqueles que têm uma convivência diária com o ensino jurídico, o encontro nas salas de aula com alunos que exercem cargos no setor público, muitos deles inclusive do próprio Poder Judiciário e das polícias civil e militar, além de contadores, administradores de empresas e outros profissionais liberais.

É fato, portanto, que a expansão do ensino jurídico refletiu em uma construção de um perfil específico do aluno. Ele está menos elitizado, mais heterogêneo e traduz, de forma mais verdadeira, o que é o País. Apesar de não poder, necessariamente, ser considerado como um fenômeno de “democratização” do ensino, haja vista a expansão ter se concentrado na esfera privada e estar mantendo um afastamento histórico do estudante pobre em relação à universidade pública, é certo que o aumento das vagas, mesmo que nas IES particulares, permitiu a inúmeros estudantes que se encontravam à margem do sistema de educação superior alguma chance de integrar uma nova fase do conhecimento, mesmo que de forma parcial.

Um dos itens que mais chama atenção, no entanto, é a indicação, pelos docentes da falta de formação educacional sólida por parte dos alunos que ingressam nos cursos jurídicos. 79% dos docentes acreditam faltar “base” aos alunos, o que certamente caracteriza, de forma marcante, esse perfil identificado na pesquisa. Esse dado pode ser considerado um dos mais significativos da pesquisa, pois provoca reflexos em todo o processo educacional, resultando em lacunas claras na formação do bacharel em Direito.

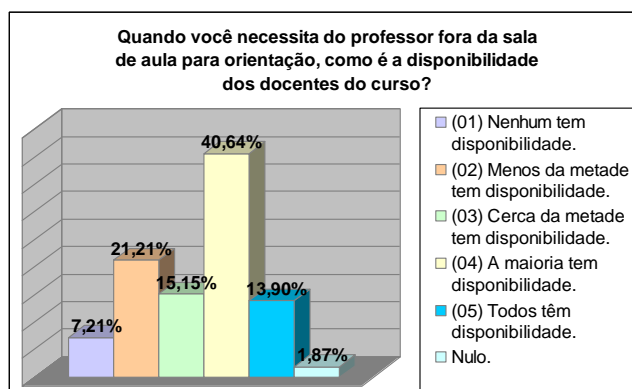
8.2 O PERFIL DO CORPO DOCENTE

A análise dos alunos em relação ao corpo docente dos cursos de Direito da RMS também traz alguns elementos importantes.



O primeiro deles refere-se ao domínio atualizado dos professores nas disciplinas ministradas. 74,05% dos alunos acreditam que todos ou a maior parte dos docentes encontram-se atualizados em relação à disciplina que ministram. Apenas 9,88% dos discentes opinaram no sentido de que nenhum ou menos da metade encontra-se

atualizado, enquanto 14,88% disseram que cerca da metade dos professores possuem domínio atualizado.



O item ora analisado foi escolhido em razão das constantes observações acerca das políticas das IES privadas em relação ao seu corpo docente. Em geral, os professores são remunerados exclusivamente pelas horas em sala de aula, o que implica em resultados nada satisfatórios para o curso.

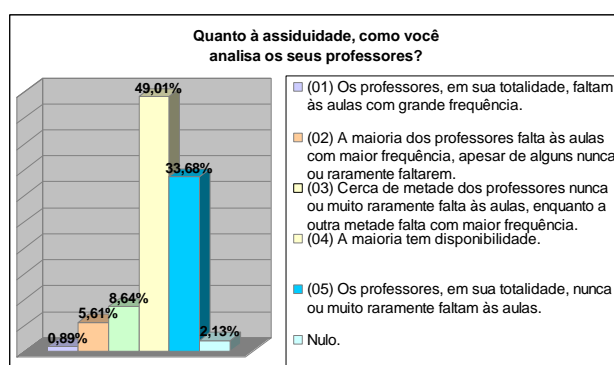
Segundo os resultados obtidos, no entanto, 54,54% dos alunos declararam que todos ou a maioria dos docentes têm disponibilidade para orientação fora da sala de aula.

Merece destaque a visão apresentada pelos alunos da Universidade Federal da Bahia. Apenas 8,10% dos alunos pesquisados declararam que os docentes estão disponíveis fora da sala de aula para orientação. No outro extremo, 72,96% dos discentes responderam que nenhum ou menos da metade dos professores têm disponibilidade para orientação fora da sala de aula. O resultado geral, que absorve sobretudo as IES privadas, esse índice foi de 28,42%.

Esse resultado, que revela elementos fortes e significativos, mais uma vez expõe contradições do curso jurídico de natureza pública.

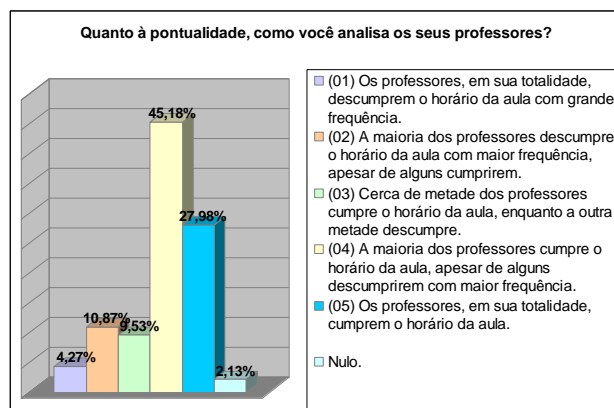
Alguns elementos, de certa forma, podem contribuir para o alcance desses números. Inicialmente, a própria natureza do professor de Direito, que quase sempre possui uma vida profissional fora da universidade bastante intensa, e tem na sala de aula uma atividade que alia renda complementar, *status* social e prazer pessoal. Trata-se de um docente que, mesmo na universidade pública, tem uma forte ligação com o mercado (sobretudo os advogados) ou até mesmo com outras instituições de natureza pública (Ministério Público, Magistratura etc), o que resulta em pouco tempo disponível para atividades acadêmicas com os discentes além da sala de

aula. Apesar disso, esse argumento também é válido para as demais instituições, e, no entanto, o resultado da UFBA mostra uma incidência maior de indisponibilidade. Surge, então, um outro aspecto: o novo perfil do professor de Direito após a expansão dos cursos. Este fato, que será analisado de forma mais aprofundada posteriormente, está inserido em um fenômeno que se caracteriza pelo surgimento de professores mais jovens, em geral com uma maior disponibilidade e interesse no atendimento ao aluno e que, muitas vezes, têm na atividade docente a principal prática profissional, realidade antes incomum nos cursos de Direito, mas que têm se mostrado bastante presente na atualidade, como se verá em análise específica. Um outro aspecto a ser considerado refere-se ao elevado número de professores substitutos na UFBA. Das 2.278 vagas para docentes na UFBA no final de 2005, apenas 1.698 estavam preenchidas por professores de caráter permanente (UFBA, 2005). Cerca de 25,5% das vagas “integralizáveis” deveriam ser preenchidas por substitutos, que possuem naturalmente uma relação mais superficial e menos comprometida com a instituição.



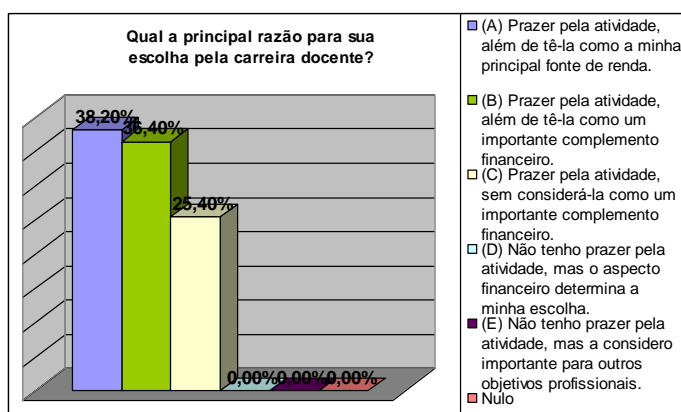
Ainda na categoria que buscou obter resultados referentes ao corpo docente das IES, a assiduidade foi um item considerado importante.

As respostas mais freqüentes foram “A maioria dos professores nunca ou muito raramente falta às aulas, apesar de alguns faltarem com maior freqüência” (49,01%) e “Os professores, em sua totalidade, nunca ou muito raramente faltam às aulas” (33,68%). A soma das duas respostas (82,69%) indica um resultado bastante positivo quanto à assiduidade nas IES da RMS, na visão dos alunos que, certamente, são os maiores “fiscais” desta prática.



A pontualidade do corpo docente, elemento que tem quase sempre uma ligação intrínseca com a assiduidade, analisada anteriormente, foi também objeto de avaliação pelos alunos dos cursos jurídicos. Mais uma vez, o resultado geral da opinião dos alunos foi bastante satisfatório, com um elevado índice nas respostas “A maioria dos professores cumpre o horário da aula, apesar de alguns descumprirem com maior frequência” (45,18%) e “Os professores, em sua totalidade, cumprem o horário da aula” (27,98%).

Além das análises dos caracteres que compõem o corpo docente a partir da ótica do aluno, a pesquisa também buscou identificar, junto aos professores, elementos adicionais que ajudam na identificação de um novo perfil docente.



Esse novo perfil do docente dos cursos de Direito é percebido já nas primeiras informações obtidas. 38,2% dos docentes têm, na atividade de ensino, a sua principal fonte de renda. Mais além, 36,4% identificam na atividade um importante complemento financeiro.

É difícil uma avaliação comparativa, sobretudo em razão da inexistência de pesquisas desta natureza antes da expansão, mas é possível sugerir que os professores dos cursos jurídicos eram tradicionalmente profissionais (juízes,

promotores, procuradores, advogados) que buscavam, na atividade docente, o *status* intelectual oferecido pela profissão de professor. Por outro lado, a instituição de ensino incentivava a presença em seus quadros de profissionais que tinham cargos importantes nas atividades externas ao curso, buscando, portanto, entre professores e instituições de ensino jurídico, uma reciprocidade no que se refere à “valorização” pessoal e institucional.

