

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**CURSOS DE DIREITO NO BRASIL: EMBATES EM TORNO DA EXPANSÃO E DO  
CONTROLE DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL (1995-2002)**

Érika Bernardes Palazzo Ribeiro Cruvinel

Goiânia  
2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



Érika Bernardes Palazzo Ribeiro Cruvinel

**CURSOS DE DIREITO NO BRASIL: EMBATES EM TORNO DA EXPANSÃO E DO  
CONTROLE DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL (1995-2002)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Profa. Dra. Andréia Ferreira da Silva.

Goiânia

2008

Érika Bernardes Palazzo Ribeiro Cruvinel

**CURSOS DE DIREITO NO BRASIL: EMBATES EM TORNO DA EXPANSÃO E DO  
CONTROLE DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL (1995-2002)**

Dissertação defendida no curso de mestrado do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás para a obtenção do título de Mestre em Educação, em 02 de dezembro de 2008, diante da Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Profa. Dra. Andréia Ferreira da Silva

---

Profa. Dra. Miriam Fábila Alves – UFG

---

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira – UFG

## RESUMO

CRUVINEL, Érika Bernardes Palazzo Ribeiro. **Cursos de Direito no Brasil: embates em torno da expansão e do controle do exercício profissional (1995-2002)**. 2008. 90 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

O objetivo da presente investigação consiste em analisar o processo de expansão do ensino superior no Brasil, sobretudo dos cursos de Direito, no período 1995-2002. Estuda os embates estabelecidos na sociedade civil e no Estado, em sentido estrito, em torno da expansão dos cursos de Direito e do controle do exercício profissional. Para alcançar esses objetivos, foram analisadas as propostas para o ensino jurídico, dos principais sujeitos políticos envolvidos nesse debate: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação das Universidades Privadas (Anup) e Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes). Foi realizada pesquisa bibliográfica e documental com o objetivo de apreender as proposições das entidades e conhecer a proposta de reforma do Estado e a legislação educacional do Governo FHC. Dados disponibilizados pelo INEP/MEC subsidiaram a caracterização da expansão do ensino superior e dos cursos de Direito no período estudado. A pesquisa teve como referencial o conceito ampliado de Estado de Gramsci (2000), que contribuiu para a apreensão da relação entre Estado e sociedade civil no final dos anos 1990 e início do século XXI. Nesse contexto, os cursos de Direito apresentaram uma expansão acelerada, com oferta concentrada em IES privadas e não-universitárias. O momento foi marcado por intenso debate acerca da expansão dos cursos de Direito, de sua qualidade e do controle do exercício profissional exercido pela OAB.

Palavras-chave: Políticas educacionais; expansão, privatização, diversificação do ensino superior; cursos de Direito; Estado ampliado.

## ABSTRACT

CRUVINEL, Érika Bernardes Palazzo Ribeiro. **Law Courses in Brazil: collisions around the expansion and control of the professional performance (1995-2002)**. 2008. 90 p. Dissertation (Education Graduate Program) – Education Faculty, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

The target of this present investigation consists of to analyze the expansion process of the Brazilian college, especially Law Courses, for the period of 1995-2002. In a strict sense, it studies the established collisions by the civil society and the State around the expansion of Law Courses and the control of the professional performance. To reach these targets, the proposals for Law education were analyzed, done by the main political subjects involved with this discussion: The Brazilian Lawyers Order “Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”, The Private Universities Association “Associação das Universidades Privadas (Anup)”, and The Maintainers of College Education Brazilian Association “Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes)”. A bibliography research was realized with the objective of grasping the meaning of the entities’ proposals and knowing the reform of the State’s proposal, and the educational legislation of FHC Government. Available information from INEP/MEP subsidized the characterization of the college education expansion and of the law courses during this studied period of time. The research refers to the large concept of state by Gramsci (2000), which contributed to the comprehension of the relation between the State and the civil society of the end of 1990’s decade and the beginning of the 21<sup>st</sup> century. In this context, Law Courses presented a accelerated expansion, with concentration of supplies in private college institutions and non-universities courses. This moment was marked by a strong discussion about the Law courses expansion, their quality and the control of the professional performance executed by OAB.

Keywords: Educational politics; expansion, privatization and variety of college education; Law courses; extended State.

## RELAÇÃO DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Abmes – Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior
- Abruc – Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
- Acoc – Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos
- Anamec – Associação Nacional das Mantenedoras de Escolas Católicas
- Anaceu – Associação Nacional dos Centros Universitários
- Anup – Associação Nacional das Universidades Particulares
- Bird – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- CFE – Conselho Federal de Educação
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- Confenem – Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
- Coniec – Conselho Nacional de Instituições de Educação Católica
- Crub – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
- DCNs – Diretrizes Curriculares Nacionais
- ENC – Exame Nacional de Cursos
- EUA – Estados Unidos da América
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- Fiep – Federação Interestadual das Escolas Particulares
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- IAB – Institutos de Advogados do Brasil
- IES – Instituições de Ensino Superior
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional
- MARE – Ministério da Reforma do Estado
- MEC – Ministério da Educação
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- ONGs – Organizações não-governamentais
- Semesp – Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do  
Estado de São Paulo
- SESu – Secretaria do Ensino Superior
- STJ – Supremo Tribunal de Justiça

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Brasil: número de instituições de ensino superior por natureza e dependência administrativa (1995 e 2002) .....	40
Tabela 2	Brasil: cursos de graduação presenciais (1995-2002) .....	50
Tabela 3	Brasil: número de cursos de graduação presenciais por região e categoria administrativa das IES – 2002.....	51
Tabela 4	Brasil: cursos de Direito por categoria administrativa (1995-2002)...	56
Tabela 5	Brasil: cursos de Direito, matrículas segundo categoria administrativa e turno (1995-2002).....	57
Tabela 6	Brasil: cursos de Direito e demais cursos (1995-2002).....	58
Tabela 7	Brasil: cursos de Direito presenciais por categoria administrativa (1995-2002).....	59
Tabela 8	Brasil: cursos de Direito segundo a organização acadêmica (1995-2002).....	59
Tabela 9	Brasil: cursos de Direito, vagas, candidatos inscritos nos processos seletivos, relação candidato/vaga, matrículas e concluintes (1995-2002).....	60
Tabela 10	Brasil: total de cursos de Direito por região brasileira (2002).....	62

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Brasil: cursos de graduação presenciais por região (1995-2002)....	52
Figura 2	Brasil: cursos de graduação presenciais (1995-2002).....	53
Figura 3	Brasil: áreas gerais de conhecimento dos cursos de graduação presenciais (1995-2002).....	55
Figura 4	Brasil: cursos de Direito, matrículas segundo a categoria administrativa (1995-2002).....	56
Figura 5	Brasil: relação candidato/vaga nos Cursos de Direito (1995-2002) .....	61
Figura 6	Brasil: inscritos nos vestibulares de Administração, Pedagogia e Direito (1995-2002) .....	62
Figura 7	Brasil: cursos de Direito por região (2002).....	63

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo I — REFORMA DO ESTADO E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (1995-2002).....</b>	<b>21</b>
1.1 Crise do capitalismo mundial e reforma do Estado brasileiro.....	21
1.2 Neoliberalismo, políticas sociais e educação superior no Governo FHC.....	27
1.3 As políticas para a educação superior no Governo FHC.....	34
<b>Capítulo II — CURSOS DE DIREITO NO BRASIL (1995-2002): EXPANSÃO E PRIVATIZAÇÃO.....</b>	<b>44</b>
2.1 O curso de Direito no Brasil: apontamentos históricos e caracterização .....	44
2.2 A expansão do ensino superior e os cursos jurídicos no Brasil (1995-2002) .....	48
<b>Capítulo III — ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB), ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES (ANUP) E ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR (ABMES): PROPOSTAS PARA OS CURSOS DE DIREITO NO GOVERNO FHC (1995-2002)...</b>	<b>65</b>
3.1 Embates e propostas.....	65
3.2 Propostas da Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup) e da Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes) para o ensino superior e jurídico no Brasil .....	71
3.3 A Ordem dos Advogados do Brasil e suas proposições para os cursos de Direito no Brasil.....	73
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>86</b>



## INTRODUÇÃO

Os questionamentos que deram início a este estudo surgiram durante a minha graduação em Direito, na cidade de Rio Verde-GO, ao perceber a polêmica relativa à qualidade do ensino jurídico no Brasil. Pela mídia, e pelos debates entre professores e colegas de graduação, percebia uma inquietação a respeito dos motivos que levavam tantos estudantes graduados em Direito a serem reprovados pelo exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A reprovação de mais de 70% dos bacharéis que prestaram o exame, segundo a OAB (2001), tem por causa principal a proliferação de cursos de Direito em instituições de ensino superior privadas e sem qualidade e a ausência de controle desses cursos pelo Ministério da Educação (MEC) e Conselho Nacional de Educação (CNE). Conforme a OAB, essa situação apresenta como consequência a desqualificação ou despreparo dos formandos desses cursos para o exercício profissional. No entanto, as instituições de ensino superior (IES) privadas e as associações representativas dos interesses das instituições privadas de ensino superior argumentam que a reprovação dos bacharéis no exame da OAB está ligada a uma reserva de mercado que a entidade vem realizando por meio de sua avaliação.

A configuração do ensino jurídico brasileiro, atualmente, pode ser analisada tendo em vista a relação entre sociedade política e sociedade civil no Brasil. Para tanto, consideram-se os debates acerca do controle do exercício da profissão, as novas formas da relação entre público e privado, interesses do setor privado empresarial, e propostas de regulação da educação superior no país, que se configuraram desde o final da década de 1980 e se intensificaram a partir da segunda metade dos anos de 1990.

O período escolhido para análise, 1995-2002, justifica-se pelo fato de que, a partir de 1995, com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, passou a ser implementada no Brasil uma série de reformas nas políticas públicas e, especificamente, na educação escolar, que tiveram como objetivo impulsionar a expansão do ensino superior por intermédio da iniciativa privada fundamentada nos princípios da diversificação e flexibilização. Embora o movimento de expansão do ensino superior privado remonte à segunda metade da década de 1960, foi a partir do Governo FHC que se verificou uma política educacional voltada não só para a expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) e cursos superiores privados, como também para a privatização e redução da atuação do setor público no ensino superior. Nesse período, acirraram-se os embates entre interesses das entidades ligadas ao ensino jurídico no país.

Uma investigação relativa à expansão dos cursos jurídicos e ao controle do exercício profissional do bacharel em Direito remete a questões que determinam não apenas o crescimento desses cursos, mas a dimensões mais amplas das políticas para a educação superior no país. Essas dimensões referem-se à nova configuração do Estado brasileiro, determinado pela reforma do aparelho do Estado e das políticas educacionais implementadas desde os anos 1990, e, sobretudo, a partir do Governo FHC.

Para Coutinho (2006), até os anos de 1930, o Estado brasileiro era extremamente forte, autoritário, em contraposição a uma sociedade civil débil, primitiva e amorfa. O Estado “varguista” ou “populista” – que era o Estado intervencionista – veio se modificando pela complexibilização da sociedade civil, pelo fortalecimento dos movimentos sociais, pelo reordenamento das frações das classes dominantes e pela organização de partidos políticos, culminando em processo de “ocidentalização” da sociedade brasileira. A ocidentalização, segundo o pensamento gramsciano, significa a passagem de um modelo oriental de sociedade, caracterizado por um Estado forte e autoritário e uma sociedade civil gelatinosa e débil, para a sociedade ocidental, caracterizada pelo Estado forte, mas por uma sociedade civil também forte e articulada, portanto, uma relação mais equilibrada entre Estado e sociedade civil. A sociedade ocidental, conforme Coutinho (2006), começou a se configurar no Brasil, a partir do final da década de 1970, quando o país apresentava uma sociedade civil articulada e uma “justa relação” entre ela e o Estado em sentido estrito. Após os anos 1970, ocorreu um fenômeno de âmbito mundial que interferiu na forma de organização da sociedade capitalista brasileira. Esse fenômeno, chamado de crise do Estado capitalista, caracteriza-se pela crise do Estado de bem-estar social, crescente mundialização do capital, reestruturação do capitalismo e fortalecimento da ideologia neoliberal em todos os países capitalistas (MINTO, 2006).

A partir dos anos 1990, mais precisamente, após as eleições presidenciais de 1989, o Brasil passou a adotar os princípios neoliberais nas suas políticas de governo. O tipo de Estado intervencionista existente até então não era adequado para atender às novas necessidades do capitalismo mundial. De acordo com Minto (2006), a nova forma de configuração do capitalismo mundial demandava alterações que possibilitassem ao capital nacional concorrer em escala internacional.

A partir de 1995, ou seja, desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o governo brasileiro adotou novos conceitos para a gestão pública, até mesmo para o campo da educação superior, observando, em determinados aspectos, indicações de organismos internacionais, sobretudo do Banco Mundial (BM). Conforme o BM, o conceito de educação deve estar associado às concepções de eficiência e produtividade, que devem ser

desenvolvidas para atender às novas demandas de uma sociedade globalizada (LIMA, 2002). Para que o Estado brasileiro pudesse, então, se adequar a essa sociedade globalizada, era necessário realizar uma série de reformas educacionais que pudessem integrar a sociedade brasileira e a educação escolar à nova ordem do capitalismo mundial, visto que,

neste momento de rearticulação do capital em nível mundial e da implantação da reforma do Estado no Brasil, para adequá-lo às novas dinâmicas da competitividade do mercado mundial, cabe à educação escolar, dentre outras instâncias da sociedade, a função de adequar o homem contemporâneo à sociabilidade exigida pelo estágio de mundialização do capital, tanto do ponto de vista ético, quanto do ponto de vista técnico-profissional (SILVA, 2004, p. 22).

Primeiramente, foi alardeado pelos canais de comunicação que as instituições públicas estavam permeadas pela ineficiência e que o Estado estava em crise por não conseguir custear tantas empresas estatais e instituições públicas. A universidade pública foi atacada como uma das instituições públicas mais onerosas para o Estado, e, além disso, se tornara uma instituição de ensino que não conseguia oferecer a formação profissional adequada às necessidades do mercado de trabalho e que atendia somente aos filhos da elite, justamente o segmento social que poderia arcar com os custos de sua formação. Assim, durante o Governo FHC, proclamava-se a sua inadequação para a formação de profissionais e a necessidade da cobrança de mensalidades nas universidades públicas, o que serviu de escopo para a abertura de um mercado da educação superior (NEVES, 2002).

No contexto da reforma do Estado, a educação superior passou a ser considerada um serviço não-exclusivo do Estado e, portanto, passível de ser repassado para a iniciativa privada. Conforme expõe Carvalho (2007), a ação governamental durante o Governo FHC pautou-se pela privatização da educação superior, por meio do projeto do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Segundo a autora,

em linhas gerais, este consistia em transformar o status jurídico das universidades públicas para organizações sociais, entidades públicas não estatais, fundações de direito privado ou sociedade sem fins lucrativos (CARVALHO, 2007, p. 3).

De acordo com Carvalho (2007), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sancionada em 1996, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, foi a principal iniciativa legislativa implementada para dar seguimento às reformas educacionais do Governo FHC. Esse projeto de governo previa a transformação das universidades públicas em organizações sociais, que deveriam ter seu financiamento realizado de forma privada, mediante pagamento de mensalidades pelos alunos e ajuda financeira da sociedade civil. Essa proposta não foi aprovada por encontrar grande resistência dos defensores da escola pública,

sobretudo, das entidades representativas dos trabalhadores das universidades federais, professores e técnico-administrativos e estudantes. De acordo com Rocha (1998),

o projeto piloto do governo de Reforma do Estado consiste em transformar fundações e autarquias, hoje integrantes do Estado, em Organizações Sociais. Embora o projeto não seja restrito ao ensino superior, entre essas autarquias e fundações estão as cinquenta e duas universidades federais. Esta reforma objetiva diminuir o *deficit* governamental pelo enxugamento da máquina burocrática estatal, uma vez que repassará ao Terceiro Setor órgãos públicos da administração indireta “cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde” (p.14).

Se, de um lado, legalmente não foi aprovada a transformação do *status* jurídico das universidades públicas com sua transferência para o setor privado, de outro, ocorreu o sucateamento das universidades públicas pelos cortes de gastos no orçamento, praticamente congelando o seu quadro de pessoal e seus salários e reduzindo a receita relativa aos custeios. Além disso, foram realocando os recursos públicos para o fomento das IES privadas.

Conforme Ristoff e Giolo (2006), após a promulgação da LDB de 1996, o sistema educacional brasileiro passou por uma reorientação e sofreu transformação profunda que teve como consequência um crescimento expressivo, ou seja, a expansão das instituições e das matrículas do ensino superior. Segundo a pesquisa realizada por Ristoff e Giolo (2006), houve um

crescimento expressivo do sistema [de ensino superior] (...) O credenciamento de novas instituições, com a autorização de vários cursos para cada uma delas, motivou as instituições já estabelecidas a abrirem mais cursos como forma de disputar o mercado existente. Isso determinou que o índice de crescimento dos cursos fosse significativamente superior ao das instituições e matrículas (p. 14).