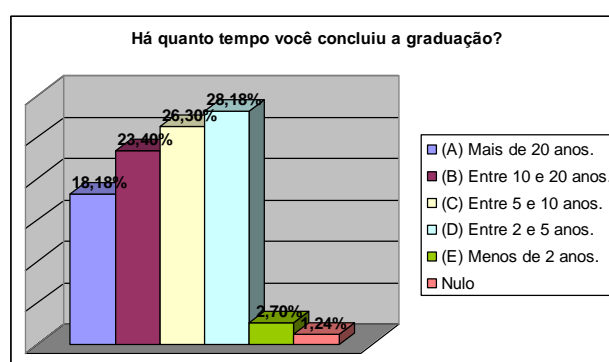
Antes da expansão, o número reduzido de postos de trabalho para docentes faziam com que as vagas fossem naturalmente ocupadas pelos profissionais “clássicos”, preferidos pelas IES em razão do prestígio social de que já dispunham.

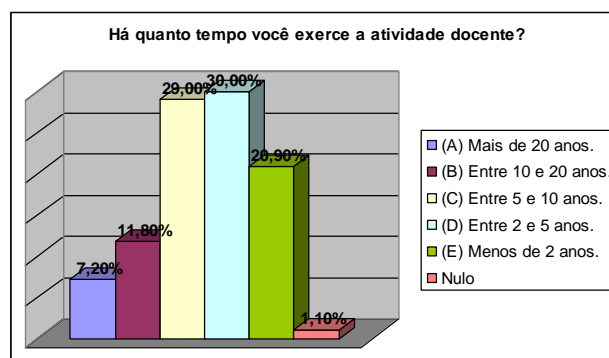
O crescimento do mercado de trabalho fez com que uma nova geração de profissionais passasse a se dedicar de forma mais sólida à carreira acadêmica, inclusive tornando-a algo importante sob o aspecto financeiro. Profissionais recém formados que anteriormente dedicavam-se ao concurso público ou à advocacia identificaram na atividade docente uma importante alternativa de construção da carreira.

Apenas 26,4% não a consideram como um importante complemento financeiro. Enquanto em outros cursos isso pode significar algo natural, nos cursos jurídicos essa realidade pode ser considerada uma mudança bastante positiva de paradigma. É sempre muito bom que as instituições de ensino possam contar, em seus quadros, com profissionais dedicados exclusivamente à carreira acadêmica.

Vale destacar, ainda, que 100% dos pesquisados declararam ter prazer pela atividade.

Dois outros elementos podem refletir muito bem esse cenário de configuração do novo perfil dos docentes de cursos jurídicos:



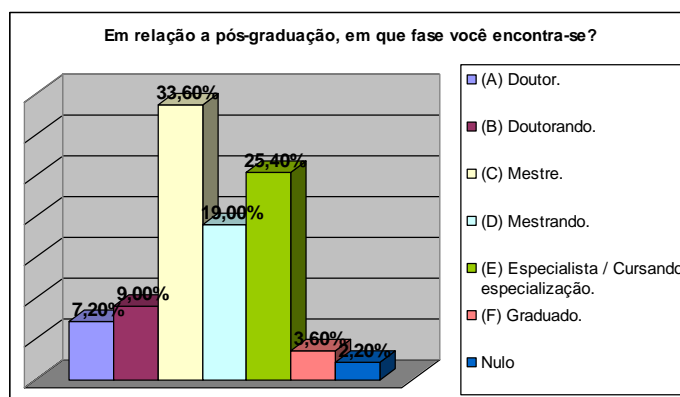


Quase 31% dos professores pesquisados têm menos de cinco anos de formado. 57,18% formaram-se há menos de dez anos. Menos de 20% têm mais de 20 anos que concluiu a graduação. Mais de 50% dos docentes possuem menos de cinco anos de experiência na atividade docente. Apenas 7,2% têm mais de 20 anos de experiência.

Isso reflete o perfil jovem do professor dos cursos jurídicos. É exatamente o reflexo da expansão sugerido no item anterior. Em números elevados, alunos recém formados investem na carreira acadêmica e passam a compor os quadros dos cursos jurídicos. Considerando a importância da experiência e do acúmulo de conhecimento ao longo dos anos para a qualidade da atividade docente, seria razoável concluir que o perfil de um corpo docente extremamente jovem e com experiências profissionais limitadas pode influenciar negativamente na qualidade do curso.

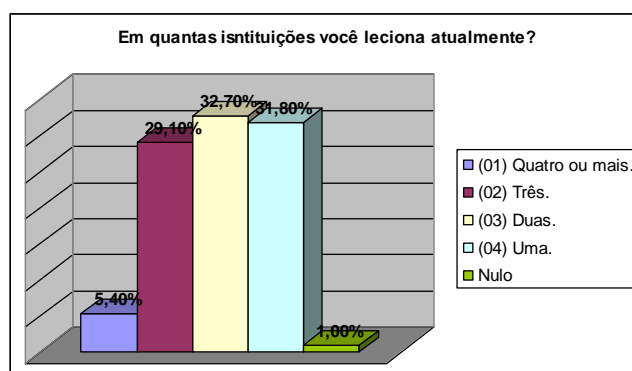
Pode-se sugerir, porém, que a consolidação da carreira docente como atividade profissional exclusiva tornaria o professor mais dedicado, já que não divide o seu tempo com funções como a advocacia ou a magistratura, que requerem disposição contínua e por vezes exaustiva. Mais ainda, o profissional que tem a carreira docente em primeiro plano tem comumente mais disponibilidade para a formação acadêmica, sobretudo em relação à pós-graduação. É difícil imaginar um professor dedicado exclusivamente à atividade docente que não planeje a continuidade dos estudos em cursos de especialização, mestrado e doutorado.

A tendência de uma maior dedicação à pós-graduação, observada em todos os índices dos últimos dez anos (MEC/INEP, 1995), pode também ser observada nos cursos jurídicos:



Praticamente 70% dos docentes estão cursando ou já concluíram um curso de pós-graduação *stricto sensu*. Pode-se sugerir, ainda, que a jovialidade dos docentes e a opção pela carreira acadêmica em primeiro plano são incentivos que refletem um maior acesso a cursos de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado. Esse é indubitavelmente um dos elementos de significativa colaboração com a qualidade dos cursos de Direito.

Apesar de parte considerável dos docentes estar se dedicando exclusivamente à carreira acadêmica, a exclusividade não se estende às instituições de ensino.



Apenas 31% dos docentes pesquisados ensinam em apenas uma IES. 34,5% lecionam em três ou mais instituições. São números que refletem uma realidade também inerente à expansão dos cursos. Poder-se-ia sugerir que é possível seguir a carreira com dedicação exclusiva à atividade docente, mas há pouco incentivo à dedicação exclusiva a uma instituição.

Sobre isso, 72,8% dos pesquisados declararam que têm com a IES em que leciona contrato como “horista”, ou seja, recebem unicamente pelo tempo dedicado à sala de aula. Mesmo este sendo um elemento de considerável relevância na avaliação feita pelo MEC, é possível perceber que as IES têm resistido à remuneração do

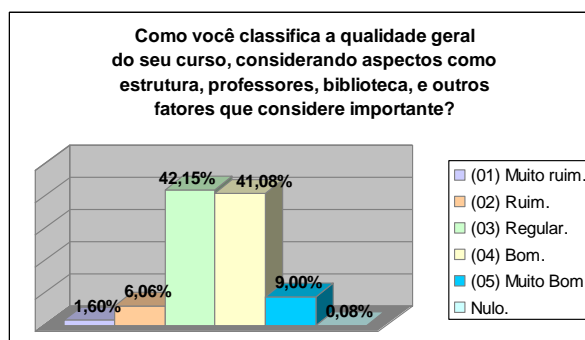
professor por atividades extra-classe, configurando cada vez mais o perfil de instituições puramente de ensino, em abandono ao modelo de pesquisa.

8.3 A QUALIDADE GERAL DO CURSO

Após a percepção dos perfis de alunos e professores dos cursos jurídicos, procurou-se identificar a “qualidade geral do curso” na opinião destes partícipes. Trata-se de um item meramente opinativo, portanto não conclusivo, mas que objetiva identificar o grau qualitativo dos cursos “considerando aspectos como estrutura, professores, biblioteca e outros fatores que [o pesquisado] considere importante”.

Apesar de tratar-se de um item opinativo, portanto não baseado em questões definidas objetivamente de forma estrita, este item da pesquisa oferece uma visão geral dos cursos a partir de seus principais atores - professores e alunos -, sendo relevante, portanto, para as conclusões em torno do objeto de pesquisa.

No que se refere à opinião dos alunos, acerca da qualidade geral do curso em que estudam, a pesquisa identificou a seguinte situação:



Considerando aspectos como estrutura, professores, biblioteca e outros fatores que considere importante, o aluno do curso de Direito da RMS fez uma análise mediana do seu curso. 42,15% dos alunos classificaram o curso como “regular”, enquanto 41,08% como “bom”. Se, por um lado, apenas 7,66% o apontaram como “ruim” ou “muito ruim”, por outro lado somente 9% registrou a opção “muito bom”. É uma análise que não demonstra uma grande insatisfação do aluno com a qualidade do curso, mas também não revela otimismo.

A principal novidade apresentada neste item da pesquisa é encontrada quando da análise isolada das IES, sobretudo em relação aos cursos já existentes antes de 1995, quando foi dado início ao processo expansionista.

Dos doze cursos que integraram a pesquisa, o da Universidade Federal da Bahia, o único de caráter público, foi apenas o quinto melhor avaliado pelos próprios alunos, tomando como base os conceitos “bom” e “muito bom” (48,64%).

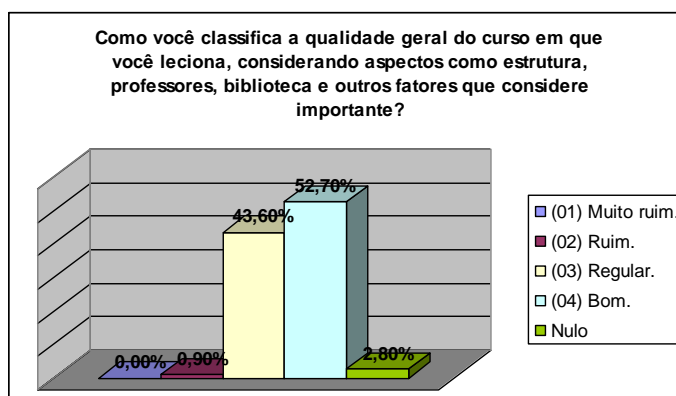
O resultado, ao mesmo tempo em que revela uma surpresa merece uma cautela na sua interpretação. É certo que a Faculdade de Direito da UFBA tem passado por problemas marcantes nos últimos anos, a exemplo das constantes reclamações de falta de docentes, mas também é reconhecido o resultado qualitativo dos formandos desta instituição, que chegaram a alcançar a sétima colocação no Exame Nacional de Cursos de 2003. (MEC/INEP, 2005)

Que gerou, então, uma análise aquém do esperado por parte dos alunos? É possível que a pesquisa tenha traduzido o apurado senso crítico dos alunos da universidade pública, que, historicamente, possuem uma maior atuação frente às questões sociais, e isso também se revela, tradicionalmente, nas questões ligadas à qualidade do ensino. Quanto maior a capacidade de percepção do indivíduo, maior a sua crítica perante os acontecimentos.

Mas não deve deixar de ser ressaltado, no entanto, que essa relativa insatisfação do aluno do curso de Direito da UFBA, se comparado a cursos das outras quatro IES que foram melhor avaliadas pelo próprio corpo discente, traduz, de certa forma, uma necessidade de revisão estrutural. Como a universidade pública é tradicionalmente agraciada com os melhores alunos do ensino médio, é difícil perceber até que ponto os excelentes resultados obtidos no Provão, por exemplo, são frutos principalmente da própria capacidade individual do aluno ou realmente fazem parte do resultado de todo o processo educacional oferecido pela universidade.

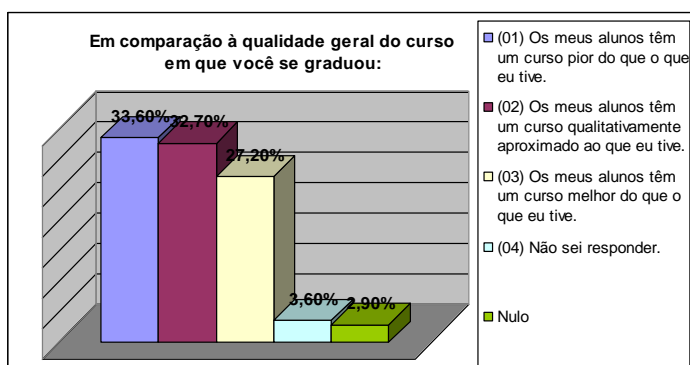
Todas as quatro IES classificadas à frente da UFBA obtiveram, somadas, classificação “bom” e “muito bom” superior a 50%. Destaque para as duas primeiras, com 90,47% e 77,45% de classificação “bom” e “muito bom” pelos próprios alunos. As quatro tiveram os seus cursos de Direito iniciados após 1995, sendo, portanto, frutos da expansão.

Paralelamente à avaliação dos alunos acerca da qualidade geral do curso, os professores também traçaram um cenário sobre essa questão, conforme gráfico a seguir.



Entre os professores pesquisados, 52,7% classificaram como “boa” a qualidade geral do curso, e 43,6% como “regular”. Apenas 0,9% (numericamente, somente um pesquisado) classificou como “ruim” o curso que leciona. Nenhum docente classificou como “muito ruim” a qualidade geral do curso que leciona. A opção “muito boa” não foi disponibilizada para resposta.

Em uma outra questão da pesquisa aplicada aos docentes, ainda com o objetivo de perceber a qualidade geral dos cursos jurídicos, foi pedida a cada professor pesquisado uma opinião acerca da qualidade do curso em que ele leciona em comparação à qualidade geral do curso em que ele se graduou. Com esta questão buscou-se levantar indicativos comparativos entre os cursos jurídicos antes e após a expansão, tendo como base a visão de pessoas que participaram destas duas fases, antes como aluno e depois como professor.



33,6% dos pesquisados responderam que “os meus alunos têm um curso pior do que o que eu tive”. Praticamente um terço dos docentes entrevistados entendem,

portanto, que o curso em que ele leciona atualmente tem uma qualidade geral inferior ao curso em que ele se graduou. No entanto, 59,9% dos docentes entrevistados responderam que a qualidade geral do curso em que leciona é aproximada (32,7%) ou melhor (27,2%) do que a qualidade geral do curso em que ele se graduou. Os demais pesquisados não responderam.

Os dados relativos à qualidade geral dos cursos jurídicos da RMS, encontrados a partir das pesquisas com os docentes, refletem uma análise positiva. Mais da metade dos professores classificaram os cursos como bons, e apenas um entre 110 pesquisados indicou uma qualidade geral ruim ou muito ruim. Paralelamente, perto de 60% dos docentes pesquisados afirmaram que os cursos em que lecionam são aproximados ou melhores do que o que eles tiveram.

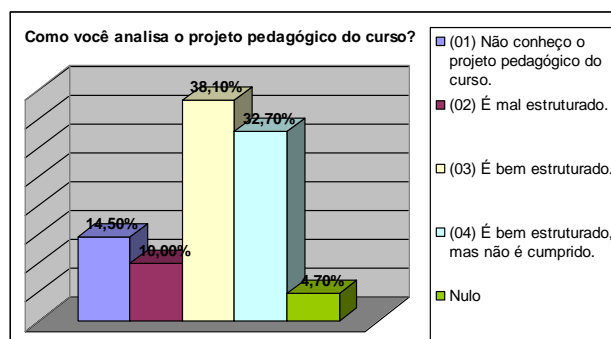
Comparando a análise dos docentes com a análise dos discentes, pode-se perceber que professores têm percepção aproximada acerca da qualidade geral do curso jurídico do qual fazem parte. Entre os alunos, apenas 7,66% classificaram o curso como “ruim” ou “muito ruim”, enquanto 0,9% dos docentes assim se posicionaram. Enquanto 42,15% dos discentes classificaram o curso como “regular”, 43,6% dos professores assim se posicionaram. A variação encontra-se dentro da margem de erro da pesquisa. 50,08% dos alunos e 52,7% dos professores classificaram o curso como “bom” ou “muito bom”. Mais uma vez a variação encontra-se dentro da margem de erro da pesquisa. A proximidade entre os índices de alunos e os de professores é um elemento importante na solidificação do resultado da pesquisa, mas, sobretudo, é um demonstrativo bastante claro de que as duas opiniões estão em uma mesma linha de percepção dos elementos que compõem a qualidade dos cursos jurídicos.

8.4 INDICADORES ESPECÍFICOS DE QUALIDADE

Além de objetivar a identificação dos perfis de alunos e professores dos cursos jurídicos a partir da expansão, e perceber a visão desses partícipes acerca da qualidade geral dos cursos, o levantamento buscou analisar, de forma mais específica, alguns itens indicadores de qualidades dos cursos jurídicos. Para tanto, foram escolhidos elementos que integram o Manual de Avaliação do INEP e com

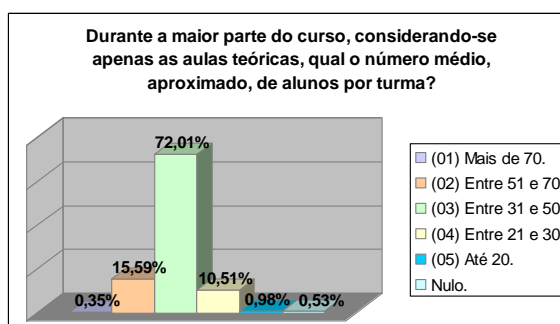
perguntas a alunos e professores buscou-se identificar como os cursos jurídicos da RMS estão posicionados em relação a esses elementos qualitativos.

A estruturação e o cumprimento do projeto pedagógico do curso jurídico, por exemplo, foram objeto de questão aplicada aos professores, no sentido de identificar possíveis lacunas no que se refere a este aspecto.



O resultado, como se percebe, não é dos melhores. Apenas 32,7% dos docentes acham que o projeto pedagógico do curso é bem estruturado e cumprido em suas orientações. Considerando que o projeto pedagógico é o documento básico na construção dos elementos qualitativos do curso e, mais que um documento, deve ser um referencial constante nos trabalhos de coordenadores, professores e alunos durante toda a atividade educacional, os índices encontrados indicam situações preocupantes. Praticamente metade dos docentes afirmou que o projeto pedagógico é mal estruturado ou, se bem estruturado, não é cumprido. A esta situação soma-se o fato de 14,5% dos professores não conhecerem o projeto do curso. Este item, pois, caracteriza uma lacuna substancial nos cursos jurídicos.

Além do projeto pedagógico, o número médio de alunos por turma é reconhecidamente um dos elementos que influenciam na qualidade da relação ensino-aprendizagem. Como tal, foi objeto de questionamento específico com pergunta direcionada aos alunos.

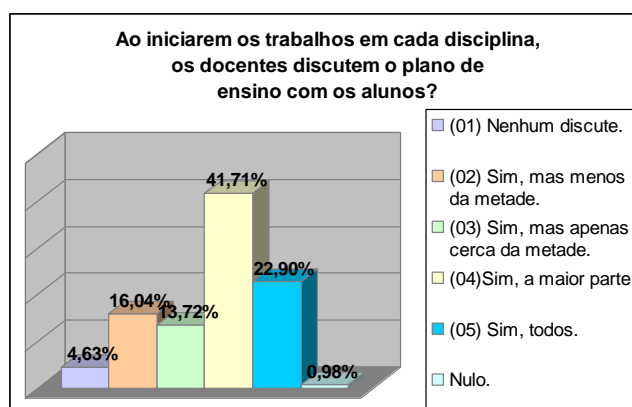


Este é mais um item da pesquisa que revela surpresas. Não exatamente pelo número médio entre 31 e 50 alunos em sala, segundo análise do corpo docente (72,01%), dado talvez já esperado em razão do número de vagas disponibilizados por turma a partir do vestibular.

O inesperado envolve, mais uma vez, o único curso de caráter público da RMS. 64,86% dos pesquisados responderam que o curso de Direito da UFBA reúne em média entre 51 e 70 alunos por turma.

Apesar dos índices nacionais indicarem que as universidades públicas possuem reduzido número de alunos por professor, o curso de Direito da UFBA possui atualmente uma média superior a 25 alunos por professor, estando, portanto, em patamar aproximado à média das IES privadas do País.