Ainda, para os autores, o crescimento verificado deu-se, sobretudo, no campo das instituições privadas de ensino superior. Esse fenômeno reflete a política educacional que vigorou a partir de 1996, que criou condições legais, políticas e ideológicas para que se estabelecesse, no Brasil, um mercado educacional, já que a legislação aprovada já no período do Governo FHC abriu a possibilidade para as IES operarem com fins lucrativos. As instituições privadas que, em 1996, eram 711, passaram, em 2002, para 1.442, um crescimento de mais de 202%, em apenas sete anos (RISTOFF; GIOLO, 2006).

Para Dourado (2001), a expansão do ensino superior privado no Brasil após 1964 estava vinculada à necessidade de modernização, desenvolvimento e segurança nacional, e a educação superior exercia o papel de parceiro do Estado na formação dos brasileiros para a nova sociedade industrializada. O autor salienta que a política de expansão do ensino superior no período compreendido entre 1964 e 1970 foi estabelecida com iniciativas ora de natureza pública, ora de natureza privada. As iniciativas de natureza pública foram marcadas pela

liberalização de vagas nas escolas e universidades públicas, com contenção de despesas, e as iniciativas de natureza privada configuraram-se por meio da ampliação das fundações de natureza privada e as de natureza pública, com um viés nitidamente privatista.

Se à época da ditadura militar a expansão do ensino superior privado fazia-se necessária para dar suporte aos projetos de desenvolvimento traçados pelo Estado, a partir da década de 1990, a educação superior de cunho privado ganhou um novo impulso para sua expansão, embora a necessidade de modernização não fosse mais a tônica do momento. No período analisado, do Governo FHC, a expansão do setor privado da educação superior esteve pautada pelo discurso demagógico da ampliação das oportunidades educacionais e capacitação para o mercado de trabalho, mediante a expansão quantitativa de cursos e vagas em IES privadas e da necessidade de desobrigar o Estado do financiamento desse nível de ensino, transferindo suas responsabilidades para o setor privado, o que, para Minto (2006), abriu espaço para a expansão e mercantilização do ensino superior no Brasil.

De acordo com Ristoff e Giolo (2006), a expansão do ensino superior não teve somente um sentido demográfico, mas também de ampliação social, isto é, consistiu em um movimento de incorporação de setores sociais anteriormente excluídos do sistema de ensino superior brasileiro. A classe média baixa e os trabalhadores foram atraídos, sobretudo, pelas instituições privadas, que passaram a lhes oferecer cursos mais breves e mais baratos e voltados mais diretamente para o mercado profissional. Nesse contexto, ganharam importância os cursos de formação de tecnólogos, cursos pós-médios e sequenciais, isto é, cursos mais rápidos e, conforme o governo, adequados às necessidades do mercado.

A expansão do ensino superior, no período analisado, também não foi homogênea, visto que ocorreu uma maior oferta de determinados cursos, os que apresentavam maior demanda. O curso de Direito encontra-se entre os mais ofertados, e também os de Administração e Pedagogia. (RISTOFF; GIOLO, 2006).

Segundo os dados do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), os cursos de Direito cresceram 154,9% durante o Governo FHC, ao passo que os outros cursos superiores apresentaram uma taxa de crescimento de 130,3%, ou seja, o curso de Direito apresentou durante o Governo FHC, uma taxa de crescimento 10,7% mais expressiva que os demais cursos superiores (BRASIL, MEC/INEP, 2006). Além disso, em razão da diversificação das instituições de ensino e da diferenciação das IES, observou-se que a expansão do ensino superior e dos cursos de Direito após a aprovação da LDB/1996 (BRASIL, 1996) e do Decreto n.º 2.207/1997 (BRASIL, 1997), deu-se, sobretudo, por meio das faculdades e escolas superiores em detrimento das universidades e centros universitários. A expansão mais

expressiva do ensino superior privado por meio desses tipos de IES é explicada pela possibilidade da abertura de IES, faculdades e escolas isoladas, apenas de ensino, uma vez que as universidades e centros universitários, apesar de possuírem autonomia para ampliação de cursos e vagas, necessitam de atender a requisitos mais rígidos, relativos à pesquisa e à extensão, que lhes são impostos por lei.

O objetivo deste estudo é analisar a expansão dos cursos de Direito no período de 1995-2002, buscando compreender, no contexto das reformas neoliberais para a educação superior, as diferentes propostas que os diferentes sujeitos políticos, tanto na esfera da sociedade política, quanto no âmbito da sociedade civil, apresentaram para o ensino jurídico brasileiro. São examinadas as propostas e embates estabelecidos entre o Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Educação (CNE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e as entidades articuladoras dos interesses do setor privado de ensino superior, em especial, a Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes) e a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup). Cada um desses sujeitos políticos coletivos possui propostas para o ensino superior e para os cursos de Direito que expressam sua ideologia e sua proposta para o ensino jurídico.

As entidades representativas dos interesses do ensino superior privado para esse estudo, a Anup e Abmes, foram escolhidas por serem as mais expressivas do ensino superior privado no país. Essas entidades buscaram estabelecer o consenso, por meio de documentos, fóruns de discussão, publicações em seus sítios, referentes a suas propostas para a educação nacional, sobretudo, para a educação superior, apresentando as IES privadas como parceiras indispensáveis do governo para assegurar a expansão das vagas no ensino superior brasileiro.

O presente trabalho buscou apreender o que determinou a expansão da educação superior no país no período de 1995-2002, especificamente dos cursos de Direito, identificando as proposições dos principais sujeitos políticos coletivos participantes desse processo. Procurou-se, portanto, com o trabalho, responder às seguintes questões: a) Qual a relação entre a reforma do Estado brasileiro e a expansão dos cursos de Direito no Brasil no período de 1995-2002? b) Quais as propostas do MEC, CNE, OAB e entidades representativas dos interesses do setor privado da educação – Anup e Abmes – para os cursos de Direito no país no período de 1995-2002?

Para obter as respostas a essas perguntas foi realizada pesquisa documental e bibliográfica como forma de obtenção dos dados e de elementos para a análise da expansão dos cursos de Direito e do controle do exercício profissional. De acordo com Gil (1997), a pesquisa bibliográfica é a que se desenvolve com base em material já elaborado,

especialmente no formato de livros e artigos científicos. A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica, porém dela se difere dela pela natureza das fontes. Ao passo que a pesquisa bibliográfica apoia-se na contribuição de diversos autores sobre o tema tratado, a pesquisa documental vale-se de material que ainda não recebeu tratamento analítico, como por exemplo, a legislação e as estatísticas.

Dessa forma, foi realizada a análise da legislação educacional brasileira, com o intuito de conhecer os marcos regulatórios da educação superior e do curso de Direito no período estudado. Para tanto, tendo por parâmetro o período do Governo FHC, foi realizado o estudo da legislação educacional aprovada após o ano de 1995. Foram então analisadas a Lei nº 9.131/1995 (BRASIL, 1995), que criou o Exame Nacional de Cursos (ENC) e estabeleceu o Conselho Nacional de Educação (CNE); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, Lei nº. 9.394/1996 (BRASIL, 1996), que regula todo o sistema educacional brasileiro; os Decretos nº. 2.306/1997 (BRASIL, 1997) e nº. 3.860/2001 (BRASIL, 2001), que modificaram o sistema de ensino superior brasileiro, instituindo novos tipos de instituições de ensino superior, a Portaria nº. 1.886/1994 (BRASIL, 1994), que dispõe sobre o currículo mínimo dos cursos de Direito, e a Lei nº. 8.906/1994 (BRASIL, 1994), que estabelece o estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

As proposições das entidades da sociedade civil, Anup, Abmes e OAB, para a educação superior e para o curso de Direito, foram investigadas em seus sítios eletrônicos e por meio de publicações que informam acerca da atuação dessas entidades.

Foram estudadas ainda teses, dissertações e revistas científicas que analisaram a história e atuação das entidades representativas dos interesses das instituições privadas de ensino e da OAB. Foram analisados jornais, como a Folha de S. Paulo com o objetivo de pesquisar as propostas dos sujeitos políticos coletivos envolvidos com a questão do ensino jurídico no período analisado.

Além da pesquisa documental, foi realizada a bibliográfica, referente à educação superior no período analisado, com o intuito de conhecer as principais pesquisas que tratam das políticas educacionais brasileiras. As principais obras que fundamentaram esta pesquisa são: Gramsci (2000), Neves (2002), Minto (2006), Dourado (2001), Catani e Oliveira (2003), Coutinho (2003), Boito Jr.(2003), Ristoff e Giolo (2006). além dessas importantes obras, foram utilizadas as pesquisas de Alves (2000), sobre a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG); a tese de doutorado de Silva (2004), que analisa muito bem as políticas educacionais de 1987 a 2001, período que antecede a atual constituição federal e avança até o período do Governo FHC.

Os dados referentes à educação superior brasileira, analisados neste estudo, foram obtidos no sítio do INEP, na Sinopse Estatística do Ensino Superior (BRASIL, MEC/INEP, 2006), referente aos anos de 1995 a 2002. Também, foram utilizados os dados contidos nas publicações do INEP, organizadas por Ristoff e Giolo (2006), que estudaram a educação superior brasileira de 1991 a 2004, em âmbito nacional e por unidade federativa.

O referencial teórico utilizado para analisar os dados coletados na pesquisa bibliográfica e documental consiste no conceito gramsciano de Estado ampliado, que Coutinho(2003), revela com extrema clareza. De acordo com Coutinho<sup>1</sup> (2003), para Gramsci,

o Estado comporta duas esferas principais: a *sociedade política* (que Gramsci também chama de “*Estado em sentido estrito*” ou de “*Estado-coerção*”), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial- militar; e a *sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação em massa) (COUTINHO, 2003, p.127, *destaques do autor*).

Gramsci definiu o Estado como a relação dialética de identidade-distinção entre a sociedade civil e a sociedade política. A interdependência entre as duas superestruturas, sociedade civil e sociedade política e sua articulação com os aparelhos de repressão (a polícia, a lei) e os aparelhos privados de hegemonia (a escola, a igreja, os partidos políticos), determinam a dominação de uma classe sobre as outras. Para Gramsci, a sociedade civil é constituída pelas auto organizações, que são os partidos de massa, os sindicatos, as diferentes associações, os movimentos sociais e outros, isto é, as organizações que resultam do ingresso, na esfera pública, de um número cada vez maior de sujeitos políticos individuais e coletivos. A sociedade política, por sua vez, é constituída pelos órgãos ligados ao governo que, por força de lei, exercem a coerção dos indivíduos (COUTINHO, 2003).

Cabe ressaltar que Gramsci se refere ao Estado moderno, sobretudo o das sociedades ocidentais. Segundo Silva (2004),

o Estado moderno não pode ser compreendido somente como aparelho burocrático-coercitivo, mas também como espaço dos ‘organismos’ da sociedade civil, onde se manifestam os cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura, seus valores e suas ideologias (p. 24, destaque da autora.).

Nesse tipo de Estado, a forma pela qual uma classe domina a outra é mais complexa e necessita de maior articulação política para a consecução do seu objetivo que é a sua manutenção no poder (GRAMSCI, 2000). O conceito de Estado ampliado faz avançar,

<sup>1</sup>Carlos Nelson Coutinho é um dos maiores estudiosos do pensamento de Gramsci, pensador italiano que foi além do marxismo e revolucionou o pensamento político do Século XX (COUTINHO, 2003).

bastante esse conceito em relação ao proposto por Marx. Para Marx, o Estado é apenas o meio de dominação e de regulação da sociedade civil para o benefício exclusivo da classe dominante (LALLEMENT, 2003). Na concepção gramsciana, o Estado é a condensação material das relações de força existentes no seio da sociedade civil.

De acordo com Gramsci (2000), as classes sociais tentam disseminar a sua ideologia, ou seja, a sua visão de mundo, por meio dos aparelhos privados de hegemonia, por meio dos instrumentos utilizados pelas classes para ganharem aliados para suas posições e intentos. Segundo Gramsci (2000), as idéias e as opiniões não “nascem” espontaneamente no cérebro de cada indivíduo, mas antes, tiveram um centro de formação, de irradiação, de difusão, de persuasão, pois houve um grupo de homens ou até mesmo um indivíduo que as elaborou e as apresentou na forma política de atualidade. Os centros de formação e irradiação das idéias dominantes em uma sociedade são chamados, por Gramsci (2000), de partido político.

As classes sociais buscam o consenso e a direção ideológica, ou seja, as classes utilizam-se da igreja, da escola, da mídia, dos sindicatos, partidos políticos, organizações e outros, para conseguirem aliados aos seus interesses. Frequentemente, o consenso alcançado por meio dos aparelhos privados de hegemonia legitimam a dominação realizada por intermédio dos aparelhos de repressão do Estado, quais sejam, as leis, os órgãos de governo e a polícia (COUTINHO, 2003). Conforme Gramsci (2000), o exercício normal da hegemonia caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tenta fazer que a força pareça apoiada (por meio da mídia) no consenso da maioria, ou seja, pela opinião pública ou senso comum (COUTINHO, 2003).

Outro ponto que vale salientar, é que, para Gramsci (2000), uma ideologia nascida em um país mais desenvolvido, difunde-se em países menos desenvolvidos, interferindo nas relações internas desses países. Os países desenvolvidos que conseguem influenciar e até exercer a dominação dos países menos desenvolvidos são denominados, por Gramsci, Estados hegemônicos, que impõem suas posições por meio da força bélica e econômica (GRAMSCI, 2000).

Feitas essas considerações para a compreensão do objeto analisado, podem-se, por meio desses conceitos, considerar que o MEC e o CNE fazem parte do conjunto de mecanismos do Estado em sentido estrito, utilizado pela classe dominante como meio de dominação. A OAB e as entidades representantes dos interesses das instituições privadas de ensino participam da sociedade civil e buscam, por meio da mídia, dos fóruns de discussão,

das matérias publicadas em revistas e jornais e em seus sítios, reforçar sua ideologia ou visão de mundo.

Considera-se, para tal análise que existe, de um lado, o posicionamento da OAB contrário à política de expansão dos cursos de Direito, sobretudo, em instituições privadas de ensino superior. A OAB questiona a facilidade para a abertura de novos cursos, autorizados pelo CNE mesmo sem a sua anuência, o que ameaça a manutenção de seu *statu quo* como entidade organizadora da classe jurídica e seu poder de credenciar os bacharéis em Direito para o exercício profissional. A Ordem dos Advogados do Brasil propõe novas formas de avaliação e maior rigor na fiscalização dos cursos de Direito, bem como pretende exercer o poder de deliberar sobre a abertura ou não de novos cursos. De outro lado, as associações representativas dos interesses das instituições privadas de ensino superior defendem a diminuição do poder de controle da OAB na abertura de novos cursos e também questionam a política de avaliação da educação superior do governo federal e o exame da OAB.

Este estudo analisa a expansão do ensino superior brasileiro e do curso de Direito no país e o controle do exercício profissional, no período de 1995-2002, buscando conhecer os posicionamentos e proposições do Estado em sentido estrito, MEC e CNE, e das entidades da sociedade civil, OAB, Anup e Abmes, em relação a esse processo. Desse modo, a pesquisa pretende contribuir para a elucidação dos embates travados nos processos de definição e implementação das políticas educacionais para a educação superior e, especificamente, para os cursos de Direito no país. Além disso, busca identificar as estratégias utilizadas por esses sujeitos políticos coletivos na defesa de suas proposições.

A escassez de estudos sobre a expansão do ensino jurídico brasileiro e a atuação dos diversos sujeitos políticos ligados a essa questão justifica a relevância e a pertinência da pesquisa desenvolvida.

Para melhor compreensão do tema desenvolvido, o trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro analisa a reforma do Estado e as políticas públicas para a educação superior no Brasil durante o Governo FHC. Nesse capítulo, são estudados os princípios que fundamentaram essas políticas: privatização, flexibilização de cursos e diversificação das IES e a busca pela implementação dos princípios de administração gerencial à política educacional brasileira.

No segundo capítulo, são investigadas as raízes históricas dos cursos de Direito no Brasil, com o objetivo de elucidar os fatos que delinearão a configuração do ensino jurídico atual e a expansão desses cursos no Brasil de 1995-2002. Essa análise é feita com base nos

dados do ensino superior brasileiro, apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O terceiro capítulo examina as propostas e embates ocorridos na sociedade civil sobre as políticas para a educação superior e para os cursos de Direito. São estudadas as propostas da OAB, Anup e Abmes em relação ao tema. Por fim, são feitas as considerações finais a respeito do assunto tratado nos primeiro, segundo e terceiro capítulos.