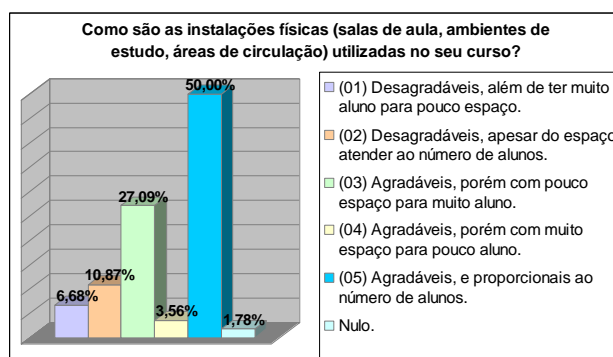
A discussão do plano de ensino entre professor e alunos também foi objeto de pergunta específica ao corpo docente.



O item ora analisado é acerca de um elemento simples mas importante na construção de uma organização didático-pedagógica. Ao responderem sobre a discussão do plano de ensino dos professores com os alunos, 64,61% dos pesquisados declararam que todos ou a maior parte dos docentes a realizam no início de cada disciplina. A pergunta é direcionada a um elemento praticamente isolado e que pode não permitir conclusões mais aprofundadas acerca da qualidade do ensino. Ocorre, porém, que a pesquisa também procurou observar pequenos costumes didáticos que, na essência, ajudam a construir, de forma substancial, a relação ensino-aprendizagem. A visão apresentada pelos alunos quanto a este aspecto, como se percebe, foi bastante positiva.

Além de aspectos que compõem a concepção pedagógica do curso, também foram avaliadas questões relativas à estrutura das IES, seja no que se refere às instalações físicas, seja em relação à biblioteca dos cursos jurídicos.

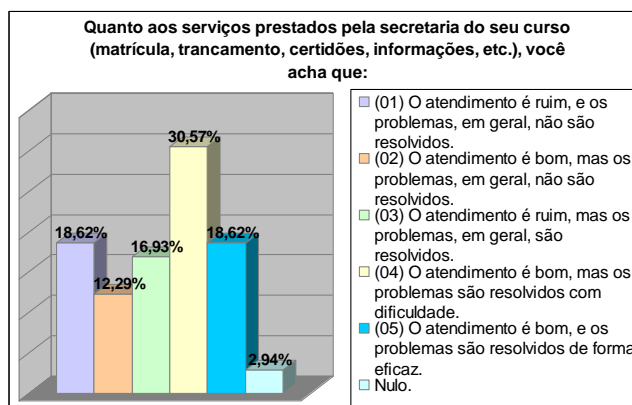
Em uma análise geral das instalações físicas, os alunos pronunciaram-se da seguinte forma:



As alternativas apresentadas para as respostas dos alunos objetivaram a análise de dois aspectos. O primeiro deles refere-se à sensação do aluno em relação aos aspectos gerais das instalações físicas, que poderiam ser classificadas em “agradáveis” ou “desagradáveis”. O segundo aspecto buscou perceber a proporção do espaço em relação ao número de alunos na sua instituição. Na pergunta foram destacados, a critério exemplificativo das instalações físicas, salas de aula, ambientes de estudo e áreas de circulação. Os dois critérios permeiam as cinco possibilidades de respostas, conforme analisado a seguir.

No primeiro aspecto, 80,65% dos alunos responderam que as instalações físicas são “agradáveis”, consubstanciando um resultado bastante positivo. Quanto à proporção entre o espaço e o número de alunos, 33,77% dos pesquisados responderam indicando a existência de muito aluno para pouco espaço. Outros 3,56% manifestaram-se de forma inversa, opinando a existência de muito espaço para pouco aluno. 60,87% dos alunos, no entanto, aprovaram a proporção entre espaço e número de alunos.

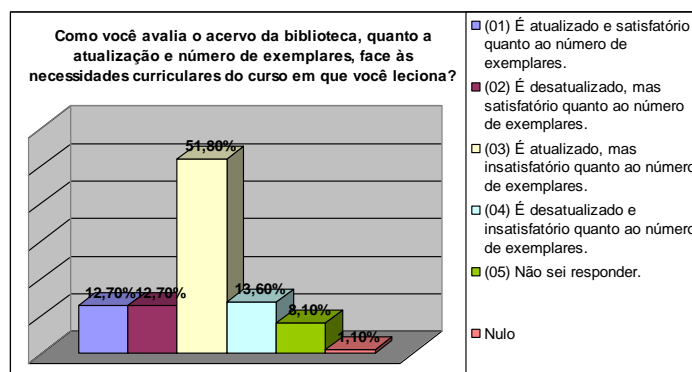
Ainda no que se refere ao item estrutura, desta vez buscando elementos mais concentrados na prestação de serviços propriamente dita, a pesquisa analisou a opinião dos alunos em relação ao atendimento oferecido pela secretaria do curso, conforme gráfico a seguir.



Este item revela uma crítica bastante acentuada dos alunos no que se refere aos serviços prestados pelas secretarias dos cursos. Mais de 70% dos alunos afirmaram que os problemas encaminhados à secretaria não são resolvidos ou são resolvidos com dificuldade. Apenas 18,6% indicaram a existência de uma situação regular, em que o atendimento é bom e os problemas resolvidos de forma eficaz. O bom funcionamento da secretaria dos cursos é um elemento indicativo de boa gestão organizacional. Se as secretarias não funcionam bem, este é um indicativo da necessidade de maior profissionalização das IES, que, muitas vezes, colocam em segundo plano uma boa gestão administrativa.

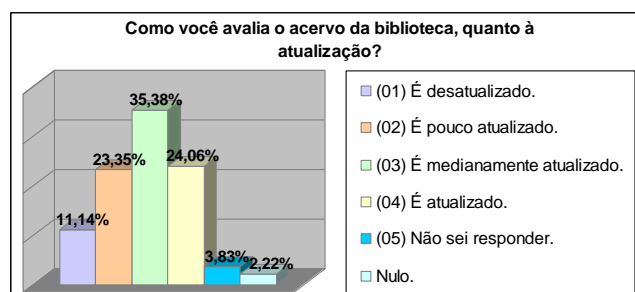
A biblioteca dos cursos foi, por fim, o elemento analisado entre alunos e professores, tanto no que se refere à qualidade quanto à quantidade dos acervos. Um dos aspectos considerados como mais importantes dos cursos jurídicos é o acervo disponibilizado na biblioteca da instituição. Apesar desta tamanha relevância, caracterizada inclusive pelo próprio sistema de avaliação dos cursos, conforme analisado anteriormente, o acervo bibliográfico dos cursos jurídicos foi um dos itens mais criticados por alunos e professores conforme os dados indicados pela pesquisa aplicada.

Tendo como base as necessidades curriculares do curso, os professores opinaram acerca da atualização e da quantidade dos exemplares disponibilizados.



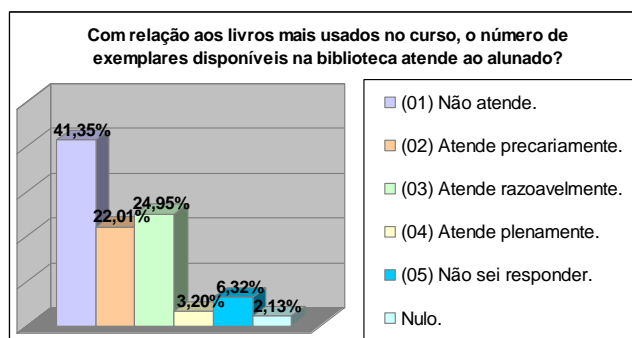
Em relação ao item “atualização”, de importância destacada para um curso jurídico, sobretudo em razão das constantes mudanças legislativas brasileiras, obteve uma análise razoavelmente otimista entre os docentes. 64,5% dos professores classificaram o acervo como “atualizado”.

A razoável atualização dos acervos é também destacada pelos alunos, que assim se posicionaram:



59,4% dos alunos afirmaram que o acervo é “atualizado” (24,06%) ou “medianamente atualizado” (35,38%), aproximando-se da opinião dos professores acerca da questão.

A quantidade dos exemplares, no entanto, obteve resultado mais crítico. 65,4% dos professores afirmaram que o acervo é insatisfatório quanto ao número de exemplares. Apesar de atualizado, portanto, o acervo não é capaz de absorver a demanda para a qual deveria estar disponível. Tornou-se comum entre as bibliotecas dos cursos jurídicos a institucionalização da “fila de espera” pelos livros mais adotados, conforme é confirmado pelo item a seguir, aplicado aos discentes.

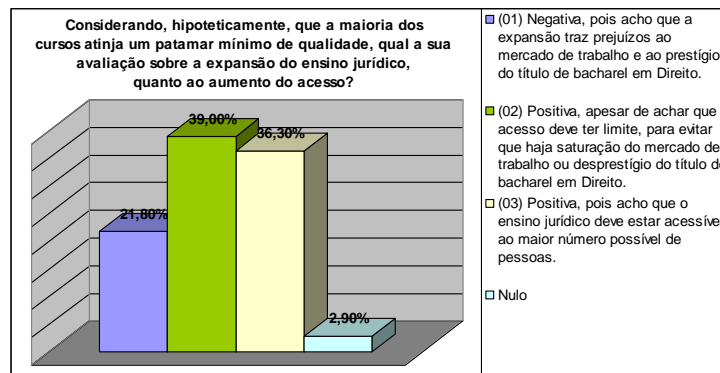


63,3% dos discentes afirmaram que o acervo, no que se refere à quantidade de exemplares, não atende ou atende precariamente as necessidades dos alunos. Mais uma vez a análise de professores e alunos se aproxima. Deve-se ressaltar, em relação às perguntas com mesmo objeto feitas tanto para alunos quanto para professores encontraram resultados bastante aproximados.

8.5 A VISÃO SOBRE A EXPANSÃO

A expansão do ensino jurídico tornou-se, nos últimos anos, um dos principais assuntos abordados na comunidade acadêmica. Como tal, tornou-se objeto desta pesquisa a partir da sua importância social, conforme já explicitado anteriormente. Em razão disso, a pesquisa buscou, além de analisar referenciais teóricos e dados objetivos, e aplicar o levantamento de análise qualitativa, identificar um retrato opinativo acerca da expansão propriamente dita. Para tanto, três perguntas que compõem o questionário aplicado aos professores tiveram a expansão do ensino jurídico como objeto específico.

Inicialmente, foi formulada uma situação hipotética, considerando que a maioria dos cursos atinja um patamar mínimo de qualidade. Desta forma, afastou-se a preocupação com a qualidade como uma variável das respostas. Elementos bastante importantes foram encontrados.



Apesar de apenas 21,8% dos docentes avaliarem a expansão como negativa (considerando a situação hipotética), 60,8% dos pesquisados demonstraram preocupação com a saturação do mercado de trabalho ou o desprestígio do título de bacharel em Direito. 36,3% afirmaram que, superando-se o problema qualitativo, a expansão é positiva no sentido de possibilitar o acesso do maior número possível de pessoas ao ensino jurídico.

Um índice superior a 60% de preocupação com o inchaço do mercado de trabalho ou desprestígio do diploma revela, por si, um antagonismo à própria função do ensino superior.

Limitar a formação em ensino superior à capacidade de absorção pelo mercado de trabalho é impor a restrição ao conhecimento em decorrência de uma suposta ausência de empregabilidade, presumindo que os espaços devem surgir primeiro para que as pessoas ocupem depois, afastando de forma simplista a possibilidade que as pessoas têm de criar seus próprios espaços, diversificando a atividade ou aplicando o conhecimento em outro setor. A idéia do “protecionismo” do mercado por aqueles que já estão incluídos nele assemelha-se, sob o ponto de vista da natureza, aos “arrepios” europeus ou americanos por imigrantes de países subdesenvolvidos, mas mostram-se muito mais graves por se tratarem de pessoas de uma mesma sociedade, de um mesmo País, que reforçam a concepção dos incluídos e dos excluídos, de forma clara e institucionalizada.

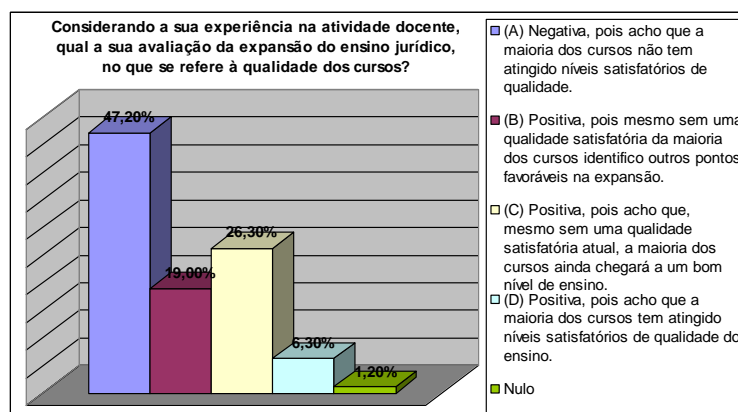
Muito se questiona, por exemplo, sobre o sentido de ampliar as vagas em um curso do qual o aluno sairá desempregado ou subempregado. É indiscutível que os cursos superiores devem preocupar-se com o grau de empregabilidade dos seus egressos, e esforçar-se para aumentá-lo, mas o ensino superior tem como função precípua a formação do indivíduo em um dos graus mais elevados de profundidade, e negar

isso à população interessada é reforçar a exclusão ao conhecimento em decorrência do desemprego ou das mazelas do mercado. Conforme já abordado em capítulo anterior, a formação do capital humano é uma das principais razões de desenvolvimento de uma nação.

É preocupante, no entanto, o posicionamento de docentes do ensino superior - uma categoria que vive a vida universitária com tamanha proximidade - no sentido de que o mercado deve regular de forma absoluta o que a sociedade deve e não deve formar, o quanto o conhecimento deve ser ampliado ou restringido. Se as pessoas precisassem aguardar os espaços nos mercados de trabalho para ampliar o conhecimento, certamente muitas sociedades não seriam transformadas a partir do conhecimento, muitos mercados não seriam mais do que uma reunião de “profissões da moda”, e muitos cursos que não possuem o menor retorno do mercado já teriam sido extintos.

A segunda pergunta relativa ao processo expansionista aplicada aos docentes traz também um aspecto importante, cujas respostas tornam clara uma dicotomia bastante curiosa. Anteriormente, havia-se perguntado ao docente pesquisado acerca da qualidade geral do curso em que ele leciona. Conforme apresentado, apenas 0,9% (um docente) classificou o curso do qual faz parte como “ruim” ou “muito ruim”. Os demais classificaram como “regular” ou “bom”.

Desta vez, no entanto, foi pedido ao docente uma avaliação da expansão do ensino jurídico no que se refere à qualidade dos cursos, e não somente aquele em que ele leciona.



92,5% dos docentes pesquisados afirmaram que a maioria dos cursos não tem atingido níveis satisfatórios de qualidade. Apenas 6,3% opinaram que a maioria dos

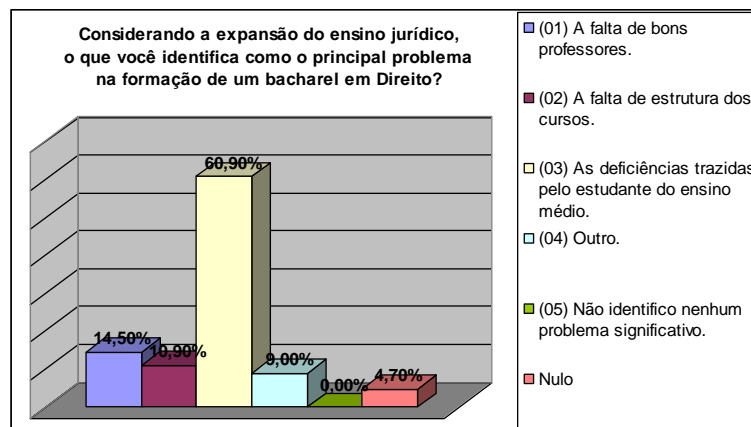
cursos tem atingido níveis satisfatórios de qualidade de ensino. Apesar das críticas à qualidade, 51,6% classificaram como positiva a expansão dos cursos, seja porque identificam outros pontos favoráveis na expansão (19%), seja porque acreditam que a maioria dos cursos ainda chegará a um bom nível de ensino (26,3%), seja porque acha que esses níveis de qualidade já são satisfatórios na maioria dos cursos (6,3%).

Os resultados encontrados neste item revelam uma situação bastante curiosa. Quando perguntados sobre a qualidade geral do curso em que leciona, apenas 0,9% classificou como “ruim” ou “muito ruim”. Quando perguntados sobre a qualidade dos cursos em geral, apenas 6,3% disseram que é satisfatória. Perguntas deste tipo aplicadas em um mesmo instrumento de levantamento ajudam a interpretar as respostas obtidas, evitando apenas uma análise numérica objetiva.

Duas hipóteses podem ser levantadas. Por um lado, pode-se considerar que o docente criou na primeira resposta um protecionismo ao curso do qual faz parte, evitando um posicionamento crítico a uma estrutura da qual é membro. Por outro lado, poder-se-ia sugerir que o docente elogia aquilo que conhece, mas é crítico em relação ao que não conhece, ou seja, não acredita que os outros cursos podem estar em um grau de qualidade próximo ao qual faz parte.

As duas hipóteses não são necessariamente antagônicas. A combinação das duas análises feitas pelos docentes (o curso em que leciona e os cursos em geral) demonstra, indubitavelmente, que os cursos têm dificuldades claras de atingir um patamar de qualidade, mas também revelam uma profunda “carga” de preconceito entre os seus próprios pares.

Por fim, buscou-se identificar, na opinião dos docentes, considerando a expansão do ensino, qual seria o principal problema na formação de um bacharel em Direito.



60,9% dos professores indicaram as deficiências trazidas pelo estudante do ensino médio como principal problema na formação do bacharel em Direito. A falta de bons professores (14,5%) e a falta de estrutura dos cursos (10,9%) também foram ressaltados.

Mais uma vez a questão da qualidade está em discussão. Os dados obtidos com esta questão sugerem que, independentemente da qualidade dos cursos, o processo educacional estará comprometido em decorrência da má formação do aluno anterior ao seu ingresso no ensino superior.

Esta análise pode ser considerada uma das mais importantes da pesquisa. Inicialmente, porque reflete a necessidade de enriquecer de forma substancial a discussão em torno da expansão. A necessidade de discutir a qualidade dos cursos superiores é primordial, mas é preciso reconhecer que a responsabilidade na formação do bacharel é solidária entre os diversos níveis de ensino. Um curso que forma os melhores alunos não é necessariamente o melhor curso. É preciso julgar um curso a partir da sua capacidade de transformação positiva do aluno. Quem era aquele aluno quando entrou e quem é quando sai? Transformar um aluno com formação anterior extremamente lacunosa em um aluno médio deve ter tanto reconhecimento quanto transformar um aluno com formação média consolidada em um excelente bacharel.

E é por isso que os discursos em torno da expansão do ensino jurídico têm sido compostos por distorções e casuísmos. Os resultados encontrados nesta pesquisa permitem conclusões bastante claras acerca da expansão do ensino jurídico no Brasil, a partir da realidade observada em Salvador, conforme se verá a seguir.

9 CONCLUSÕES

A expansão do ensino jurídico, apesar de representar o objeto específico da pesquisa formulada neste estudo, está inserida em um cenário plural da sociedade brasileira. Não ocorre como fenômeno isolado, seja nos aspectos positivos, seja nas dificuldades que traz em seu contexto.