## CAPÍTULO I

### **REFORMA DO ESTADO E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (1995-2002)**

Neste capítulo, busca-se elucidar os principais fatores condicionantes da reforma do Estado, os seus fundamentos, e as mudanças advindas dessa reforma para a educação superior brasileira, sobretudo no que se refere à incorporação dos princípios neoliberais às políticas educacionais no país.

Especificamente, o objetivo desse capítulo é, pois, analisar e compreender a lógica da privatização da educação superior no período de 1995-2002. Para tal, busca-se resgatar os princípios do Estado neoliberal e como eles se materializam, ou não, nas políticas sociais e, especificamente, nas políticas para a educação superior brasileira.

Para a melhor compreensão da configuração do Estado “neoliberal”, faz-se necessário retomar alguns pontos cruciais da história internacional, para analisar o processo de reprodução do capitalismo com seus períodos de crescimento e de crise. A reforma do Estado brasileiro é resultado de uma série de mudanças na história e economia mundial que interferiram e ainda interferem nos rumos tomados pela economia e a política brasileiras. E, no que tange a educação superior no período do Governo FHC, período analisado neste estudo, há que se levar em consideração a configuração atual dos conflitos relativos à economia e Estado capitalistas. Portanto, para entender a educação superior atual, deve-se analisar a relação entre os interesses privados e a regulamentação do Estado.

Passa-se a analisar os aspectos históricos do processo de reestruturação do capitalismo mundial, e brasileiro, e, em seguida, das políticas educacionais do Governo FHC.

#### **1.1 Crise do capitalismo mundial e a reforma do Estado brasileiro**

No século XIX, com a Revolução Industrial, o capitalismo vivia a fase concorrencial, era o momento do *laissez-faire*, do livre mercado. Assim, a ideologia da classe burguesa defendia um Estado mínimo, que se ocupasse das questões legais e da proteção da propriedade e dos contratos sociais, deixando a cargo do mercado a elaboração de suas próprias leis, baseadas na livre iniciativa e na concorrência.

Desde o início do século XX, o desenvolvimento de grandes empresas resultantes da fusão de capitais, os trustes, e o controle que passaram a exercer sobre os preços praticados em certos setores do mercado, promoveram os chamados cartéis, com a constituição de monopólios e oligopólios, e a defesa do livre mercado tornou-se uma ideologia sem correspondência com a realidade.

A crise do capitalismo nesse período, foi gerada pela hipertrofia das empresas, que impuseram seus interesses ao mercado diante da falta de iniciativa econômica do Estado. A proposta do livre mercado falhou por fortalecer apenas a iniciativa privada, causando problemas para o capitalismo internacional, o que, somado aos efeitos causados pela Segunda Guerra Mundial, tornaram necessário o investimento de recursos públicos para a solução de problemas sociais (AZEVEDO, 2004).

Em reação à crise, o Estado passou a adotar mecanismos de intervenção, visando controlar a economia e salvar o capital e o trabalho. Nesse contexto, também, surgiram e se organizaram os movimentos sociais, que foram resultados da oposição das classes dominadas à forma de organização do Estado liberal.

Com base nas formulações de Keynes, passou-se a implementar políticas de intervenção na economia e na sociedade e abriu-se espaço para as políticas sociais. De acordo com Nascimento, Silva e Algebaile (2002),

quando se fala em política social faz-se referência às modernas funções assumidas pelo Estado capitalista, correspondentes a um padrão de organização política e social que foi se distanciando dos princípios liberais clássicos, desde o final do século XIX, intensificando-se após a Segunda Grande Guerra. Nesse padrão de organização, o Estado, passou a implantar padrões de regulação da economia e das relações sociais, assumindo responsabilidades em relação ao “bem estar de seus cidadãos” (destaques dos autores, p. 88).

As políticas sociais de auxílio e proteção aos trabalhadores, de seguridade social e saúde pública tornaram possível o Estado de bem-estar social, ou *Welfare State*, nos países da Europa governados pelos partidos social-democratas e nos Estados desenvolvimentistas e protecionistas dos países em desenvolvimento.

O *Welfare State* entrou em crise desde o início do processo de globalização e de abertura do mercado internacional, pois os gastos com o setor público limitavam a possibilidade de concorrência do mercado internacional. Ao final da década de 1970, com a crise do petróleo, a onda inflacionária dificultou aos Estados centrais arcar com os compromissos sociais assumidos, provocando a crise fiscal do Estado (MINTO, 2006).

Fazia-se necessário que o Estado interviesse no mercado de forma a realizar um ajuste econômico para manter a sobrevivência do capital, o que fez que as idéias liberais voltassem à tona como forma de solucionar a crise. Chauí (1999, p. 29) explica que,

até os meados dos anos 70, a sociedade capitalista era orientada por dois grandes princípios: o princípio keynesiano de intervenção do Estado na economia por meio de investimentos e endividamento para distribuição da renda e promoção do bem-estar social, visando diminuir as desigualdades, e o princípio fordista de organização industrial baseado no planejamento, na funcionalidade e no longo prazo do trabalho industrial, com a centralização e verticalização das plantas industriais, grandes linhas de montagens concentradas num único espaço, formação de grandes estoques, e orientado pelas idéias de racionalidade e durabilidade dos produtos, e de políticas salarial e promocional visando a aumentar a capacidade de consumo dos trabalhadores.

O Estado de bem-estar social, caracterizado pela intervenção do Estado na economia e pelas políticas sociais de auxílio aos trabalhadores, foi necessário para socorrer o capital, no entanto, a partir da década de 1970, essa intervenção tornou-se um entrave para o crescimento do capitalismo, gerando, para ele, uma crise.

Segundo Trindade (2001), após um período de desenvolvimento econômico impulsionado pela regulação do Estado, nos anos seguintes à década de 1970, o capitalismo sofreu com um tipo de situação imprevisível, como baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação. Nesse cenário, tomaram força os ideais neoliberais de Hayek e Friedman, que defendiam a diminuição do papel do Estado e modificações em seu papel de regulador da economia e de provedor dos direitos sociais. O neoliberalismo, como ficou conhecida a corrente teórica defendida por Hayek e Friedman, questiona e põe em xeque o próprio modo de organização social e política resultante do aprofundamento da intervenção estatal implantado a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Nessa corrente, a intervenção estatal na economia é vista como coibidora da liberdade individual, e as políticas públicas, como as principais responsáveis pela crise que se instalara na sociedade.

Os direitos sociais e as políticas de auxílio aos trabalhadores são consideradas por Hayek e Friedman como fatores impeditivos da livre iniciativa e da individualidade. Nesse sentido, os autores defendem uma diminuição da intervenção estatal nas relações econômicas e trabalhistas, e, também, a redução de gastos com o setor público (AZEVEDO, 2004).

Antunes (2002) salienta que a base material do projeto político e ideológico neoliberal é o processo de reestruturação produtiva do capital. O capital, como resposta à sua crise, iniciou um processo de reorganização de si mesmo e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo que adotou políticas como privatização do Estado, desregulamentação dos direitos do trabalho e

desmontagem do setor produtivo estatal. As consequências dessas mudanças constituíram um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com o propósito de recuperação do capital.

O neoliberalismo consiste, então, em uma reação dos setores dominantes do capitalismo à crise de acumulação do capital ocorrida na segunda metade da década de 1970, chamada de crise fiscal do Estado. Esta crise deu-se pelo endividamento do Estado conhecido como Estado de bem-estar social ou intervencionista, que surgiu após a crise de 1929 e as duas grandes guerras mundiais.

A partir da década de 1980, diante da necessidade de sobrevivência do capital, a ideologia anti-bem-estar social começou a ganhar força nos países desenvolvidos. Na Inglaterra, com Margareth Thatcher (1979), e nos Estados Unidos da América (EUA) com Ronald Reagan (1980), o pensamento neoliberal passou a ser a tônica das políticas desses governos nacionais. Com base em uma retórica na qual o Estado de bem-estar tornou-se o culpado pela crise do sistema capitalista, defendia-se uma reforma do Estado como a única receita para a salvação do capitalismo (MINTO, 2006).

O processo de mudança no modo de acumulação capitalista dos países desenvolvidos estendeu-se gradativamente aos outros países que precisavam se ajustar à nova ordem mundial, em uma economia globalizada e sem fronteiras. No Brasil, o processo de readequação do Estado aos desígnios do capitalismo internacional iniciou-se nos anos 1980, mas ainda de forma desordenada.

Nas palavras de Neves (2002, p. 21),

no Brasil esta crise começou a configurar-se, de forma ainda embrionária, nessa mesma década, com o fim do chamado “milagre econômico”, estendendo-se aos anos de abertura política e, apesar das ações implementadas pelos governos neoliberais dos anos 1990, se arrasta até os dias atuais.

A primeira tentativa de colocar em prática uma reforma do Estado foi a partir de 1989, com a ascensão ao poder do presidente Fernando Collor de Mello e depois com Itamar Franco, e continuou com o governo de Fernando Henrique Cardoso. Esses presidentes representaram em suas políticas um novo bloco hegemônico, e, seguindo a algumas diretrizes estabelecidas pelo Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), propuseram a reforma do Estado. Segundo Neves (2005, p. 91), a partir de 1990,

seguindo as diretrizes do FMI e do Banco Mundial para os países da periferia do capitalismo, o Estado viabilizou a abertura irrestrita do mercado nacional, o fim da reserva de mercado da informática, a privatização das empresas estatais, o desmonte do aparato de ciência e tecnologia instalado nos anos de desenvolvimentismo e iniciou o desmonte do Estado inspirado no modelo de bem-estar social, precarizando as políticas sociais públicas e estimulando sua privatização.

A reforma do Estado atingiu seu ápice no Brasil a partir de 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, acompanhando a tendência do capitalismo internacional e as diretrizes dos organismos internacionais para os países em desenvolvimento.

As políticas neoliberais do Governo FHC estão contidas no *Plano Diretor da Reforma do Estado* (BRASIL, MARE, 1995), elaborado por Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, ocasião em que buscou implantar a administração pública gerencial em face do modelo de administração burocrática existente na administração pública. Segundo o documento elaborado por Bresser Pereira (BRASIL, MARE, 1995), a administração pública gerencial deve inspirar-se na administração de empresas, no entanto, não pode ser confundida com ela. Na administração pública gerencial, de acordo com o autor, a diferença fundamental em relação à administração burocrática é que o controle passa a ser dos resultados e não dos processos, instaurando a competição administrada no interior do próprio Estado, quando existe a possibilidade de estabelecer a concorrência entre unidades internas (BRASIL, MARE, 1995).

A administração nos moldes antigos ou “burocráticos”, para o Governo FHC, era vista como uma forma totalmente arcaica e obsoleta de gerenciamento do Estado. Aliás, durante esse governo, prevaleceu o discurso de que tudo o que estava relacionado ao Estado ou à máquina pública era ineficiente e permeado por corrupção. Propalava-se que a reforma era a única saída para promover o desenvolvimento do Estado.

Feitosa Neto (2006) apresenta uma síntese do que seria a administração pública gerencial proposta por Bresser Pereira. Para o autor, trata-se de:

- a) uma resposta à crise do Estado, para o enfrentamento da crise fiscal;
- b) uma estratégia para reduzir o custo do Estado;
- c) buscar a eficiência da administração pública;
- d) ser um instrumento de proteção do patrimônio público;
- e) ser contrária aos interesses privados e à corrupção;
- f) orientar-se para o cidadão e para a obtenção de resultados;
- g) a pressuposição de que políticos e funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança;
- h) servir-se estrategicamente da descentralização e do incentivo à criatividade e inovação;
- i) utilização do contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos;
- j) descentralização, delegação de poderes e autoridade ao gestor público;
- k) buscar um rígido controle sobre o desempenho aferido mediante indicadores acordados e definidos em contrato (p. 43).

Justificando-se pela incompetência ou incapacidade de o Estado administrar suas empresas e seu pessoal, o Governo FHC defendeu: a privatização das empresas públicas, a terceirização dos serviços da administração que não necessitavam serem realizados pelo

Estado e a transferência para o setor público não-estatal da responsabilidade pelos serviços sociais que o Estado prestava.

O Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, MARE, 1995), dividiu o aparelho do Estado em quatro setores: o núcleo estratégico, o setor de atividades exclusivas do Estado, o setor de serviços não-exclusivos e o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

O primeiro setor, o núcleo estratégico, é o que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. Compreende os poderes legislativo, judiciário e executivo. O segundo setor engloba as atividades exclusivas do Estado, em que são prestados os serviços que só o Estado pode realizar, por exemplo, a cobrança e a fiscalização de impostos, polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc. Segundo Bresser Pereira (1998), o terceiro setor é o setor de serviços não-exclusivos do Estado, mas que são voltados para o interesse público. Conforme o autor,

o terceiro setor corresponde ao setor de serviços não-exclusivos do Estado, em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais. Nesse caso, instituindo o espaço público não-estatal como atividades não-exclusivas do Estado, mas que são voltadas para o interesse público, como a educação e saúde (p. 67).

O quarto e último setor é o setor privado especificamente, no qual ocorre a produção de bens e serviços para o mercado, e que corresponde ao campo das indústrias e das empresas privadas.

Na categoria de instituições públicas não-estatais, conforme o modelo proposto pelo Governo FHC, situam-se as escolas superiores, as universidades, centros de pesquisas científicas, hospitais, entidades de assistência aos carentes, menores ou velhos, etc. Essas instituições devem ser financiadas pelo Estado e pela iniciativa privada, além de contarem com doações voluntárias da sociedade. Para justificar a transferência da educação superior para o setor privado ou público não-estatal, Bresser Pereira (1998, p. 66) observa que

durante muito tempo a estatização e privatização foram objeto de amplo debate ideológico. Hoje o debate está superado. Existe um relativo consenso de que é necessário privatizar — dada a crise fiscal — é conveniente privatizar, dada a maior eficiência e a menor subordinação a fatores políticos das empresas privadas [...] entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, temos hoje, uma série de atividades na área social e científica que não lhe são exclusivas, que não envolvem o poder de Estado. Incluem-se nesta categoria as escolas, universidades, os centros de pesquisas científicas e tecnológica, as creches, os ambulatórios (...)

Para Bresser Pereira (1998), não há razão para que as atividades desempenhadas pelas universidades, centros de pesquisas científicas e tecnológicas, creches e ambulatórios, dentre outras, sejam monopólios estatais. Ele também não declara que elas sejam privadas, com o objetivo de lucro e o consumo privado, já que são, frequentemente, atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contar com doações voluntárias da sociedade. Por isso, a reforma do Estado nessa área não implica privatização, mas publicização, isto é, transferência para o setor público não-estatal.

## **1.2 Neoliberalismo, políticas sociais e educação superior no Governo FHC**

A educação, como política social, também sofre ação do novo modo de entender o Estado, segundo a lógica neoliberal. Nesse contexto, ela passa a ser vista, pelos neoliberais, como um campo passível de ser privatizado, como forma de diminuir os gastos públicos. As idéias neoliberais não questionam a responsabilidade do Estado em subsidiar a educação fundamental, que é considerada necessária para o desenvolvimento econômico e redução das desigualdades, porém, a educação superior e a profissionalizante não podem ser financiadas exclusivamente pelo Estado. Como considera Silva (2004, p. 23),

no Brasil, a reforma educacional implantada no Governo FHC (1995-2001) definiu a ênfase dos investimentos públicos no ensino fundamental, entendido como o patamar mínimo de socialização de todos os segmentos sociais, e desvinculou a educação profissional básica da educação geral, constituindo um caminho paralelo aos demais níveis de ensino.

No entanto, a educação superior é considerada pela doutrina da reforma como um campo de atuação não-exclusiva do Estado. Com o escopo de liberar o Estado para que ele possa se ocupar das suas questões essenciais, a doutrina da reforma defende a privatização ou publicização da educação superior. Conforme o documento elaborado por Bresser Pereira (BRASIL, MARE, 1995), a publicização consiste na transferência de serviços não-exclusivos do Estado para o setor público não-estatal. Lima (2002) afirma que o processo de privatização envolve o direcionamento das instituições públicas para o setor privado por meio das fundações de direito privado, das cobranças de taxas e mensalidades, do corte de verbas para contratação e manutenção das instituições de ensino superior públicas, e, além disso, a liberação dos serviços educacionais para o setor privado.