E com tamanha pluralidade, as questões em torno da expansão naturalmente revelam-se complexas e ainda bastante difusas. As interpretações em torno do ocorrido nestes últimos anos tão “vivos” e marcantes são bastante variadas e plurais. Ainda assim, é possível e necessário sistematizar as seguintes conclusões e implicações a partir da pesquisa desenvolvida:

a) O Estado, como principal responsável pelo bem comum de um povo determinado, deve exercer, de forma clara, as funções de promotor e regulador do ensino superior. De forma direta, através da formulação e manutenção do ensino público de qualidade. De forma indireta, controlando a atuação do particular na prestação de serviços ligados à educação superior. Assim permitirá a disseminação do conhecimento superior, formação de pessoal habilitado às ocupações sociais mais complexas, formação de grupos dirigentes, geração de conhecimentos que contribuem para o crescimento da produtividade e da competição do país, dentre outros benefícios.

b) Apesar da relevância pública, a educação superior não estava acessível a grande parte da população brasileira. O percentual de acesso ao ensino superior era bastante inferior a diversos países, inclusive da América Latina. O sistema era restritivo, com o número de vagas - tanto privadas quanto públicas - bastante reduzido, o que justificou a formulação das políticas expansionistas.

c) O plano de construção da expansão da educação superior brasileira no período foi estabelecido a partir das seguintes linhas: I) a Reforma do Estado brasileiro estabelecia a impossibilidade de aumento dos investimentos públicos em educação, sobretudo em razão do *déficit* orçamentário (um dos pilares da Reforma do Estado foi não gastar mais do que arrecadava) e dos já considerados elevados investimentos brasileiros em educação superior, com base no percentual do PIB, em comparação a outros países; II) o modelo humboldtiano de universidade ensino-

pesquisa não foi adotado para o novo conceito de educação superior, o que gerou a expansão com base nas instituições puramente de ensino; III) as instituições públicas de ensino superior, formalmente concebidas pelo modelo ensino-pesquisa, passaram por contingenciamento de recursos; IV) como resultado, a expansão promoveu-se através da difusão do sistema privado de ensino, com as novas instituições concentrando-se no modelo puramente de ensino.

d) A expansão focou-se no setor privado, sendo alvo de muitas críticas. Grande parte destas críticas, formuladas por setores da própria estrutura universitária, acusavam o Governo de práticas neoliberais indicadas por organismos internacionais, de forma a promover o “mercado da educação”. O Governo Federal argumentava principalmente que não seria possível ampliar o sistema público, em razão do elevado *déficit* orçamentário. Pode-se perceber neste âmbito um forte embate ideológico.

e) Para a ampliação do setor público de ensino superior, seria necessária uma profunda reforma universitária - cuja resistência interna é permanente - que resultasse na implantação de melhores práticas de aproveitamento de recursos, a exemplo do aumento da relação quantitativa professor/aluno e rigor na verificação de produção científica. Em 1997, o Brasil possuía nas universidades públicas um professor para cada 9,4 alunos, enquanto diversos outros países tão ou mais desenvolvidos apresentavam índices bastante diferentes, como México (17,3), Estados Unidos (14,4), França (19), Itália (29,1) e Espanha (21,3). Além disso, por exemplo, os professores permaneciam aposentando-se ainda muito jovens e havia pouco controle sobre a eficiência das atividades de pesquisa.

f) A expansão focou-se no setor privado, mas a universidade pública permaneceu sem a reforma necessária. Em vez de enfrentar o problema de frente, o governo preferiu a cômoda e perigosa escolha de praticamente ignorar a vida da universidade pública, muitas vezes simbolizada pelo contingenciamento de recursos para as despesas correntes e outras atitudes simplistas e sem resultados contundentes. Paralelamente, a comunidade universitária não assumiu o papel de reformar a si própria, transformando-se para poder transformar, e passou a repetir ações e comportamentos já pouco eficientes, a exemplo das intermináveis greves de professores e funcionários com pouquíssimos efeitos práticos, cristalização das relações com a sociedade, sobretudo a partir da negação quase absoluta de

parcerias com a iniciativa privada, rejeitadas por muitos e classificadas como uma tentativa de privatização do espaço e do saber público, ignorando as exitosas parcerias entre as universidades e o mercado já realizadas há tantos anos em diversos países do mundo, sem que isso signifique a “venda” do que é público, mas sim dando racionalidade e produção àquilo que, muitas vezes, estava à margem da sociedade. Enfim, seja por omissão do governo, seja por acomodação da comunidade acadêmica, a universidade pública praticamente não se transformou neste período de expansão da educação superior brasileira. Ainda assim, vale ressaltar a ampliação do número de vagas nas instituições federais no período de 1995 (84.814 vagas) a 2002 (124.196 vagas), bastante distante, no entanto, do crescimento privado no período.

g) Sem o enfrentamento deste problema, o Governo Federal fez com que a expansão com base no setor privado nascesse com perspectivas limitadas, sobretudo em decorrência de restrições econômicas do público-alvo, tornando atualmente a ociosidade das vagas e a inadimplência elementos comuns às IES privadas.

h) A expansão do ensino superior como um todo com base no setor privado também caracterizou, de forma específica, a expansão do ensino jurídico. Proporcionalmente, porém, os cursos jurídicos brasileiros cresceram significativamente mais que os cursos de graduação em geral. Os números do crescimento dos cursos jurídicos na RMS são bastante desproporcionais: enquanto o número de cursos de graduação no Brasil cresceu 83,1%, o número de cursos jurídicos no Brasil cresceu 154,9%, e o número de cursos jurídicos na RMS aumentou 650%. No que se refere ao número de vagas, os cursos de graduação no Brasil cresceram 190,5%, os cursos jurídicos no Brasil cresceram 221,1% e os cursos de Direito na RMS cresceram 661%. Em todo o período, nenhuma vaga de natureza pública foi criada nos cursos jurídicos da RMS. Assim, no que se refere ao ensino jurídico da RMS, o caráter privado é ainda mais contundente que aquele encontrado em outros cursos de graduação no Brasil.

i) A ampliação do ensino jurídico a partir de 1995 trouxe à tona uma freqüente discussão acerca da dicotomia entre quantidade e qualidade do ensino. As tendências comandadas pela Ordem dos Advogados do Brasil apontam, de forma correta, o crescimento significativo em tão curto espaço de tempo, o que certamente

dificulta um trabalho de qualidade dos novos cursos. No entanto, os discursos contra a expansão seguem enraizados de corporativismo, generalismo e superficialidade. Corporativismo: 60,8% dos professores pesquisados, considerando uma situação hipotética de qualidade geral nos cursos, posicionaram-se no sentido de que a expansão deve ser limitada como forma de preservar o mercado de trabalho ou o prestígio do diploma de bacharel em Direito. Essa é a linha que orienta boa parte dos discursos contrários à expansão. Generalismo: os novos cursos são inseridos, de forma geral, em um discurso de falta de qualidade e de descompromisso com o ensino jurídico. Na RMS, os quatro primeiros cursos melhor avaliados pelos alunos e os dois primeiros colocados no Exame da OAB em 2005 surgiram após a expansão. Os demais ainda não formaram a primeira turma. Nenhum curso surgido após a expansão posicionou-se atrás dos cursos antigos no que se refere aos resultados do Exame da OAB. Superficialidade: a linha de argumentação das críticas à expansão, apesar de insistirem corretamente na necessidade de aprofundamento da qualidade dos novos cursos, pouco colaboram de fato para o alcance desses objetivos. A expansão é uma realidade, não tem mais retorno, e é chegado o momento de buscar, de forma conjunta, soluções para a sua solidificação qualitativa. Os discursos constroem a idéia de que há um desinteresse generalizado dos cursos pela qualidade, quando, na maioria das IES, o que há são dificuldades claras de implantar determinadas ações qualitativas.

j) Apesar dos equívocos identificados nas críticas ao processo expansionista, é certo que os novos cursos enfrentam profundas dificuldades no sentido de implementar as suas políticas de qualidade, com base nas exigências do MEC. A pesquisa demonstrou, por exemplo, insatisfação de professores e alunos com as bibliotecas dos cursos, mais de um terço dos professores lecionando em três ou mais instituições, críticas significativas à concepção e cumprimento dos projetos pedagógicos dos cursos, atendimento não satisfatório de instalações físicas, enfim, elementos que interferem diretamente na qualidade do curso.

k) Por outro lado, bons índices indicativos de qualidade foram encontrados pela pesquisa. Foi percebido o surgimento do professor que tem na atividade docente a sua única ou principal remuneração (38,2%), antes da expansão considerado um elemento raro, com ampla maioria (68,8%) cursando ou já concluído mestrados e doutorados. Conseqüentemente, são bem avaliados pelos alunos quanto à

assiduidade, pontualidade e cumprimento do programa curricular, além de serem considerados (74,1%), na maioria, atualizados no que se refere ao domínio das disciplinas ministradas. Como conseqüência, professores e alunos opinaram positivamente em relação à qualidade geral do curso do qual fazem parte. Apenas 7,66% dos alunos e 0,9% dos docentes classificaram o próprio curso como “ruim” ou “muito ruim”. Apesar de elogiarem o próprio curso, os docentes registraram crítica contundente à qualidade geral dos cursos após a expansão, e apenas 6,3% acreditam que a maioria dos cursos tem atingido níveis satisfatórios de qualidade.

l) Considerando o posicionamento de professores e alunos quanto à qualidade dos cursos jurídicos identificados a partir da pesquisa, o saldo é bastante positivo. Deve-se ressaltar, no entanto, o que foi classificado pelos docentes como o “principal problema na formação de um bacharel em Direito”: a falta de um ensino de qualidade antes do ingresso na educação superior. 79% dos professores afirmaram que falta “base” ao aluno do curso jurídico, e 60,9% definiram esse como o principal problema dos cursos atualmente, em detrimento de desafios como a falta de bons professores ou a falta de estrutura dos cursos. 59,9% dos docentes entrevistados responderam que a qualidade geral do curso em que leciona é aproximada (32,7%) ou melhor (27,2%) do que a qualidade geral do curso em que ele se graduou. Assim, ressalta-se mais uma vez a necessidade de ampliação e aprofundamento dos debates em torno dos elementos qualitativos que influenciam diretamente na formação do bacharel em Direito. Não se quer, de forma alguma, esvaziar o foco necessário da qualidade nos cursos jurídicos. Mas a pesquisa indica claramente que o maior problema na formação do bacharel está nos ensinamentos fundamental e médio. Por mais qualificado que seja o ensino superior, é difícil, paralelamente à formação jurídica, superar dificuldades básicas trazidas pelo aluno, a exemplo da dificuldade de escrita, capacidade de raciocínio e construção de idéias, comportamento cultural do estudo, enfim, elementos intrinsecamente ligados à formação geral do homem, e não à formação específica do profissional do Direito. Este indicativo comprova claramente que, mesmo com as dificuldades qualitativas possivelmente surgidas a partir da expansão, o ensino superior é substancialmente melhor que os ensinamentos médio e fundamental no Brasil.