A esse respeito Boito Jr. (2003) afirma que, a política neoliberal de transferência dos serviços sociais públicos tem criado condições para a expansão de um novo espaço de mercado, ocupado pela nova burguesia de serviços. Segundo o autor,

por último interessa falar de um novo setor da burguesia brasileira que, se não foi criado pelo neoliberalismo, desenvolveu-se de forma inaudita desde o advento da política neoliberal. Trata-se do setor que poderíamos denominar *nova burguesia de serviços*, que cresce explorando comercialmente atividades e serviços sociais antes assegurados pelo Estado. Essa fração está ligada, principalmente aos serviços de saúde e educação e, mais recentemente à previdência privada. O crescimento da nova burguesia de serviços é um subproduto necessário da redução dos gastos e direitos sociais. A política governamental tem consistido em deixar essas empresas de educação e saúde obterem taxas de lucro muito altas, de modo a se expandir celeremente, como vem ocorrendo, para que desempenhem uma função da qual o Estado pretende desvencilhar-se. (destaques do autor, p. 12).

Com a desobrigação do Estado em propiciar e custear a educação superior e a transferência dos serviços sociais para o campo do privado ou do público não-estatal, observa-se a transformação da educação de direito em mercadoria. A mercadorização é explicada pelas novas relações estabelecidas em Estado e sociedade civil com base em uma perspectiva neoliberal, como esclarece Boito Jr. (2003, p. 3):

A ascensão da ideologia do Estado mínimo, associada à política de ajuste fiscal, permitiu, no plano das classes dominantes, a expansão de uma poderosa e heterogênea burguesia ligada aos serviços de saúde, educação e demais áreas abandonadas pelo Estado e, no campo das classes trabalhadoras, dividiu politicamente os assalariados e confinou os trabalhadores do setor público numa posição de defensiva e isolamento.

A educação superior e outros direitos sociais como a saúde e a previdência têm sido transferidos para a esfera do privado. Nesse sentido, Neves (2002) esclarece que a compreensão da privatização da educação superior na atualidade deve ser buscada nas estratégias do Estado de privatização dos serviços públicos.

Ao tratar a educação superior como um setor não-exclusivo do Estado, isto é, um setor passível de ser publicizado, considera-se a educação superior, além de um mercado rentável, um aparelho de propagação da ideologia neoliberal.

Com a crise do Estado de bem-estar social e a introdução do pensamento neoliberal nas concepções de Estado, houve uma redefinição das funções do Estado em relação ao nível de sua intervenção nas políticas econômicas e sociais.

No Brasil, não chegou a se constituir um *Welfare State*, ocorreu apenas um ensaio do Estado de bem-estar social. No início da era Vargas, o Brasil experimentou um avanço no âmbito das políticas sociais, caracterizadas pela criação dos institutos de aposentadorias e pensões e a produção de uma legislação trabalhista, além de importantes ações nas áreas de educação e saúde. No entanto, embora esse processo de ampliação do bem-estar social não tenha sido concluído, logo no final da década de 1970 e início dos anos 1980, houve um processo de redução dos direitos sociais. Esse processo foi acelerado avanço do neoliberalismo no Brasil, a partir da década de 1990. Conforme Boito Jr. (1996, p. 1),

o Brasil não chegou a constituir um Estado de bem-estar, no sentido europeu do termo. Apesar disso, os direitos sociais restritos, excludentes e precarizados que ainda existem são um alvo importante da ofensiva neoliberal. O objetivo é abrir novas áreas de acumulação para o capital privado (previdência, educação, saúde, esporte, etc.), reduzir os investimentos em política social-“muito custosa e ineficiente”-e diminuir os impostos que incidem sobre as empresas - a palavra de ordem hoje é eliminar o denominado “custo Brasil”.

Segundo Lima (2006), no Brasil, o Estado de bem-estar social não obteve grandes conquistas, visto que, mesmo com os cidadãos tendo os seus direitos sociais assegurados constitucionalmente em 1988, eles não foram realizados na prática. A explicação é que o Estado brasileiro tem como característica predominante a de sempre ter se submetido a interesses estritamente privados.

No tocante às políticas sociais, para a doutrina neoliberal a referência básica é igualmente o livre mercado. Para Azevedo (2004), os programas e as várias formas de proteção, destinados aos trabalhadores e aos pobres são vistos pelos neoliberais como um fator que tende a tolher a livre iniciativa e a individualidade, acabando por desestimular a competitividade e estimular a indolência e a permissividade social. Outra questão importante para os neoliberais é o inchamento da máquina governamental e o aumento dos tributos e encargos sociais advindos dos gastos com programas sociais.

Conforme Laurell (2002), a partir da década de 1990, houve um retrocesso social dramático, com a redução considerável nos gastos sociais e dos serviços públicos, o que contribuiu para a deteriorização das condições de vida da maioria absoluta da população dos países da América Latina. Para a autora, o neoliberalismo tem como característica a mercantilização dos bens sociais. No Estado neoliberal, os serviços sociais, como a educação, a saúde, pensões, etc., devem ser garantidos apenas àqueles comprovadamente indigentes, e o restante da população deve apresentar uma contrapartida por esses serviços.

Os neoliberais, ressalta a autora, sustentam que o intervencionismo estatal é antieconômico e improdutivo, pois desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Desse ponto de vista, a crise gerada pelo paternalismo do Estado de bem-estar social, em relação aos seus cidadãos, somente pode ser superada estimulando-se a competição e o individualismo. Nessa perspectiva, o neoliberalismo defende “o corte dos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização” (LAURELL, 2002, p. 167).

Interessa ressaltar que, a privatização dos serviços públicos nos países latino-americanos, onde a população é mais pobre, não engloba a totalidade de serviços de interesse público, mas sim, aquelas atividades que possam se constituir em investimentos rentáveis, o

que a autora denomina de privatização seletiva dos benefícios sociais. Essa privatização depende de três condições:

que seja criada uma demanda para os benefícios ou serviços privados, o que só ocorre quando os serviços fornecidos pelo setor público são tidos como insuficientes ou de má qualidade; que sejam geradas formas estáveis de financiamento para cobrir os altos custos dos benefícios ou serviços privados; e que o setor privado tenha suficiente maturidade para poder aproveitar o incentivo à sua expansão, representado pela retração estatal (LAURELL, 2002, p. 168).

Então, considerando o caso brasileiro, o projeto de reforma do Estado, ao transferir a educação superior para o setor de serviços não-exclusivos do Estado, cumpre o papel de criar um quase-mercado da educação superior, visto que a focalização dos gastos federais com o ensino fundamental e a redução, cada vez mais acentuada, de investimentos no ensino superior, torna esse campo aberto aos investimentos privados. Ressalte-se que, a educação básica, conforme o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, MARE, 1995), é considerada atividade exclusiva de Estado, e desobriga o Estado a subsidiar o fornecimento do ensino superior. Neves (2002) afirma que a focalização da política educacional na educação de massas, ou seja, no ensino fundamental, responde aos mesmos imperativos do conjunto de políticas sociais de garantia do mínimo necessário para reduzir a pobreza e produzir serviços que não são de interesse do setor privado, pois, considerando as baixas condições econômicas da maioria da população, a privatização desses níveis de ensino trariam problemas para o desenvolvimento da economia, se essas modalidades tivessem que ser pagas pela população.

A configuração da educação superior no Brasil atual é, portanto, resultado das novas relações entre Estado e sociedade civil que se estabeleceram com a crise fiscal do Estado e a incorporação dos princípios neoliberais aos projetos de redefinição das políticas econômicas e sociais brasileiras. A partir da década de 1980, o Banco Mundial tornou-se a principal liderança no processo de reestruturação das economias globalizadas. Com empréstimos e renegociação da dívida externa, passou a estabelecer diretrizes para as políticas econômicas e sociais, sobretudo para o campo da educação. Conforme Gentili (2005, p. 169),

até a metade dos anos 60, o financiamento do Banco Mundial (BIRD) privilegiava os projetos de infra-estrutura física, tais como comunicação, transporte e energia, como medidas de base para o crescimento econômico. No final da década de 60, o Banco irá somar às metas puramente quantitativas que caracterizavam os projetos econômicos alguns objetivos voltados para igualdade e bem-estar social. Nesta ótica, partia-se do princípio de que o desenvolvimento econômico não garantia a participação das camadas mais pobres nos benefícios do desenvolvimento. Com base nesta conclusão, o Banco passa a financiar o setor social como medida de alívio e de redução da pobreza no Terceiro Mundo.

O setor da educação passou a ser considerado, ao lado da saúde e do desenvolvimento agrícola, o mais importante para o Banco Mundial, que define princípios e diretrizes de sua política de crédito e de assistência à educação do terceiro mundo (GENTILI, 2005).

A redução de investimentos públicos na educação superior é uma das diretrizes do Banco Mundial, contidas no documento *A educação superior: lições da experiência*, de novembro de 1995. Nesse e em outros documentos, o Banco Mundial (BM) condena o excesso de gastos públicos com a educação superior. No documento citado, o BM explicita que é necessário estimular a diversificação das instituições e a competitividade entre elas, além de incentivar à expansão das instituições privadas, transformando o Estado em gerenciador e avaliador do sistema de ensino superior (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 104). Dentre as suas diretrizes para a educação, o BM defende: a privatização do ensino superior, o estímulo à implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais, que permitam alterações e arranjos jurídico-institucionais, como forma de diversificar as fontes de financiamento dessas instituições, com a participação da iniciativa privada, a aplicação de recursos públicos em IES privadas, a redução dos auxílios moradia e alimentação, e a diversificação do ensino superior com incentivo à expansão de IES não-universitárias. Nesse sentido, Dourado (2001) ressalta que, “na agenda das políticas educacionais para a educação superior, é particularmente notável a condição do país como parceiro e fiel depositário das prescrições internacionais, particularmente do Banco Mundial” (p. 241).

De acordo com Boito Jr. (1999), há um setor da burguesia que se beneficiou em larga escala com a nova configuração de Estado. Trata-se da burguesia de serviços, ligada, sobretudo, à exploração dos serviços de saúde e educação, além da previdência privada que também passou a se situar os serviços não-exclusivos do Estado.

A educação superior passou a ser considerada mercadoria para o Estado neoliberal, um espaço de grande competitividade e lucratividade, além de um poderoso instrumento de propagação da ideologia neoliberal. A iniciativa privada passou a ter algum controle também sobre os currículos, sobretudo com a flexibilização dos padrões da educação superior e da inclusão de novos modelos de cursos superiores mais voltados para as necessidades do mercado. Para adequarem-se à lógica do mercado, instituíram-se cursos de formação específica, profissionalizantes, tecnológicos, que preparem mão-de-obra para o mercado, de forma rápida e controlada. A privatização da educação superior passou a ser justificada, seja em nome de uma maior qualidade, seja em nome de maior quantidade de vagas.

De acordo com Coelho (2006), a privatização e a flexibilização do ensino superior tem desnaturado o papel da universidade, que em vez de propiciar ao indivíduo a formação

humanística e cultural, tem servido como instrumento de conformação do indivíduo a uma sociedade tecnológica, na qual o saber está vinculado à necessidade do mercado de trabalho e do capital. O saber filosófico, o ensino e a pesquisa, perdem seu valor à medida que o ensino superior se aproxima dos objetivos imediatos do Estado, das empresas e grupos. Assim, conforme o autor,

a partir da final dos anos 1960, e sobretudo dos anos 1990, a universidade tem se afastado da busca de seu ser e manifestado pouco interesse em perguntas por sua natureza. Desde então, tem caminhado, a passos largos, no sentido de desenvolver conhecimentos por encomenda, saberes práticos, atividades que respondem a objetivos imediatos do Estado, das empresas e grupos. São deixadas em plano secundário e inferior as atividades de ensino e pesquisa que nas várias esferas o prático o utilitário, a solução de problemas específicos, sobretudo as humanidades, ou seja, a filosofia, as letras, as artes e tudo o que se refere, ao sentido da existência humana e de suas criações, no plano dos indivíduos, da sociedade e da humanidade. (...) Compreendida e realizada, nos últimos 40 anos, como espaço de profissionalização dos alunos, de preparação para o mercado de trabalho, o mundo da produção, dos serviços e do consumo, a universidade tem se preocupado, sobretudo em formar funcionários para o Estado, peritos em saber – fazer, profissionais, técnicos e especialista nas várias áreas da atividade humana, incluindo a filosofia, as letras, as artes e a educação (p. 44-45).

Assim, pode-se afirmar que a educação superior tem se distanciado do seu papel de formadora e produtora do conhecimento, e se aproximado cada vez mais, de uma mercadoria. Nesse sentido Ristoff e Giolo (2006) afirmam que,

desde de 1995, ampliou-se o processo de mercantilização da educação superior. Tal processo vem sendo categorizado, em vários estudos da área, como *quase-mercado* na educação superior, na medida em que o sistema de ensino passa a ser orientado e estruturado, basicamente, pelos sinais de mercado e por interesses empresariais. A *competitividade mercantil* foi incorporada na lógica das políticas do governo federal na medida em que houve um processo de facilitação da criação de institutos e de cursos, da adoção de uma perspectiva de tratamento dos alunos como clientes e/ou consumidores de produtos acadêmicos, da ênfase em uma expansão pela via das IES e cursos privados, da redução de gastos nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), dentre outras (p. 77).

Gentili (1998) chama a atenção para as especificidades da lógica da privatização no campo educacional, sobretudo no que se refere ao fornecimento e financiamento dessa atividade. Para o autor, a dinâmica privatista no campo educacional envolve três modalidades institucionais complementares, a saber:

1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total) (GENTILI, 1998, p. 75).

De acordo com Gentili (1998), essa lógica inviabiliza a liberdade acadêmica, pois a universidade deve ser livre para produzir conhecimento, e não deve ser limitada e direcionada por interesses privados. Funcionando pela lógica da privatização, a educação superior, tanto

na forma de instituições privadas ou como públicas, os princípios do mercado estarão enraizados na escolha dos currículos, na política de contratação de professores e na avaliação institucional. A educação superior, além de transformar-se em mercadoria, passa a trabalhar conforme a lógica do mercado, legitimando as mudanças que o bloco hegemônico pretende implantar.

Assim, Neves (2002, p. 109) ressalta que

a privatização da educação superior busca consolidar o consenso da sociedade de diferentes maneiras: quando contribui para redirecionar recursos públicos da reprodução da força de trabalho para a reprodução do capital, pela redução dos gastos estatais; quando contribui para a constituição e fortalecimento de uma nova burguesia de serviços educacionais; quando fortalece a organização política dos representantes dos interesses privados na educação; quando contribui para a desarticulação da organização dos trabalhadores; e quando reduz a formação humana de trabalhadores qualificados a simples mercadoria exposta à concorrência do mercado de trabalho.

Ainda segundo Neves (2002), a burguesia de serviços educacionais tem conseguido reforçar a ideologia da escolarização e da empregabilidade. Para essa ideologia, quanto mais capacitado o trabalhador, maiores suas chances de ingressar e ou permanecer no mercado de trabalho. A autora continua:

Seduzida, em grande parte, por essas ideologias, a classe trabalhadora passa a investir mais efetivamente na melhoria de seus padrões de escolarização. A volta à escola tem sido uma das características dessa década. Como o Estado focaliza suas ações educacionais diretas na universalização do ensino fundamental e na ampliação do ensino médio, boa parte dos trabalhadores que busca a qualificação para o trabalho complexo é obrigada a custear seus estudos em nível superior, já que as vagas disponíveis no ensino público são insuficientes para a demanda. (NEVES, 2002, p. 33).

A educação superior tende a configurar-se como ensino profissionalizante, porque os currículos e os sistemas de avaliação da educação superior são desenvolvidos, na sua maioria, com base em princípios neoliberais, a saber: desenvolvimento de competências e qualidade total.

Para Dias Sobrinho (2000, p. 25),

a educação superior está, pois, afetada pela função profissionalista, cuja demanda maior se instaura como necessidade de novos e mais saberes relacionado a novas técnicas. O valor central do conhecimento não é mais a verdade, e sim a utilidade (...) A universidade, tributária e promotora de mudanças e objeto de demandas múltiplas, ambíguas e desorganizadas, é instada a prover o amplo mercado das competências profissionais e operacionais, com eficiência de empresa. Como tal é cobrada, não importando se as exigências que se lhe são impostas correspondem aos valores da sociedade em seu alcance mais amplo e se comportam um mínimo de coerência e se as condições existem ou não adequadamente.

A educação superior, no contexto atual, passa a ser, além de um excelente negócio, um campo de legitimação da ideologia neoliberal, ao estabelecer um intercâmbio entre os

interesses da iniciativa privada e dos indivíduos que buscam espaço no mercado de trabalho. O governo abre espaço para as instituições privadas de ensino ao mesmo tempo em que reduz os gastos com o sistema público de ensino superior, o que também ocorre em relação aos outros serviços públicos, como a saúde e a previdência. Para o Estado neoliberal, a educação como desenvolvimento da intelectualidade e da cidadania não é tarefa do Estado, e nem interesse do mercado.

### **1.3 As políticas para a educação superior no Governo FHC**

Desde o primeiro governo de FHC, as políticas para a educação superior vêm sendo pautadas nos princípios de privatização, diversificação e diferenciação desse nível de ensino e do modelo das instituições de ensino superior responsáveis pela sua oferta. Segundo Silva (2004, p. 153),

no campo da educação, o Governo FHC foi marcado pela implantação de reformas profundas na organização dos sistemas de ensino e nas diretrizes e parâmetros que orientavam toda a educação. As políticas educacionais desse governo tiveram como eixos: a adequação da educação escolar em todos os níveis às necessidades do mercado, a focalização das ações estatais no ensino fundamental, a privatização do ensino superior e a criação de um sistema nacional de avaliação.

Utilizando-se do discurso da “ampliação da oferta de vagas no ensino superior privado como forma de ampliar as oportunidades educacionais”, o Governo FHC iniciou, a partir de 1995, a implantação de uma série de políticas voltadas para expansão da oferta do ensino superior, não mediante aumento da oferta de vagas ou de instituições superiores públicas, mas de uma diversificação de cursos e diferenciação institucional, com ênfase à expansão do ensino privado.

Nesse sentido, Dourado, Oliveira e Catani (2003, p. 20), afirmam que

a reestruturação da educação superior na “era” Fernando Henrique Cardoso (FHC) pautou-se de um modo geral, pela diversificação e diferenciação das instituições e da oferta de cursos, considerados de nível superior, pela expansão acelerada de vagas, especialmente nas IES do setor privado, pelo ajustamento das IES públicas a uma perspectiva gerencialista, produtivista e mercantilizadora e pela reconfiguração e implementação de um amplo sistema de avaliação, centrado nos produtos acadêmicos, por meio de testes estandardizados que ampliaram a competição no sistema.

A expansão da educação superior, seguindo as premissas do projeto de reforma do aparelho do Estado, deveria ocorrer com o incentivo à iniciativa privada desde que ela se submetesse à regulação e avaliação do Estado, estabelecendo-se uma parceria entre o setor público e o privado da educação.

Dentre as reformas operadas na educação superior no Governo FHC, destacam-se os instrumentos legais que deram legitimidade ao processo de expansão do ensino superior privado, quais sejam: a Medida Provisória nº 1.159/1994, que extinguiu o Conselho Federal de Educação (CFE) e criou o Conselho Nacional de Educação (CNE); a Lei nº 9.131/1995, que confirmou a MP nº 1.159/1994– MP que criou o CNE – e estabeleceu também o Exame Nacional de Cursos (ENC), a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, e os Decretos nº 2.306/1997 (que revogou o Decreto nº 2.207/1997), e nº 3.860/2001, que diversificaram e flexibilizaram o sistema de ensino superior no Brasil, constituindo-se o arcabouço legal que propiciou a expansão do setor privado da educação superior. (NEVES, 2002).

Vale ressaltar que ainda no governo de Itamar Franco se deu a extinção do Conselho Federal de Educação e a criação do Conselho Nacional de Educação, que teve seus poderes reduzidos, o que, para Gomes (2002, p. 278), na prática, favoreceu a gestão do ministro Paulo Renato de Souza, então Ministro da Educação do Governo FHC.

Silva (2005, p. 80), assevera que

as principais funções do Conselho Federal de Educação (CFE) em relação ao ensino superior consistiam na autorização, no reconhecimento e na fiscalização do funcionamento das escolas federais e das escolas mantidas por entidades privadas; no caso de instituições estaduais, competia somente ao CFE o reconhecimento, com exceção do Estado que já tivesse em funcionamento, há mais de cinco anos, de uma universidade estadual. Para todos os cursos superiores, independente do tipo de instituição, caberia ao CFE fixar a duração mínima dos estudos e os planos gerais de ensino ou currículos.

No entanto, ao se transformar em CNE, o conselho não conservou as mesmas atribuições do extinto CFE, pois mantiveram-se apenas as funções de caráter consultivo, e todas as suas deliberações devem, a partir de então, passar por uma aprovação do MEC antes de serem validadas. Conforme CUNHA (2003, p. 47-48),

dentre as atribuições do CNE, destacam-se as seguintes: (i) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; (ii) deliberar sobre os relatórios para o reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo MEC, com base na avaliação dos cursos. As seguintes três atribuições o conselho poderá exercer diretamente ou delegá-las aos seus homólogos estaduais: (i) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo MEC sobre o reconhecimento de curso e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre a autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não-universitárias; (ii) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC; (iii) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais IES que fazem parte do sistema federal.

Se comparadas com as funções do extinto CFE<sup>2</sup>, as atribuições do CNE têm apenas caráter consultivo, restritas à análise de documentos e relatórios emitidos pelo MEC. Silva (2004, p. 326) explica que a alteração das funções do extinto CFE, com sua substituição pelo atual CNE, satisfaz o objetivo do projeto do então ministro da educação Paulo Renato de Sousa, que buscava um conselho menos decisório e mais assessor. Destaca, ainda, que a criação do CNE se deu paralelamente à aprovação da LDB. Para a autora, o caráter deliberativo e normativo que possuía o antigo CFE impedia a realização das reformas pretendidas pelo Governo FHC em sua totalidade. Ao regulamentar o CNE de forma paralela à LDB, o poder executivo estava garantindo a ampliação do seu poder de decisão, sem prejudicar o aspecto formal de um conselho democrático.

Segundo Cunha (2003), a mais importante opção para dar segmento às reformas intentadas pelo Governo FHC, foi a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Para o autor, a LDB de 1996, pelo seu conteúdo bastante genérico, possibilitou que ela fosse adaptada, com admirável plasticidade, às políticas que o poder executivo elaborava, e esclarece:

Assim, a LDB *minimalista*, finalmente aprovada, não contém, propriamente, todas as diretrizes nem todas as bases da educação nacional. Elas terão de ser procuradas dentro, mas, também, fora dela. Com efeito, a LDB diz pouco ou quase nada sobre questões importantes como o Conselho Nacional de Educação (composição, atribuições etc.) ou a avaliação universitária (CUNHA, 2003, p. 40).

Com a promulgação da LDB de 1996, houve uma expansão de cursos e vagas promovida pela abertura de novas faculdades, centros universitários e universidades, como política de governo estabelecida por Fernando Henrique Cardoso, que abriu espaço para a participação ativa da iniciativa privada ao deixar de investir recursos públicos para a educação superior. Ao considerar a educação como serviço não-exclusivo do Estado, a iniciativa privada foi apontada como um parceiro do Estado para a solução das demandas sociais na área educacional.

O Estado, nesse processo, passou a ser mais um regulador das atividades privadas na educação superior do que um executor, e passou a desempenhar, sobretudo, o papel de gerenciar ensino superior. A LDB, em seu art. 7º, assegura ao Estado o papel de avaliador e regulador das instituições educacionais:

<sup>2</sup> O CFE foi fechado no Governo Itamar Franco por suspeita de corrupção, tráfico de influências e, principalmente, por privilegiamento de instituições privadas de ensino superior. A medida provisória (MP) que criou o CNE se pautou nos debates travados sobre a LDB naquele momento. A essa MP sucederam-se 14 reedições, até a conversão da MP nº 1.159/1994 na Lei nº 9.131/1995, que além de extinguir o CFE e criar o CNE, instituiu o Exame Nacional de Cursos. Observa-se que a criação do CNE, em novembro de 1995, no Governo FHC, fez-se em pleno processo de elaboração da LDB. Entretanto, a regulamentação do CNE deu-se à margem das discussões que se travavam sobre a LDB (SILVA, 2004).

O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II – *autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo poder público*; III – capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no Art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, 1996, *destaques nossos*).

A LDB/1996, portanto, estabeleceu uma modificação essencial no papel da educação, que antes considerada como direito público, transformou-se num quase-mercado, livre à iniciativa privada, contanto que ela se submeta à avaliação do Estado e possua capacidade de autofinanciamento.

Outro fator que impulsionou a expansão do ensino superior privado refere-se à diversificação do sistema educacional. Foram instituídas novas formas de cursos superiores desvinculados do princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão além de flexibilizar as exigências para com o ensino superior, com o objetivo de massificar esse nível de ensino. Segundo Dourado, Catani e Oliveira (2003, p. 22),

no caso brasileiro, particularmente no governo de FHC, a diversificação e a diferenciação do sistema de educação superior em função da demanda crescente de vagas, por meio de mecanismos que objetivam a massificação desse nível de ensino. A expansão do sistema, bem como integração dos diferentes procedimentos de avaliação, credenciamento e recredenciamento, visando produzir um sistema baseado na flexibilidade, competitividade, diferenciação e avaliação, balizam as políticas adotadas pelo Ministério da Educação (MEC), no campo da educação superior.

Segundo os autores, as medidas de diversificação e flexibilização do ensino superior têm possibilitado a “emergência de novos nichos de aligeiramento da formação e de uma busca acrítica de mera subordinação às demandas do mercado” (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2003, p. 23). A expansão do setor privado é possível graças à facilitação dos requisitos impostos às IES, configurada por meio de uma redução do papel formador da universidade que se traduzem na flexibilização dos currículos e na diferenciação das instituições. Essa facilitação ou flexibilização é traduzida na forma de novas diretrizes curriculares, diminuição da carga horária de duração dos cursos, financiamento público do ensino privado e avaliações periódicas.

O diploma legal de importante função para os ideais previstos no projeto de reforma do Governo FHC foi o Decreto nº 2.306, de agosto de 1997, que regulamentou o funcionamento do sistema federal de ensino superior, que foi organizado em universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores (art. 8º). Com essa organização, somente as universidades deveriam manter a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, ao passo que as outras IES se dedicariam apenas ao ensino (NEVES, 2002), portanto, no Governo FHC, pôde-se observar o estabelecimento de dois tipos

de instituições de ensino superior: as de ensino, pesquisa e extensão, ou seja, universidades, e as instituições de ensino.

O Decreto nº 2.306/1997 constituiu-se no principal instrumento legal para a expansão do empresariamento do ensino. A modificação da organização acadêmica das instituições do ensino superior possibilitou a admissão aberta e franca das instituições superiores com fins lucrativos. (NEVES, 2002). O Decreto nº 2.306/1997 foi revogado, no ano de 2001, pelo Decreto nº 3.860 de 9 de julho de 2001, que manteve, em sua essência, as diretrizes estabelecidas no decreto anterior que dirigia-se prioritariamente à regulamentação das atribuições das IES privadas, enfatizando a abertura “aberta e franca” às IES com fins lucrativos.

O Decreto nº 2.306/1997, conforme a autora, prestou-se eficientemente a balizar a vertiginosa expansão do empresariamento do ensino superior nos últimos anos da década de 1990. No entanto, a consolidação desse processo efetivou-se por meio do Decreto nº 3.860/2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e das outras providências. Nesse último decreto, a exigência de demonstrações financeiras com certificação de auditores que as entidades mantenedoras com fins lucrativos deveriam apresentar, cai por terra, sendo necessária apenas a elaboração em cada exercício social, de demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes. Outro ponto de destaque em relação às mudanças efetivadas por esse novo decreto diz respeito à organização acadêmica, que no decreto anterior estava estabelecida em universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores. Pelo Decreto nº 3.860/2001, elas foram reagrupadas em três tipos: universidades, centros universitários e faculdades integradas, faculdades, institutos e ou escolas superiores.

Então, pode-se afirmar que a expansão acelerada do ensino superior privado, no período do Governo FHC, deu-se, sobretudo, em virtude das políticas de diversificação e diferenciação institucional do ensino superior, o que foi chamada pelos reformadores de flexibilização do ensino superior. Por isso,

a primeira grande meta da reforma do aparelho do Estado é estabelecer a flexibilização, para então formar indivíduos flexíveis e dispostos a vivê-la. Esta tem por missão gerar uma cultura de gerência cultural que abarque seus princípios, legalmente reguladores e amparados por bases legais. Assim, o Estado e a escola são desqualificados em seu processo de gestão, gerando o “desejo” por reformas que os requalificaria para “dar conta” de suas funções no tempo e contextos atuais (MENDONÇA, 2008, p. 8).

Então, até os anos 1990, o ensino superior esteve pautado pelo princípio de indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, o modelo ideal de

instituição de ensino superior segundo o formato institucional de universidade (MINTO, 2006). Durante o Governo FHC, operou-se a modificação do sistema de ensino superior, admitindo-se novas formas de IES voltadas apenas para o ensino, o que se constituiu num novo campo de atuação do capital. Para Neves (2002), o novo campo é denominado burguesia de serviços educacionais. Além da adequação do ensino superior à ideologia neoliberal em que o foco é o mercado, a qualificação e a capacitação se dão com o intuito de atender o mercado de trabalho. Essas reformas produziram um cenário bastante heterogêneo, no que diz respeito ao sistema de ensino superior no país.

Muitas são as diferenças entre os tipos de instituições de ensino superior, bem como da modalidade de cursos oferecidos, sobretudo quando são comparadas as IES públicas e privadas, ocasionadas pela diversificação e diferenciação institucional<sup>3</sup> operadas durante as reformas educacionais do Governo FHC. Por exemplo, quando se refere ao ensino privado, uma instituição privada pode diferenciar-se de outra sob vários aspectos, dentre eles, a natureza institucional, pois ela pode ser universidade, centro universitário, faculdade integrada ou estabelecimento isolado. Quanto à sua constituição jurídica, pode ser fundação, associação civil ou sociedade civil de direito privado, com ou sem fins lucrativos. Pode ser um estabelecimento laico ou confessional, e diferenciar-se pelo tipo de cursos oferecidos, ou seja, de graduação, pós-graduação ou profissionalizante, e ainda dedicar-se à pesquisa e à extensão ou apenas ao ensino.

A tabela demonstra a expansão e diversificação do ensino superior no Brasil de 1995 a 2002. Em 1995, o sistema de ensino superior no Brasil ainda não havia passado pelas modificações operadas pela nova LDB de 1996 e pelos Decretos nº 2.306/1997 e nº 3.860/2001.

**Tabela 1 – Brasil: número de instituições de ensino superior por natureza e dependência administrativa (1995 e 2002).**

---

<sup>3</sup> O termo diferenciação institucional tem sido utilizado na literatura especializada para denominar um processo de diversificação funcional entre as instituições de ensino de nível terciário. Este processo de diferenciação estabelece papéis distintos para as "históricas" e clássicas instituições universitárias e para os mais recentes *colleges* e institutos de formação técnico-profissional vocacionalmente orientados. Em se tratando do caso brasileiro, esse termo é utilizado para referir-se às diferentes instituições que são voltadas para o ensino, pesquisa e extensão e aquelas que optaram apenas pelo ensino (PRATES, 2007).

Tipos de instituições	Em 1995			Em 2002		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
<b>Universidades</b>	135	72	63	162	78	84
<b>Centros universitários</b>	-	-	-	77	3	74
<b>Faculdades integradas</b>	105	3	102	-	-	-
<b>Faculdades, escolas e institutos</b>	-	-	-	1240	80	1160
<b>Federações de escolas e faculdades integradas</b>	111	10	101	-	-	-
<b>Estabelecimentos isolados</b>	648	128	520	-	-	-
<b>Centros de educação tecnológica</b>	-	-	-	53	31	22

Fonte: Brasil. MEC/INEP, 2006.

Observa-se que em 1995, ano anterior às modificações do sistema de ensino superior brasileiro, existiam no Brasil, 894 IES, 210 públicas e 684 privadas. Essas IES estavam agrupadas na forma de universidades, faculdades integradas, escolas superiores e estabelecimentos isolados. Não existiam os centros universitários e centros de educação tecnológica, visto que eles foram incluídos no sistema de ensino superior brasileiro somente no ano de 1997, também, segundo a Tabela 1, as faculdades estavam organizadas na forma de faculdades integradas, nas quais ainda imperava o trinômio *ensino-pesquisa-extensão*. Já em 2002 o número de IES quase dobrou, ou seja, após a aprovação da LDB/1996 e dos Decretos nº 2.306/1997 e nº 3.860/2001, que operaram a diversificação institucional, havia no Brasil 1.637 IES, 195 públicas e 1.442 privadas, na forma de universidades, centros universitários, faculdades e institutos de ensino superior e centros tecnológicos, na sua maioria IES privadas.

Outro aspecto importante diz respeito ao tipo de regulação e fiscalização das IES privadas. Como a empresa capitalista precisa gerar lucros, a empresa educacional também preza por essa necessidade. Nesse sentido, Silva (2008, p. 7), ressalta que

um dos eixos centrais das políticas para o ensino superior consiste na ênfase na avaliação, que é apresentada como um dos principais mecanismos para se assegurar a expansão da oferta com a garantia da qualidade. A sua centralidade no processo de reforma da educação superior vem contribuindo para a implementação de alterações significativas nos processos de gestão e organização da IES e do trabalho docente aí realizado. Nesse modelo o MEC se constitui como o agente principal na formulação, coordenação e avaliação do ensino superior no país.