m) É preciso reconhecer, porém, que o ingresso de alunos com má formação média é fruto direto da expansão do ensino jurídico. A solução não passa certamente pela

retração do sistema de ensino superior. Seria uma solução simplista e, como já tratado, contrária aos anseios sociais. Como resultado a longo prazo, a solução está logicamente focada na melhoria dos ensinos médio e fundamental, de forma a equilibrar qualitativamente o sistema e completar harmonicamente os processos nos diversos níveis pedagógicos. A curto e médio prazos, porém, é possível identificar soluções com o intuito de implementar controles mínimos de qualidade na formação do aluno para o ingresso no ensino superior.

n) Considerando o problema do ensino fundamental e médio como principal lacuna para a formação qualitativa do estudante de ensino superior, é possível pensar, por exemplo, na extinção do vestibular. A expansão fez com que a maioria dos cursos, na maioria das IES, indicassem a existência superior de vagas em relação ao número de concorrentes. A conclusão do ensino médio passou, então, a ser o único requisito para o ingresso na maioria dos cursos superiores (sobretudo os particulares), transformando o vestibular em uma mera formalidade. O Estado reconheceria, inicialmente, que a conclusão do ensino médio, com as suas mazelas, não é elemento suficiente para o ingresso no ensino superior. Propõe-se, conseqüentemente, a obrigatoriedade de adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para ingresso no ensino superior, valorizando uma ferramenta de avaliação reconhecidamente qualificada, ao contrário dos vestibulares figurativos da maioria das IES brasileiras. O vestibular, na forma como acontece na maioria das instituições, nada acrescenta à educação superior brasileira. A partir do ENEM, seria estabelecida nota de corte para quem não tiver rendimento mínimo necessário, obrigando as IES a acatar a ordem de classificação preferencial para preenchimento das vagas, com a consolidação de um calendário anual de ingresso no ensino superior. Quem não fez o ENEM, quem não atingiu o mínimo, ou quem quer melhorar o seu índice, faria o Exame em qualquer das suas edições, e quantas vezes entender necessário. O sistema poderia ser regionalizado, facilitando a sua aplicação, sobretudo no que se refere ao processo de escolha da IES pelo candidato. A idéia é perceber que, mesmo sendo necessário democratizar, não é concebível um verdadeiro ensino superior sem a efetivação de requisitos básicos do ensino médio. Assim, essa forma de ingresso no ensino superior garantiria uma formação mínima do aluno egresso do ensino médio, além de resolver os problemas decorrentes de vestibulares figurativos da maioria das IES brasileiras.

Paralelamente, o ensino médio seria pressionado de forma mais significativa pela sociedade a uma melhoria qualitativa, sobretudo em razão da valorização de um critério objetivo de avaliação dos seus resultados. Trata-se de uma proposição inicial e sem maiores aprofundamentos, mas, *a priori*, cabível e integrada ao sistema e às dificuldades inerentes a ele.

o) Não se pode dispensar, no entanto, a existência de um mecanismo coerente e eficiente de avaliação do ensino superior. É preciso reconhecer a existência de IES que, em vez de lutar contra as dificuldades inerentes à implementação do ensino de qualidade, lutam contra o próprio fundamento da qualidade, propagando um ensino de massas sem compromisso com os parâmetros mínimos. Até então, os instrumentos de avaliação estabelecidos pelo MEC, apesar de permanecerem como uma “sombra” sempre presente nas IES, não têm demonstrado a capacidade de coibir, de fato, as mazelas decorrentes da expansão ou existentes até mesmo antes dela. As ameaças de fechamento de cursos deficitários não são concretizadas, colaborando para a descrença no sistema.

p) Apesar disso, o ensino jurídico, em particular, tem sido beneficiado por instrumentos “extras” de avaliação. Cabe destacar que, acima dos critérios utilizados para análises qualitativas dos cursos jurídicos, que pelo grau de subjetividade sempre provocarão desvios e discussões em torno dos resultados, foi de fundamental importância a criação de um ambiente de avaliação em torno dos cursos jurídicos a partir de 1995. Após um período sem praticamente nenhuma avaliação, diversos instrumentos passaram a integrar de forma positiva a rotina dos cursos jurídicos. A presença de comissões para autorização e reconhecimento dos cursos, o “Provão” do MEC e a implantação e rigor crescente do Exame da OAB são destaques entre os mecanismos de controle. Apesar disso, repita-se, a sociedade ainda carece de instrumentos mais efetivos de concretização das atitudes em torno dos cursos deficitários.

As conclusões em torno do objeto são, então, no sentido de uma avaliação positiva do processo expansionista, apesar de ser necessária a consolidação de um sistema mais sólido de controle da qualidade.

É preciso, por fim, marcar o posicionamento contra a repetição das atitudes, por meio da qual não se poderá promover a ruptura necessária à construção de uma

nova universidade e, mais ainda, de uma nova sociedade. Lado a lado, oferece-se a presente contribuição, em espírito de esperança militante.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Antonio Armando U. do Lago. **A reforma do ensino jurídico e o papel da Ordem dos Advogados do Brasil**. Disponível em: <www.neofito.com.br>. Acesso em 15.jun.2005.

ALMEIDA, Enéa de Stutz e. Extensão: a dimensão ética nas instituições de ensino superior. In: **Anuário ABEDi**, Ano 1. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 81-90.

ALVES, José Augusto Lindgren. Cidadania, direitos humanos e globalização. In: PIOVESAN, Flávia (coord). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 77-98.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: Estado x mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.

_____. **Evolução do custo do aluno das IFES: eficiência?** Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 24.jun.2004.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **A prestação dos serviços não-exclusivos na Reforma Administrativa**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA. Salvador: 2001.

ARAÚJO, Mônica Barreto. **O ensino superior privado em Salvador: oferta e demanda**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Estratégica. Salvador: Universidade Salvador, 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 6023: 2000. Informação e documentação – Referências – Elaboração**. Rio de Janeiro, ago. 2000.

_____. **NBR 10520: 2001. Informação e documentação – Apresentação de citações em documentos**. Rio de Janeiro, jul. 2001.

_____. **NBR 6024. Numeração progressiva das seções de um documento**. Rio de Janeiro, 1989.

_____. **NBR 147254: 2001. Informação e documentação – Trabalhos Acadêmicos – Apresentação**. Rio de Janeiro, jul. 2001.

AVENA, Cláudio P. **Os retornos do capital humano na Região Metropolitana de Salvador**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de survey**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington: Banco Mundial, 1994.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; e MENDONÇA, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil**: retrato de uma estabilidade inaceitável. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 42, fev., 2000.

BASTOS, Aurélio Wander. **O ensino jurídico no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

BELLINE, Ana Helena C. **A Dissertação**. São Paulo: Ática, 1988.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de Direito. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Pesquisa e Direito: o ensino jurídico, a indispensabilidade da experiência da pesquisa e o atual dilema da monografia de final de curso. In: **Anuário ABEDI**, Ano 1. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 201-214.

BLAUG, Mark. **Introdução à economia da educação**. Porto Alegre: Globo, 1975.

_____. **Metodologia da economia ou como os economistas explicam**. São Paulo: Edusp.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Universidade e multiversidade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1986.

_____. **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

_____. A monografia jurídica. **Revista da Academia de Letras Jurídicas da Bahia**. Salvador, n. 7, p. 13-44, jan./jun. 2002.

_____. **Universidade em mudança**. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1971.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 10. ed., 1994.

BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. The problem with human capital theory: a Marxist Critique. **American Economic Review**, New York, v.65, n.2, p.74-82, 1975.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 19.jun.2005.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 19.jun.2005.

BUARQUE, Cristovam. **A aventura da universidade**. 2. ed. São Paulo: Universidade Paulista; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. p. 15-20.

CASPER, Gerhard; ISER, Wolfgang. **Futuro da universidade**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

CASTRO, Adilson Gurgel de. **Pela melhoria dos cursos jurídicos**. In: OAB Ensino Jurídico: balanço de uma experiência. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2000. p. 9-36.

CASTRO, Cláudio de Moura. **Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1976.

_____. **Investimento em educação no Brasil: um estudo sócio-econômico de duas comunidades industriais**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

_____. **A universidade em guerra (com ela mesma)**. Revista Aprender Virtual, Ed. n. 18, ano 04, maio/junho, 2004.

CASTRO, Nivalde J. **Considerações sobre a dinâmica econômica e o ensino superior no plano internacional**. Disponível em: <www.educacaoonline.com.br>. Acesso em 28.mai.2004.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Políticas governamentais para ensino superior, objetivos do PNE e o papel das IES privadas. In: **Anais do III Fórum Nacional: ensino superior particular brasileiro**. São Paulo: Semesp, 2001. p. 23-40.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 75-124.

CUNHA, Luis Antônio. **A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à Era Vargas**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DANTAS, San Tiago. **A educação jurídica e a crise brasileira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1955.

DEMO, Pedro. **Educação e conhecimento: relação necessária, insuficiente e controversa**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

DREZE, Jaques; DEBELLE, Jean. **Concepções da universidade**. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará, 1983.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **Uma política para o ensino superior brasileiro: diagnóstico e proposta.** São Paulo: NUPES/USP, 1998.

_____. **O ensino superior no Brasil: público e privado.** Documento de trabalho 3/03. São Paulo: NUPES/USP, 2003.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese.** 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 1977.

FARIA, José Eduardo. O artigo 26 de Declaração Universal dos Direitos do Homem: algumas notas sobre suas condições de efetividade. In: PIOVESAN, Flávia (coord). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do Direito Constitucional Internacional.** São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 597-608.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Vinte e cinco anos da reforma universitária: um balanço. In: MOROSINI, Marília Costa (org.). **Universidade no Mercosul.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994. p. 149-177

FERNANDES, Florestan. **A universidade brasileira: reforma ou revolução.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

FELIX, Loussia P. Musse. A avaliação dos cursos jurídicos como instrumento de consolidação da Portaria n. 1886, de 30 de dezembro de 1994. In: **OAB Ensino Jurídico: novas diretrizes curriculares.** Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996. p. 101-114.

FIGUEIREDO NETO, Annibal Dias. O processo de seleção dos cursos jurídicos: OAB Recomenda. In: **OAB Recomenda: um retrato dos cursos jurídicos.** Brasília: Conselho Federal da OAB, 2001. p. 135-158.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva.** São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1983.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Da idéia à defesa: monografias e teses jurídicas.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

GEIGER, Louis. **Educação superior e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

GERHARDT, Volker. A idéia de Humboldt: sobre a atualidade do programa de Wilhem von Humboldt. In: ROHDEN, Valério (Org.). **Idéias de universidade.** Canoas: Ulbra, 2002. p. 13-34.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRÁCIO, Sérgio. **Dinâmicas da escolarização e das oportunidades individuais.** Lisboa: Educa, 1997.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. Ensino jurídico no Brasil: desafios para o conteúdo de formação profissional. In: **Anuário ABEDi, Ano 1.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 41-62.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2000**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2005.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Faculdades de Direito ou fábricas de ilusões**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Organismos internacionais e política de educação superior na periferia do capitalismo**. Disponível em: <www2.uerj.br/~nped11/26/index2.htm>. Acesso em 23.10.2004.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. O novo conteúdo mínimo dos cursos jurídicos. In: **OAB Ensino Jurídico: novas diretrizes curriculares**. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996.

_____. Indicadores de avaliação dos cursos jurídicos. In: **Ensino jurídico OAB: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil**. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1997. p. 56-77.

_____. Para preservar os padrões de qualidade do ensino jurídico. In: **Anuário ABEDi**, Ano 1. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 123-138.

_____. **Comentários ao estatuto da advocacia e da OAB**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Ensino jurídico: realidade e perspectivas. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo (Org.). **OAB Ensino jurídico – balanço de uma experiência**. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2000. p. 147-162.

_____. **Ensino jurídico em perspectiva**. Del Rey – Revista Jurídica, Belo Horizonte, v.1, p.21-21, 15 jun. 1997.

LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

LORDÉLLO, José Albertino C.; VERHINE, Robert E. O retorno do investimento em mestrado e doutorado para professores universitários: uma avaliação econômica da educação pós-graduada. In: **Estudos em avaliação educacional**, n. 24. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, jul/dez, 2001. p. 165-186.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público, democracia e ensino jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica para o curso de Direito**. São Paulo: Atlas, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. 4. ed. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

MEC/INEP. **Censo da Educação Superior**: resumo técnico 2002. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em 01.nov.2003a.

_____. **Enfrentar e vencer desafios**. Brasília, 2000.

_____. **Censo da Educação Superior 1995**. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em 01.nov.2003b.

_____. **Educação para todos**: avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000.

_____. Site institucional. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2005.

MEDINA, Paulo Roberto Gouvêa. **A OAB e os padrões de qualidade do ensino jurídico**. In: Anuário ABEDi, Ano 1. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

MELO FILHO, Álvaro. Currículos jurídicos: novas diretrizes e perspectivas. In: **OAB Ensino Jurídico**: novas diretrizes curriculares. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996. p. 17-46.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. In: **Educação e Sociedade**: Revista de Ciência da Educação/ Centro de Estudos Educação e Sociedade – V. 23, n. 80, setembro/2002. Campinas: CEDES, 2002. p. 13-24.

MURICY, Marília. A crise da universidade pública e o ensino jurídico. In: **OAB ensino jurídico**: balanço de uma experiência. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2000. p. 139-146.

NUNES, Luiz Antonio Rizzato. **Manual da monografia jurídica**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

OLIVEIRA, Olga Maria B. Aguiar de. **Monografia jurídica**. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 2001.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Metodologia Científica Aplicada ao Direito**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

OLIVEIRA JUNIOR, Osmar. **Neoliberalismo, educação e emprego**. Juiz de Fora: Feme, 2000.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Ensino jurídico**: diagnóstico, perspectivas e propostas. Brasília: Conselho Federal da OAB/Comissão de Ciência e Ensino Jurídico, 1992.

_____. **Ensino jurídico OAB**: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB, 1997.

_____. **OAB Recomenda:** um retrato dos cursos jurídicos no Brasil. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

PILETTI, Nelson. **A história da educação no Brasil.** 7. ed. São Paulo: Ática, 2002.

PINTO, Adriano. OAB e normatização do ensino jurídico. In: **OAB Ensino Jurídico:** novas diretrizes curriculares. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996. p. 47-74.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC. In: **Educação e Sociedade:** Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade – v.23, n.80. Campinas: Cedes, 2002. p. 109-136.

PLANK, David N.; VERHINE, Robert E. **Corporatismo, estancamiento político y decaimiento institucional en las universidades federales de Brasil.** Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Ciudad de México, v. 33, n. 01, p. 101-138, 2003.

PSACHAROPOULOS, George; PATRINOS, Harry. **Returns of investment in education: a further update.** World Bank Policy Research Working Paper 2881, 2002. Disponível em: <www.worldbank.org/files>. Acesso em 23.mar.2004.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação superior, direito e Estado:** na Lei de Diretrizes e Bases, Lei n. 9.394/96. São Paulo: Edusp/Fapesp. 2000.

_____. Visão crítica da legislação sobre Ensino Jurídico. In: **OAB Ensino Jurídico:** formação crítica e inserção profissional. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2003. p. 127-140.

_____. Afinal, qual é a missão do MEC? Entrevista concedida a Carlos Costa. **Revista Ensino Superior**, ano 5, n.54, março de 2003.

_____. **Autonomia universitária.** São Paulo: Edusp, 1994.

RIBEIRO, Arilda Inês Miranda. Formação educacional: instrumento de acesso à cidadania? In: SANTOS, Gislene (org.) **Universidade Formação Cidadania.** São Paulo: Cortez, 2001. p. 63-74.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. O parecer CES/CNE n. 146/02 e as novas diretrizes curriculares para o ensino do Direito. In: **Anuário ABEDi**, Ano 1. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 159-200.

_____; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Ensino do Direito no Brasil:** diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002.

RODRIGUES, Neidson. **Estado, educação e desenvolvimento econômico**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1984.

ROHDEN, Valerio. **Idéias de universidade**. Canoas: ULBRA, 2002.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro**. São Paulo: NUPES / USP, 1991.

_____. **O ensino superior privado: tendências da última década**. São Paulo: NUPES / USP, 1998.

_____. **Ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.

SANCHES, Samyra Haydêe Dal-Farra Napolini. A duração do curso de Direito como parâmetro de qualidade na educação jurídica. In: **Anuário ABEDi**, Ano 01. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 17-28.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Izequias Estevam dos. **Textos selecionados de métodos e técnicas da pesquisa científica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ímpetus, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**. 8. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

SCHIMIDT, Benício Viero; OLIVEIRA, Renato; ARAGÓN Virgílio Alvarez. **Entre os escombros e alternativas: ensino superior nas América Latina**. Editora Universidade de Brasília, 2000.

SCHWARTZMAN, Simon. Educação: a nova geração de reformas. In: URANI, André; GIAMBIAGI, José Guilherme Reis (orgs). **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004. p. 481-504.

SERPA, Luis Felipe Perret. **A política neo-liberal do ensino superior**. Salvador: Jornal A Tarde, 19/03/01.

SGUISSARDI, Valdemar O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas? In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000. p. 9-46.

_____. **O banco mundial e a educação superior: revisando teses e posições?** Disponível em: <www.uerj.br>. Acesso em: 28.mai.2004.

SHULTZ, Theodore. **O capital humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SILVA, Andréia Ferreira da. Conselho Nacional de Educação: de aparelho de Estado a agência de empresariamento do ensino superior. In: NEVES, Lúcia Maria

Wanderley. **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002. p. 117-136.

SILVA JR, João dos Reis, SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**: Reforma do Estado e mudanças na produção. 2. ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, 2001.

SIQUEIRA, Domingos Sávio Pimentel. **Administração – há vagas: expansão do ensino superior privado de administração na região metropolitana de Salvador**. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez; PUC-SP; Ação Educativa, 2003. p. 15-40.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Ensino jurídico: pesquisa e interdisciplinaridade. In: **OAB Ensino Jurídico**: novas diretrizes curriculares. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996.

TAKASHI, Fábio; BALLEZ, Alessandra. Até aluno de 8ª série passa em vestibular. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 6 de março de 2005, Cotidiano, C3.

TAVARES, José Antônio Giusti. Universidade, elites e Estado. In: SCHIMIDT, Benício Viero; OLIVEIRA, Renato; ARAGÓN, Virgílio Alvarez. **Entre os escombros e alternativos**: ensino superior nas América Latina. Editora Universidade de Brasília, 2000. p. 29-76

TAVARES, Hermano; CHAMBOULEYRON, Ivan. O desafio do ensino superior no século XXI. In: **Jornal da Unicamp**, março de 2001. Campinas: Unicamp, 2001.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação e universidade**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1998.

THE WORLD BANK (2002). **Brazil – Municipal Education – Resources, incentives and results**. Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Region. Brasília (24413-BR).

TILAK, Jandhyala B. G. **Ensino superior e desenvolvimento**. Conferência proferida no Seminário Internacional Universidade XXI. Brasília: 2003. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 18.abr.2004.

TOMMASI, Livia De; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TRINDADE, Hélgio. UNESCO e os cenários da educação superior na América Latina. In: TRINDADE, Hélgio (org.). **Universidade em ruínas**: na República dos professores. 3. ed. Petrópolis; Porto Alegre: Vozes; Cipedes, 2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Site institucional. Disponível em: <www.ufba.br>. Acesso em 15.dez.2005.

UNESCO. **Política de mudança e desenvolvimento do ensino superior**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

VALENTE, Ivan. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VENANCIO FILHO, Alberto. **Das arcadas ao bacharelismo**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1982.

VERHINE, Robert E. Educação e Mercado de trabalho: implicações teóricas de dados baianos. In: **Revista da FAEBA**, Ano 4, n. 4. Salvador: Uneb, 1995, p. 25-38.

_____. Determinação dos custos em educação: uma análise panorâmica do estado da arte. **Revista Educação**. Porto Alegre: PUC/RS, v.21, n.35, p.107-122, 1998.

WEBER, Max. **Sobre a universidade**. São Paulo: Cortez, 1989.

WERTHEIN, Jorge; CUNHA, Célio da. **Fundamentos para uma nova educação**. Brasília: UNESCO, 2000.

WOLFF, Robert Paul. **O ideal da universidade**. Tradução: Sônia Veasey Rodrigues e Maria Cecília Pires Barbosa Lima. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1993.

WOODHALL, M. Análise de custo e benefício no planejamento educacional. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 16. Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas, 1976.