A partir de 1995, a política de avaliação implantada pelo MEC para o ensino superior brasileiro, além de desempenhar papel central na sua lógica organizativo-funcional, tornou-se o principal instrumento da política educacional do Governo FHC para promover a expansão acelerada do ensino superior privado (SILVA, 2008).

Gomes (2002) informa que, no Governo FHC, houve a recriação do sistema de educação superior. Primeiramente, ao redefinirem-se as relações de poder entre CNE e MEC.

Com a criação do CNE, o governo transferiu para o MEC a maior parte de suas competências, e a maior parte das novas funções assumidas pelo CNE referem-se à avaliação. Nesse sentido, Gomes (2002) afirma que o atual CNE foi planejado para garantir as funções do Estado avaliador e se manter fracamente envolvido nas tarefas de formulação de política educacional.

A função avaliadora do CNE está submetida à homologação do MEC. O MEC, além de constituir-se em agência responsável pela formulação da política educacional, torna-se o principal coordenador e avaliador das IES e de seus cursos, graças a essa aprovação ministerial – aprovação do MEC – que lhe cabe em todas as deliberações e pronunciamentos do CNE, relativas à autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos (GOMES, 2002).

O Exame Nacional de Cursos (ENC), instituído pela Lei nº 9.131/95 (BRASIL, 1995), foi o primeiro instrumento de avaliação em massa da educação superior do Governo FHC. Ele foi criado para ser um teste nacional, aplicado aos estudantes em fase de conclusão dos cursos de graduação como forma de medir os conhecimentos e competências adquiridas pelos alunos durante os cursos de graduação.

Os resultados do ENC e as visitas *in loco* das comissões avaliadoras foram decisivos para os processos de coordenação e monitoramento realizados pelo CNE e MEC. Seus resultados eram enviados pelo MEC ao CNE por meio de relatórios, para que ele deliberasse sobre o reconhecimento, credenciamento ou recredenciamento da instituição. Porém, a palavra final era do MEC.

As provas eram desenvolvidas por comissões de especialistas dos cursos, e os resultados das notas das IES (não a dos alunos), divulgados pelo INEP anualmente. A crítica que se faz ao tipo de avaliação realizada no Governo FHC está justamente relacionada à publicação dos resultados pelo INEP.

Segundo Gomes (2002), a avaliação institucional realizada por meio de revisão dos conteúdos ensinados era incompleta, pois chegava a formar um quase valor sobre a qualidade dos cursos, baseada apenas na nota obtida por alunos concluintes. Essa avaliação era inconclusa, pois outros fatores devem ser observados para definir a qualidade de um curso, quanto mais da instituição e de seu corpo docente. Para o autor, essa avaliação serviu mais ao objetivo de introduzir a competição entre as IES, já que a publicação dos resultados feita pelo MEC estabelecia uma classificação ou *ranking* das melhores instituições. De acordo com esse *ranking*, os alunos-consumidores do mercado de ensino superior teriam elementos para escolher entre os milhares de cursos oferecidos no país.

Mais tarde, esse tipo de avaliação por si só começou a ser questionada pela comunidade acadêmica, em razão dos boicotes realizados por alunos e IES ao ENC. A partir de 1997, foi então implementada a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos (Acoc), que deveria completar a do ENC, com dados da organização didático-pedagógica; titulação, experiência profissional, carreira, jornada e condições de trabalho do corpo docente; adequação das instalações físicas gerais e específicas e bibliotecas das IES (GOMES, 2002).

Os dois mecanismos de avaliação do ensino superior (ENC e Acoc), implementados durante o Governo FHC, promoveram a competição entre as IES privadas e a adequação das IES públicas a um perfil mais próximo das empresas prestadoras de serviços ao mercado, por tratar-se de um sistema de avaliação em massa que desconsiderava as diferenças essenciais entre as funções da universidade e de instituições de ensino superior que estavam apenas encarregadas da transmissão de conhecimentos.

Estrategicamente, esse método de avaliação contribuiu tanto para o controle do MEC sobre o desempenho das IES, como também para expor o sistema de ensino superior à lógica do mercado.

Nesse sentido, Catani e Oliveira (2002) afirmam que,

o Governo FHC vem instituindo um sistema de avaliação, que privilegia o ensino de graduação – sistema esse articulado a política de expansão do ensino superior que está sendo praticada no país. No contexto dessa expansão, a avaliação tem a incumbência de zelar pela qualidade dos cursos e das instituições, impondo uma “cultura de aprimoramento” (destaques dos autores, p. 58).

Segundo Catani e Oliveira (2002), a sistemática de avaliação na reforma da educação superior foi sendo constituída ou costurada no processo de implementação das políticas de avaliação do executivo federal. Para os autores, as políticas de avaliação não foram políticas desarticuladas, mas medidas editadas como um quebra-cabeças, de acordo com a situação política do momento e seguindo a orientação de aplicar o modelo gerencial à educação superior brasileira.

Portanto, é possível afirmar, com base nas reformas realizadas na educação superior no Governo FHC, que as políticas educacionais durante o seu governo estiveram pautadas pelos princípios neoliberais. O Estado afastou-se da produção de bens e serviços sociais e assumiu um caráter gerencialista, ao instituir o novo processo de avaliação e regulação da educação superior, ao mesmo tempo em que flexibilizou e diversificou o sistema de ensino superior brasileiro, ampliando o campo do ensino superior privado.

Essas reformas contribuíram para o agravamento de uma crise instalada na história dos cursos de Direito no Brasil, que se caracteriza pela expansão exagerada de cursos de Direito

privados no país, sobretudo após o Governo FHC, que, conforme a OAB, ameaça a qualidade do ensino jurídico brasileiro. Para melhor compreensão dessa questão passa-se à análise dos cursos de Direito no Brasil, desde a sua criação no Brasil até o período do Governo FHC.

## CAPÍTULO II

### **CURSOS DE DIREITO NO BRASIL (1995-2002): EXPANSÃO E PRIVATIZAÇÃO**

Neste capítulo, analisa-se a expansão dos cursos superiores e, especificamente, o curso de Direito no Brasil, considerando o período de 1995 a 2002, correspondente ao primeiro e segundo mandatos de Fernando Henrique Cardoso, marcado por profundas mudanças na educação superior brasileira.

Para uma melhor compreensão do contexto em que ocorreu a expansão dos cursos jurídicos no país, faz-se uma breve retomada da história dos cursos de Direito no Brasil, com o objetivo de conhecer as características a eles inerentes, e, que concorrem para a configuração da realidade do ensino jurídico contemporâneo. Busca-se, por meio da história do curso de Direito, a relação entre as mudanças ocorridas no seio do Estado em sentido estrito e os embates estabelecidos na sociedade civil, os fatos que propiciaram a configuração do curso de Direito atual.

Posteriormente, analisa-se a expansão dos cursos de Direito durante o Governo FHC, considerando as políticas de expansão do ensino superior privado, implementadas em seu governo. Os dados utilizados para a análise desta expansão foram obtidos por meio dos censos do INEP (BRASIL, MEC/ INEP, 2006).

#### **2.1 O curso de Direito no Brasil: apontamentos históricos e caracterização**

A história da criação dos cursos de Direito no Brasil está intimamente ligada ao processo de emancipação do país em relação à coroa portuguesa. As tentativas de implantação dos primeiros cursos jurídicos no Brasil foram, por vezes, frustradas pela metrópole, como manifestação consciente para impedir o processo de emancipação da colônia.

A idéia de implantar uma Academia Brasileira de Direito retratava a necessidade da elite agrária brasileira de formar os seus intelectuais em bases nacionais. Antes da criação dos primeiros cursos superiores brasileiros, os filhos da elite agrária nacional tinham que atravessar o oceano para realizar os seus estudos, sobretudo na Universidade de Coimbra. Somente a partir de 1808, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil é que a educação superior brasileira começou a se estruturar sobre bases nacionais (ALVES, 2000).

A abertura dos cursos jurídicos no Brasil não representou uma decisão livre de pretensões ideológicas, mas correspondeu aos anseios da elite brasileira de propiciar a formação de profissionais comprometidos com o Estado nacional.

Nesse sentido, Bittar (2006, p. 108) afirma que,

desde a independência, algo que é notório no espírito de época é a transparente necessidade de formação de bacharéis para a composição da elite social, intelectual, burocrática e dominante do período. Mais do que isso, no contexto em que se insere, com o exercício que lhe é de competência, com o auxílio da verve e com as liberalidades do poder constituído, surge uma nova figura que desponta nos horizontes intelectuais brasileiros, e que haveria de dominar o cenário durante todo o século XIX: o bacharel em Direito.

O bacharel em Direito tornou-se uma figura representativa do poder, visto que sua formação estava direcionada para a ocupação de cargos políticos, e, por essa razão, o curso de Direito era visto como um objeto de desejo para os aspirantes à ascensão social e política de seus filhos. Tradicionalmente, a figura do “doutor” significou um ornamento para os ricos e aspiração para a classe média e burguesa (VENÂNCIO FILHO, 1978).

O processo de estruturação do Estado brasileiro e a expansão da cafeicultura promoveram transformações econômicas e demandas sociais, a chamada industrialização tardia. As pressões da sociedade civil sobre o Estado induziram a reforma educacional do ensino jurídico, possibilitando a criação de novas faculdades de Direito (MARTINEZ, 2006).

Segundo Venâncio Filho (1978), a abertura de novas faculdades de Direito, uma na Bahia e duas no Rio de Janeiro, no ano de 1891, e, em seguida no Pará, em 1902, no Ceará, em 1903 e no Amazonas, em 1912, levou a um sentimento generalizado de considerar que o aparecimento das novas escolas de Direito seria responsável por um declínio da qualidade do ensino jurídico. Para o autor, o discurso de o ensino jurídico estar em decadência tornou-se proeminente, porém, isso não significava que as primeiras escolas tivessem um ensino melhor. Conforme Venâncio Filho (1978), nas faculdades de Direito da época, a primazia do ensino propriamente dito, não era a ênfase aos cursos jurídicos da época, e sim o ambiente em que se reuniam os filhos da elite.

Nesse sentido, Bittar (2006) afirma que a academia de Direito, muito mais que o ambiente acadêmico de formação intelectual e profissional do bacharel em Direito, constituiu-se mais propriamente em um local de reprodução das diferenças sociais e fermentação das elites jurídicas e administrativas do Estado brasileiro. No ambiente acadêmico, o que importava era participar dos debates calorosos sobre a política nacional.

A partir de 1930, instalou-se no país um período de expansão do ensino superior. A abertura de novos cursos contribuiu para a atenuação da importância social atribuída ao

bacharel em Direito. Os cursos de Direito, que inicialmente eram acessíveis somente a uma minoria de indivíduos do sexo masculino advindos da elite, passaram a receber um maior contingente de alunos provenientes das classes médias.

Ressalte-se que o discurso de que a expansão de cursos de Direito seria a responsável por uma queda na qualidade do ensino e da formação do bacharel evidencia que a função social do bacharel em Direito no Império modificou-se de forma evidente. No século XIX, ainda no Império, havia a necessidade de formação da elite política em bases nacionais, o que impulsionou a criação dos primeiros cursos de Direito. No entanto, com a complexificação da sociedade brasileira, as modificações de ordem econômica, política e social de uma sociedade escravocrata e agrária para uma sociedade urbano-industrial, esse propósito foi essencialmente alterado, senão abandonado. O bacharel em Direito, que representava a figura do doutor, tem sua importância reduzida, ao mesmo tempo em que outras profissões sobressaíam na sociedade brasileira. A expansão de novos cursos jurídicos representou o acesso, para um maior contingente de alunos, ao *status* de bacharel, o que retirou de uma elite a importância representada pelo título de bacharel em Direito (VENÂNCIO FILHO, 1978).

Segundo Venâncio Filho (1978), o bacharel em Direito sentiu-se perdido em relação ao seu papel social e despreparado para atender às demandas de uma sociedade urbano-industrial. Além disso, a incapacidade de a classe jurídica e do Estado estruturarem um poder judiciário capaz de desempenhar, rápida e eficazmente, a tarefa de distribuir a justiça, coloca sobre a profissão jurídica um fardo difícil de ser carregado, provocando um desânimo generalizado entre os bacharéis de Direito no tocante aos rumos de sua profissão.

No século XIX, os cursos de Direito foram instalados no Brasil na expectativa de formação de uma elite jurídica, capaz de atender às necessidades de capacitação de seus magistrados e funcionários públicos, além de proporcionar formação intelectual à elite que ocuparia os altos cargos do governo. No século XX, no entanto, esses cursos não possuíam mais a mesma importância social. Nesse sentido, Alves (2000), informa que o bacharelismo, hábito generalizado entre os pais, de formar um filho doutor, foi o fenômeno do Brasil no final do Império e da Primeira República. Nesse contexto, o curso de Direito contava com um enorme prestígio na sociedade brasileira daquela época.

Conforme Ferraz Jr. (1978), o prestígio do título de bacharel sofreu uma queda progressiva a partir da década de 1950, pois o empenho desenvolvimentista modificou algumas necessidades básicas da sociedade brasileira, mudando o perfil do profissional de Direito que se fazia necessário. A figura do jurista, aberto às mais variadas causas,

capaz de ter palavra autorizada nos mais diversos setores da vida profissional jurídica, foi substituída pela especialização da sua atividade.

Essa tendência acentuou-se progressivamente, passando a exigir das poucas faculdades existentes uma reavaliação de seus processos de ensino, dos seus currículos, da preparação de seu corpo docente, etc. A abertura de novos cursos e vagas nas universidades, a partir de 1960, modificou o mercado profissional do bacharel em Direito, visto que o crescimento da população de bacharéis levou o próprio mercado a selecionar os profissionais de maior competência, “lançando o clínico geral para os escritórios do recém-formado e para a periferia marginal dos grandes centros industriais” (FERRAZ JR., 1978, p. 69).

No final do século XX e início do século XXI, mudanças profundas na organização do sistema social capitalista, modificaram as necessidades relativas aos profissionais do Direito. De acordo com Dourado, Catani e Oliveira (2001), as mudanças tecnológicas ocorridas recentemente, o que os autores denominam de Terceira Revolução Industrial, vem causando a diminuição gradativa do emprego, embora com o aumento da produtividade e do lucro, exigindo que o profissional seja multicompetente, ou seja, que consiga realizar tarefas que antes não faziam parte de suas atribuições. Dessa forma, o profissional de Direito, em virtude de sua formação acadêmica ter se alterado muito pouco desde a criação da Academia de Direito no Brasil, encontra-se dia após dia mais próximo do desemprego.

Nesse contexto, as políticas de expansão do ensino superior, implementadas pela reforma educacional do Governo FHC significaram, para o campo do ensino jurídico, o aprofundamento da crise evidenciada por essa área desde a sua implantação no país. Ganham corpo na sociedade os debates relacionados a essa questão. De um lado, afirma-se que a expansão da oferta de vagas nesses cursos acarretaria a perda da qualidade dessa formação, e, de outro, que o aumento do número de formados no mercado de trabalho geraria a desvalorização desse profissional, reduzindo o prestígio dessa profissão.

Apesar dessa crise da valorização e do *status* social do título de bacharel em Direito, os cursos de Direito ainda são percebidos por parcelas significativas das elites, classes médias e classes populares, como um meio de ascensão social mediante o ingresso em uma área que apresenta diversas possibilidades de atuação profissional, no serviço público, com o ingresso em concursos para diferentes carreiras, e no setor privado, como profissional liberal. Desse modo, os processos seletivos para esses cursos ainda apresentam procura significativa, tanto em IES públicas, quanto privadas.

## 2.2 A expansão do ensino superior e os cursos jurídicos no Brasil (1995-2002)

Das conseqüências das reformas neoliberais do Governo FHC para o setor da educação superior, destaca-se a aceleração da expansão do setor privado de ensino superior. Segundo Dias Sobrinho (2003), como contraponto à diminuição dos recursos públicos investidos e do aumento do poder controlador do Estado relativamente às instituições públicas, ocorreu um aumento explosivo do setor privado. Embora a expansão do setor privado da educação superior não seja exclusiva do Governo FHC, foi no período de seu governo que essa expansão atingiu números alarmantes, em menos de sete anos ocorreu o crescimento de 130,3 % (BRASIL, MEC/ INEP, 2006).

Para Silva Jr. e Sguissardi (1999), a expansão do setor privado da educação superior se deu a partir de 1968, com a reforma universitária. A alteração do modelo econômico então vigente, que se constituiu em um processo de internacionalização do capital, exigiu a qualificação de mão-de-obra para atender às exigências dessa nova fase. Em decorrência desses fatores, a expansão do ensino superior processou-se celeremente, com predomínio do setor privado, durante a década de 1970, criando dois tipos de instituições: as grandes universidades e as faculdades isoladas. As faculdades isoladas, em sua maioria de natureza privada, proliferaram e possibilitaram à classe média uma via de ascensão social. A reforma universitária de 1968, conforme os autores, deveria desempenhar um importante papel no modelo político-econômico implantado com o golpe militar de 1964. Era necessário despolitizar o campo acadêmico, neutralizar as ações de contestação do movimento estudantil e mantê-lo sob rígido controle. A expansão do setor privado da educação superior nesse período deveria, além de preparar o pessoal qualificado para atender às novas exigências do desenvolvimento do país, atender, também, à necessidade de disciplinar a juventude, que questionava a política ditatorial do momento.

No entanto, apesar de ocorrer essa expansão, a maior parte das instituições privadas de ensino dedicaram-se exclusivamente ao ensino, com exceção de algumas IES confessionais, deixando a desejar a produção do conhecimento por meio de pesquisa e da qualificação dos professores, o que produziu uma imagem deteriorada das IES privadas em relação à qualidade do ensino.

Conforme Silva Jr e Sguissardi (1999, p. 235),

o setor privado do ensino superior, depois de passar por ampla expansão ao longo dos anos setenta, ter sua expansão limitada legal e economicamente durante os anos oitenta e sua qualidade questionada, nesse mesmo período, entra na presente década [1990] sob condições precárias e com suas estratégias de interferência políticas debilitadas face às transformações ocorridas no Brasil. O Governo, via legislação e

políticas educacionais oriundas do Executivo, induz a uma diferenciação institucional generalizada no âmbito da educação superior brasileira, ao mesmo tempo em que incentiva, pelos mesmos mecanismos, o processo de mercantilização desse espaço social, mediante estímulo à concorrência entre as instituições privada e, em face da conjuntura, à aproximação do setor produtivo. Esses movimentos históricos acabaram por produzir tendências inéditas para uma nova identidade de instituições e suas articulações entre si, com o mercado e com a sociedade.

Na década de 1990, ocorreu a transição do Estado desenvolvimentista para o neoliberal e a adequação gradativa do país à nova ordem mundial, por meio das reformas empreendidas pelo Ministério da Reforma do Estado (MARE), durante o Governo FHC, sendo que, o setor da educação, sobretudo da educação superior, foi reestruturado para atender as demandas do capital. Seguindo a lógica do capital, a educação superior foi reorganizada, incentivando-se a concorrência entre as IES privadas, e redefinindo-se os meios de regulação que o Estado passou a realizar. Segundo Silva Jr. e Sguissardi (1999, p. 258),

durante os anos noventa, assistimos à clara mudança dessa diretriz para as políticas públicas em geral, com destaque para as da esfera da educação. As políticas públicas caracterizadas pela demanda social são, agora, moldadas pelo que o Estado pode oferecer, organizado segundo a lógica da esfera privada, segundo a sua capacidade financeira para manter o projeto político que passou a ser produzido pelo Governo Collor e acentuou-se com o Governo F. H. Cardoso.

As características da expansão do ensino superior que se configuram após a posse de Fernando Henrique Cardoso e a promulgação da LDB/1996 e do Decreto n. 2.306/1997 e a implementação das políticas educacionais do Governo FHC, foram determinadas pelo enquadramento do sistema educacional às regras do mercado. A internacionalização da economia e a incorporação dos princípios neoliberais às políticas educacionais brasileiras, tiveram como resultado para a educação superior brasileira um fenômeno que pode ser resumido no trinômio: “expansão-diversificação-privatização” (RISTOFF; GIOLO, 2006).

A expansão do ensino superior deu-se expressivamente no campo privado, com ênfase a faculdades, escolas e instituições isoladas, que possuem menor rigor em relação aos quesitos a que devem atender por força de lei, e, também, foi uma expansão heterogênea no que diz respeito às áreas de conhecimento dos cursos ofertados visto que os cursos de menor custo e maior procura para as IES privadas foram os mais ofertados. Nesse mesmo processo, houve redução nos investimentos com o setor público de ensino superior como resultado da política neoliberal do Governo FHC.

A expansão da educação superior no Brasil após os anos 1990 e sobretudo após o Governo FHC, teve como característica predominantemente o crescimento da oferta de cursos e vagas em instituições privadas de ensino superior. Além disso, o modelo de expansão adotado pelo Brasil após a aprovação da LDB/1996, direcionou a oferta de vagas para alguns

cursos que possuem um binômio custo-benefício mais elevado para IES por demandarem menos investimentos com estrutura e laboratórios, além de apresentarem uma grande procura pelos estudantes nos exames vestibulares.

O aspecto que interessa ressaltar, é que a expansão do ensino superior durante o Governo FHC não foi homogênea, no tocante do tipo de organização acadêmica em que a oferta de cursos concentrava-se. Segundo Ristoff e Giolo (2006), apesar da prerrogativa de autonomia conferida às instituições de ensino universitárias, que prevê a abertura de cursos sem autorização do MEC, a expansão de IES não-universitárias foi bem mais expressiva em todo o país, com algumas exceções, o que para os autores, trará como consequência futura para o sistema de educação superior brasileiro um perfil não-universitário. Esse fenômeno é estimulado pelo fato que a legislação brasileira impõe determinadas exigências às universidades que não são feitas às faculdades, escolas e instituições isoladas de ensino.

A tabela 2 demonstra que de 1995 a 2002 houve uma expansão acelerada do ensino superior. Verifica-se que, em 1995, o país contava com o número de 6.252 cursos superiores ofertados tanto pelo setor público, quanto pelo privado. No ano de 1996, ano de aprovação da LDB/1996, esse número aumentou para 6.644. Em 1997, houve uma diminuição no número de cursos superiores para o total de 6.132 cursos, no entanto no ano seguinte esse número saltou para 6.950 cursos de graduação. Houve um crescimento acelerado após 1998, chegando a haver 14.399 cursos no ano de 2002. Cabe salientar, que a taxa de crescimento dos cursos superiores foi de 130,3%, ou seja, de 1995 a 2002, os cursos de graduação mais que dobraram em quantidade no país.

**Tabela 2 – Brasil: cursos de graduação presenciais (1995 - 2002)**

Ano	Total	Público			Privado	
		Federal	Estadual	Municipal	Particular	Com/Con/Filan
1995	6.252	1.536	876	370	3.470	-
1996	6.644	1.581	964	433	3.666	-
1997	6.132	1.316	939	443	3.434	-
1998	6.950	1.338	1.125	507	3.980	-
1999	8.878	1.721	1.447	326	2.467	2.917
2000	10.585	1.996	1.755	270	3.315	3.249
2001	12.155	2.115	1.987	299	4.094	3.660
2002	14.399	2.316	2.556	380	5.236	3.911
<b>%Δ 1995 a 2002</b>	<b>130,3</b>	<b>50,8</b>	<b>191,8</b>	<b>2,7</b>	<b>50,9</b>	-

Fonte: Brasil, MEC/ INEP, 2006.

Os dados evidenciam que a expansão ocorreu principalmente no setor público estadual. Conforme a tabela 2, em 1995 havia 876 cursos de graduação públicos estaduais, já em 2002, havia 2.556 cursos. Esse fato pode ser explicado pela interiorização do ensino superior público, ocasionado pela instalação de *campi* e unidades das instituições públicas estaduais no interior (MENDONÇA, 2008). Embora a expansão do ensino superior privado tenha sido acelerada com as políticas educacionais do Governo FHC, ocorreu também um crescimento do setor público, em especial o estadual. Nesse sentido, Martins (2000), afirma que

as universidades estaduais constituem um segmento bastante específico no conjunto do ensino superior do país. Ao contrário das universidades federais e particulares, elas encontram-se fora da alçada do MEC, uma vez que são financiadas e supervisionadas pelos seus respectivos estados, e por se encontrarem exclusivamente sob a supervisão da esfera estadual ficam relativamente à margem do sistema nacional de ensino superior do país (p. 15).

Também pela tabela 2, pode-se verificar que, dos 14.399 cursos de graduação existentes no país em 2002, 9.147 cursos eram ofertados pelo setor privado de ensino superior, de 5.252 cursos superiores públicos.

Em relação à oferta de cursos superiores no Brasil, conforme a tabela 3, pode-se verificar que em 2002, a Região Norte concentrou um total de 1.200, sendo 869 cursos públicos e 331 privados. Dos cursos superiores públicos, 504 eram federais, 350 estaduais e 15 municipais, evidenciando-se, nessa região, o predomínio do ensino superior público federal. Esse fato está relacionado às baixas condições socioeconômicas que a população dessa região apresenta. Também conforme a tabela 3, a Região Nordeste ofereceu 2.514 cursos de graduação presenciais, sendo 1.701 públicos e 813 cursos privados. Dos cursos públicos, 702 cursos eram federais, 958 estaduais e 41 municipais, apontando nessa região a prevalência da oferta de cursos superiores públicos estaduais.

**Tabela 3 – Brasil: número de cursos de graduação presenciais por região e categoria administrativas das IES - 2002**

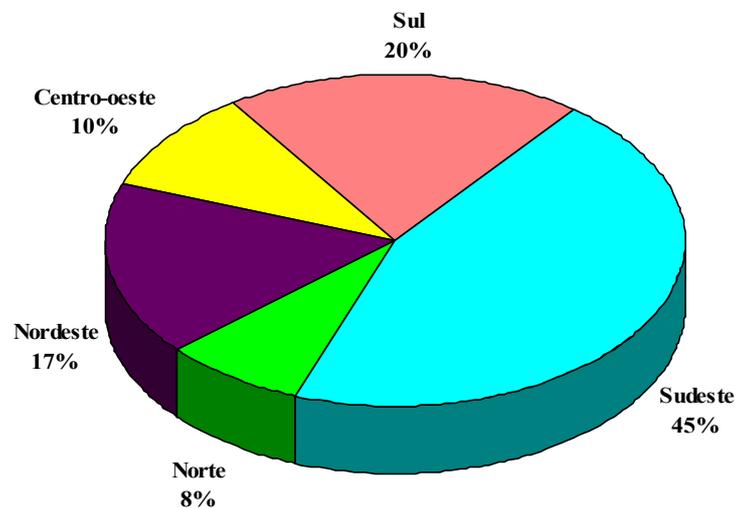
Região	Total Geral	Pública			Privada	
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Total
Norte	1.200	869	504	350	15	331
Nordeste	2.514	1.701	702	958	41	813
Sudeste	6.341	1.239	485	568	186	5.102
Sul	2.949	803	340	339	124	2.146
Centro-Oeste	1.395	640	285	341	14	755

Fonte: Brasil, MEC/ INEP, 2006.

Na Região Sudeste, conforme a tabela 3 eram oferecidos 6.341 cursos superiores, sendo 1.239 públicos e 5.102 privados. Dos cursos públicos, 485 eram federais, 568 estaduais e 186 municipais. Portanto, em relação à Região Sudeste, pode-se afirmar o predomínio de cursos privados, na proporção de 4 para 1.

Ainda conforme a tabela 3, na Região Sul, existiam em 2002, 2.949 cursos superiores, sendo 803 públicos e 2.146 privados. Dos cursos públicos, 340 eram federais, 339 estaduais e 124 municipais. Portanto, pode-se afirmar com base nesses dados, na Região Sul, no ano de 2002, predomínio da oferta de cursos privados. Já na Região Centro-Oeste, em 2002, havia 1.395 cursos de graduação, sendo 640 públicos e 755 privados. Dos cursos públicos, 285 eram ofertados por IES federais, 341 estaduais e 14 municipais. Portanto, nessa região também predominava o setor privado de ensino, porém em proporção menor que nas regiões Sul e Sudeste.

A figura 1 apresenta a distribuição da oferta de cursos superiores no Brasil por região no ano de 2002, deixando evidente que nesse ano, a Região Norte representava 8% da oferta de cursos superiores, a Região Nordeste, 17%, a Região Sudeste, 45% , a Região Sul, 20%, e a Região Centro-Oeste, 10% do total da oferta de cursos superiores no Brasil.

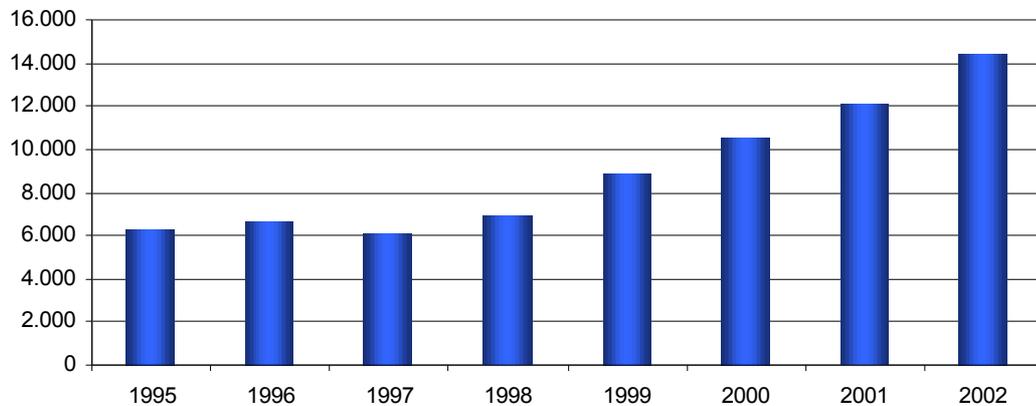


Fonte: Brasil, MEC/INEP, 2006.

**Figura 1 – Brasil: cursos de graduação presenciais por região**

A figura 2 revela a expansão do ensino superior no Governo FHC, demonstrando que essa expansão foi gradativa e contínua desde 1995 a 2002. Segundo Dias Sobrinho (2003), no

ano de 2001, foi autorizada uma média de 2,5 cursos por dia, em sua quase totalidade, privados.



Fonte: Brasil, MEC/INEP, 2006.

**Figura 2 – Brasil: cursos de graduação presenciais (1995 a 2002)**

É importante salientar que, além de haver uma concentração de matrículas em IES privadas, a oferta de cursos de graduação não apresentava homogeneidade no que se refere à área dos cursos ofertados. Segundo o INEP (BRASIL, MEC/INEP, 2006), percebe-se uma oferta maior de cursos nas áreas de Educação – incluídos nessa categoria os cursos de Pedagogia, Letras e Licenciaturas – e Ciências Sociais, Negócios e Direito – que incluem os cursos de Administração, Direito e Ciências Sociais. Os cursos de Administração, Pedagogia e Direito são os mais ofertados (RISTOFF; GIOLO, 2006). Conforme os dados do INEP (BRASIL, MEC/ INEP, 2006), em 2002, eram ofertados no Brasil 1.413 cursos de Administração, 996 cursos de Pedagogia e 599 cursos de Direito, ficando, então, o curso de Direito, em terceira posição em se tratando do número de cursos ofertados.

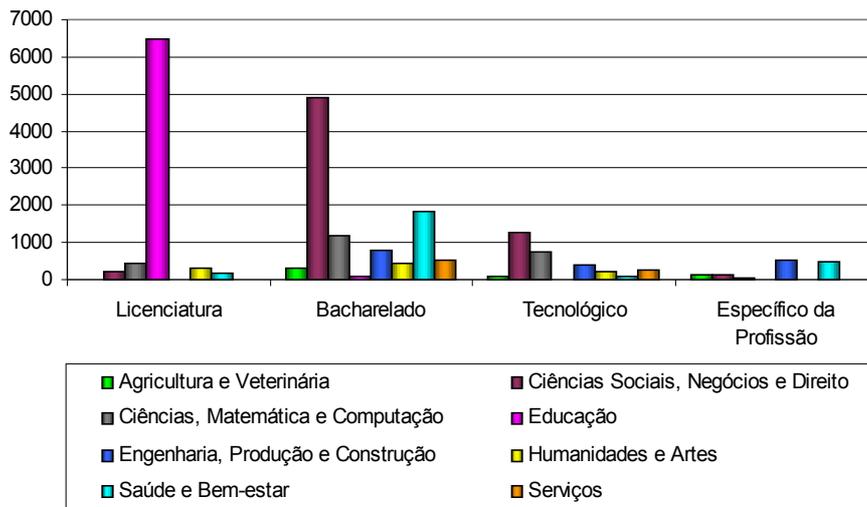
O motivo para a oferta maior de vagas nessas áreas deve-se à autonomia conferida às universidades e centros universitários para criarem seus próprios cursos. Por esses cursos não demandarem grandes investimentos em infraestrutura, laboratórios, centros de pesquisa – é necessário apenas uma biblioteca e um local utilizado para estágio – esses cursos são oferecidos em maior quantidade em relação, por exemplo, aos cursos de Medicina, Agronomia e Engenharia.

Outro fator que determina a preferência das IES pela oferta dos cursos de Administração, Direito e Pedagogia refere-se à versatilidade desses cursos, que apresentam

várias possibilidades de atuação profissional. Por exemplo, com o curso de Administração habilita o bacharel pode trabalhar em empresas, bancos, ou até mesmo atuar na formação dos próprios empresários. O curso de Pedagogia, por sua vez, habilita o licenciado à docência, à administração escolar, à assessoria de empresas e programas infantis de televisão, pois todos requerem a atuação do pedagogo. O curso de Direito é o que possui maior possibilidade de atuação em diversas áreas, pois o bacharel em Direito, além de atuar como advogado, pode ingressar em vários concursos públicos, atuar como assessor de empresas e estabelecer parcerias com colegas de profissão, criando um escritório de advogados associados, no qual cada profissional pode atuar em uma área específica do Direito.

Esses cursos apresentam grande demanda nos processos seletivos, visto que as áreas de conhecimento dos cursos de Administração, Pedagogia e Direito representam áreas de grande importância para a sociedade. Tanto a figura do administrador, do professor e do advogado, representam uma posição de destaque para os indivíduos que buscam ascensão social por meio do estudo. Cunha (1996) afirma que está em jogo ao ser feita a escolha por determinada área de conhecimento o monopólio da autoridade científica, do conhecimento como capacidade técnica e poder social. Nesse sentido, a autora afirma que a área de Ciências Humanas, na qual se enquadra o curso de Pedagogia, pertence à categoria das “semiprofissões”, pois o conhecimento prático é valorizado tanto como o teórico e o desempenho do profissional é estimulado nos dois campos, ou seja, na teoria e na prática. Já em se tratando do bacharel em Direito, a autora o inclui na categoria de profissional liberal, que se rege por valores de prestígio ligados, sobretudo, ao êxito no campo profissional específico.

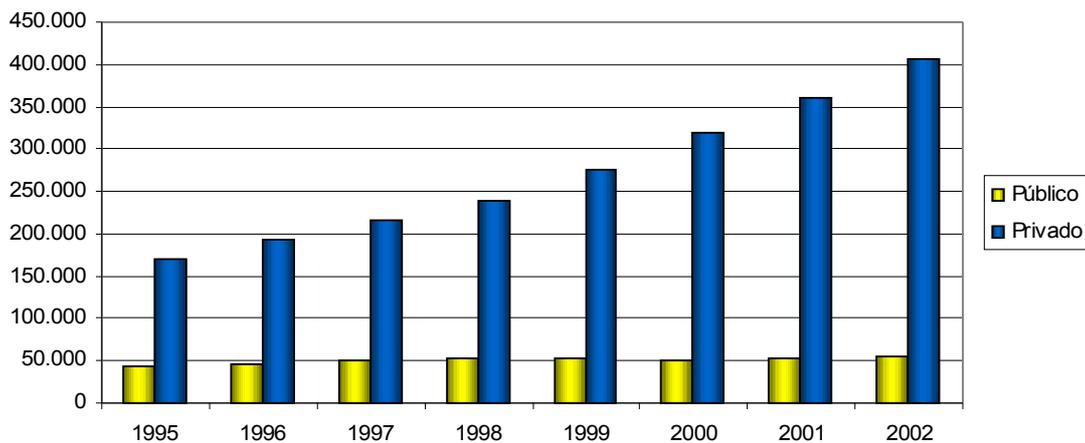
Segundo Cunha (1996), há uma alta demanda social para ingresso nestes cursos, pois só o ingresso do aluno nestes cursos já representa um grande prestígio, portanto, considerando a grande procura dos estudantes nos processos seletivos, e o baixo custo de instalação desses cursos, evidencia-se que esses cursos são os mais interessantes para as empresas educacionais (figura 3).



Fonte: Brasil, MEC/ INEP, 2006.

**Figura 3 – Brasil: áreas gerais de conhecimento dos cursos de graduação presenciais (2002)**

Em se tratando especificamente da expansão dos cursos de Direito, observando a figura 4, percebe-se a disparidade entre a expansão de matrículas dos cursos de Direito ofertadas nas IES públicas e privadas. O ensino jurídico público permaneceu quase inalterado do ano de 1995 a 2002, e o setor privado apresenta um crescimento constante a partir de 1995. Esse fenômeno é explicado pela posição do Governo FHC em relação às IES públicas, cujas medidas de contenção e cortes de gastos e recursos com as universidades federais acarretou o sucateamento do setor público de ensino superior, minando as suas possibilidades de crescimento, ao passo que o setor privado reconhece no curso de Direito uma mercadoria muito interessante, visto que possui uma alta demanda e um baixo custo de instalação.



Fonte: Brasil, MEC/INEP, 2006.

**Figura 4 – Brasil: cursos de Direito – matrículas segundo a categoria administrativa (1995-2002)**

Conforme a tabela 4, pode-se afirmar que os cursos de Direito no Brasil tiveram sua oferta concentrada no setor privado e, que esse setor cresceu 309% de 1995 a 2002. O setor público do ensino jurídico apresentou crescimento de 139% de 1995 a 2002, e o setor público estadual apresentou o maior crescimento entre as categorias administrativas do setor público do ensino jurídico. Esse fato deve-se ao processo de expansão e interiorização das IES públicas estaduais, que apresentam, na sua maioria, a oferta de cursos de Direito.

**Tabela 4 – Brasil: Cursos de Direito por categoria administrativa (1995-2002)**

Anos	Total	Público				Particular
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Total
1995	235	75	42	16	17	160
1996	262	81	45	16	20	181
1997	280	92	41	25	26	188
1998	303	97	43	28	26	206
1999	362	93	47	29	17	269
2000	442	95	52	31	12	347
2001	505	99	54	32	13	406
2002	599	104	55	35	14	495
<b>Crescimento (%)</b>	255	139	131	219	82	309

Fonte: Brasil, MEC/INEP, 2006.

Outro dado importante refere-se à quantidade de matrículas segundo a categoria administrativa e turno, relativos ao curso de Direito no Brasil, que demonstra uma preferência

dos estudantes de IES privadas pelo ensino noturno. Nas instituições de ensino superior privadas, há uma predominância de alunos que, por motivos socioeconômicos, precisam financiar seus próprios estudos, por isso, necessitam frequentar os cursos do período noturno para que possam trabalhar durante o dia e, assim, arcar com os custos das mensalidades. Já nas IES públicas, observa-se um equilíbrio no número de matrículas em cursos diurnos e noturnos. Observa-se na tabela 5 que, dos 56.242 alunos matriculados em 2002 nas IES públicas, 27.974 estudavam no turno diurno e 28.268, no período noturno. No setor privado de ensino superior, dos 406.893 alunos matriculados, 149.427 estudavam no período diurno e 257.466, período noturno. Pode-se concluir, também por esses dados, que grande parte da oferta de matrículas do ensino jurídico brasileiro, se dá por meio das IES privadas, o que permite uma reflexão importante. Embora tenha sido observada uma grande expansão do ensino superior no Brasil, isso não significa a ampliação do acesso a esse nível de ensino, uma vez que, em virtude das condições socioeconômicas da população brasileira, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste (RISTOFF; GIOLO, 2006), o ensino superior privado continua acessível apenas aos brasileiros que possuem condições econômicas mais elevadas.

**Tabela 5 – Brasil: cursos de Direito – matrículas segundo a categoria administrativa e turno (1995 - 2002)**

Ano	Total	Público			Privado		
		Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total
1995	215.177	22.330	22.313	44.643	54.695	115.839	170.534
1996	239.201	22.798	24.185	46.983	64.080	128.138	192.218
1997	265.005	24.970	25.292	50.262	70.534	144.209	214.743
1998	292.728	26.734	27.001	53.735	81.476	157.517	238.993
1999	328.782	25.706	26.810	52.516	95.237	181.029	276.266
2000	369.777	26.320	24.956	51.276	115.133	203.368	318.501
2001	414.060	27.304	26.388	53.692	130.486	229.882	360.368
2002	463.135	27.974	28.268	56.242	149.427	257.466	406.893
<b>% 1995 a 2002</b>	<b>115,2</b>	<b>25,3</b>	<b>26,7</b>	<b>26,0</b>	<b>173,2</b>	<b>122,3</b>	<b>138,6</b>

Fonte: Brasil, MEC/ INEP, 2006.

Neste sentido, Cardoso e Sampaio (1994), salientam que

a universidade, como se sabe, não é homogênea. As exigências de cada curso são distintas. Alguns funcionam em período integral e supõem total dedicação, outros têm carga horária menor e podem ser diurnos ou noturnos. Também a avaliação do aprendizado varia entre instituições e cursos, utilizando critérios mais rígidos ou mais frouxos. As instituições privadas estabelecem mensalidades muito diversas, mesmo quando comparamos os mesmos cursos. Estão também muito dispersas no espaço urbano, tornando-se mais acessíveis para alguns estudantes e mais distantes para outros. Considerando a heterogeneidade desse sistema de ensino superior, é

evidente que a combinação do estudo com o trabalho depende das facilidades ou dificuldades que cada carreira impõe.

Conforme a tabela 6, do ano de 1995 a 2002, ao passo que os outros cursos de graduação tiveram um crescimento de 130,3%, os cursos de Direito cresceram 154,9%, demonstrando que esse curso possui uma boa relação custo-benefício para as IES. Esse fenômeno pode ser explicado pelo baixo custo para a abertura dos cursos de Direito, que necessitam, em geral, apenas de biblioteca e sala de estágio, e pela grande procura por esse curso nos exames vestibulares, sobretudo pelos alunos que acreditam na ascensão social que o curso de Direito pode lhes proporcionar. Cabe salientar que o curso de Direito não representa o curso mais ofertado no país, apesar de se destacar dentre os demais, juntamente com os cursos de Administração e Pedagogia. No entanto, em relação à quantidade de cursos de Direito existentes em 1995 e em 2002, ele apresentou um crescimento 154,9%, isto é mais que o crescimento de todos os cursos superiores (130,3%).

**Tabela 6 – Brasil: cursos de Direito e demais cursos (1995 a 2002)**

Ano	Total de cursos	Cursos de Direito	%
1995	6.252	235	3,76
1996	6.644	262	3,94
1997	6.132	280	4,57
1998	6.950	303	4,36
1999	8.878	362	4,08
2000	10.585	440	4,16
2001	12.155	504	4,15
2002	14.399	599	4,16
<b>%Δ1995 a 2002</b>	<b>130,3</b>	<b>154,9</b>	<b>10,7</b>

Fonte: Brasil, MEC/INEP, 2006.

A afirmação de que o crescimento dos cursos de Direito está relacionado ao seu baixo custo de instalação e manutenção,

pode ser feita tendo em vista o fato de que a maior parte dos cursos de Direito no Brasil são ofertados pelo setor privado de ensino superior. Observe-se que, conforme a Tabela 7, abaixo, em 1995, existiam no Brasil 235 cursos de Direito, sendo 75 públicos e 160 privados. Em 2002, o Brasil possuía 599 cursos de Direito, sendo 104 oferecidos por IES públicas e 495 cursos oferecidos por IES privadas, representando um crescimento de 309 % no número de cursos de Direito privados, contra apenas 139% de expansão dos cursos de Direito públicos.

**Tabela 7 – Brasil: cursos de Direito presenciais, por categoria administrativa (1995-2002).**

Ano	Total Cursos	Pública	Privada
<b>1995</b>	235	75	160
<b>2002</b>	599	104	495
<b>Crescimento (%)</b>	155	39	309

Fonte: Brasil, MEC/INEP, 2006.

Segundo indicam os dados da tabela 8 no ano de 1995, existiam no Brasil 235 cursos de Direito. Em 2000, este número já havia dobrado, alcançando a marca de 440 cursos. Em 2002, os cursos de Direito no Brasil chegaram ao patamar de 599 cursos, e seu maior crescimento se verificou em universidades e faculdades. Observa-se, também, o aumento no número de cursos de Direito nos centros universitários, está ligado à diversificação das IES e à autonomia conferida, sobretudo às universidades e centros universitários, de criarem seus próprios cursos e expandirem suas vagas.

**Tabela 8 – Brasil– cursos de Direito segundo a organização acadêmica (1995 - 2002)**

Ano	Total	Universidade	Centro universitário	Faculdades integradas	Faculdades	Institutos ou escolas superiores	Estabelecimentos isolados
1995	235	149	-	29	-	-	57
1996	262	159	-	39	-	-	64
1997	280	184	9	23	-	-	64
1998	303	203	14	22	-	-	64
1999	362	240	26	23	-	-	73
2000	440	278	44	32	85	1	-
2001	504	304	61	34	103	2	-
2002	599	316	70	39	174	-	-
<b>%Δ1995 a 2002</b>	<b>154,9</b>	<b>112,1</b>	-	<b>34,5</b>	-	-	-

Fonte: Brasil, MEC/INEP, 2006.

Apesar do crescente aumento da oferta de vagas de cursos de Direito a maior parte dos alunos que nelas se matriculam não conclui o curso, fenômeno que pode ser explicado pelo fato de que a expansão dos cursos de Direito se deu no campo da iniciativa privada da educação superior. Os candidatos a bacharel em Direito, motivados pelo sonho de elevação de seu *status* social e de grandes oportunidades em concursos públicos, além do exercício da advocacia, entram facilmente nos exames vestibulares cada vez menos concorridos da IES privadas. No entanto, existe um árduo caminho de cinco anos a fio de estudos, pagamentos de mensalidades e livros didáticos caríssimos.

O sonho muitas vezes é frustrado pela falta de condições econômicas dos alunos que ingressam em um curso de graduação, o que não acontece apenas nos cursos de Direito, mas no ensino superior em geral. Conforme a tabela 9, pode-se observar que de 1995 a 2000, período de cinco anos contados do ingresso e conclusão do curso de Direito em condições

normais, de 215.177 alunos matriculados em cursos de Direito no Brasil, no ano de 1995, apenas 41.766 alunos conseguiram concluir seus estudos no ano de 2000.

**Tabela 9 – Brasil: cursos de Direito, vagas, candidatos inscritos nos processos seletivos, relação candidato/vaga, matrículas e concluintes (1995 a 2002)**

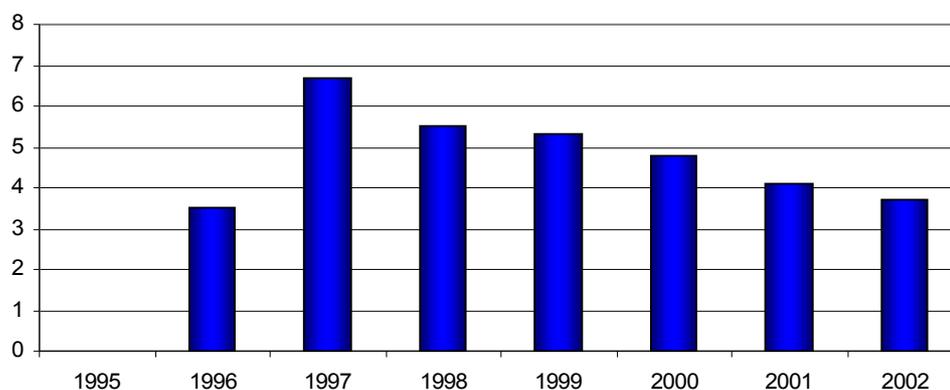
Ano	Cursos	Vagas	Candidatos inscr. proc. seletivos	Relação cand/vaga	Matrículas	Concluintes
1995	235	55.706	-	-	215.177	27.198
1996	262	59.701	206.032	3,5	239.201	29.122
1997	280	74.772	501.720	6,7	265.005	31.976
1998	303	89.080	490.670	5,5	292.728	35.433
1999	362	105.401	556.404	5,3	328.782	40.693
2000	440	121.511	579.796	4,8	369.777	41.766
2001	504	138.095	565.690	4,1	414.060	44.120
2002	599	164.902	616.383	3,7	463.135	53.908
<b>%Δ1995 a 2002</b>	<b>154,9</b>	<b>196,0</b>	-	-	<b>115,2</b>	<b>98,2</b>

Fonte: Brasil, MEC/INEP, 2006.

Ainda conforme a tabela 9, verifica-se que em 1996 o curso de Direito apresentou um total de 206.032 inscritos nos processos seletivos das IES. Já em 2002 esse número saltou para 616.383 inscritos. No entanto a relação candidato/vaga dos processos seletivos para o curso de Direito era de 3,5 em 1996, e saltou para 6,7, em 1997, porém caiu para 3,7, em 2002. Então, considerando o aumento exorbitante no número de inscritos para os processos seletivos do curso de Direito, que triplicou de 1996 a 2002, e a diminuição da relação candidato/vaga a partir de 1997, pode-se afirmar que houve uma explosão no número de vagas ofertadas para o curso de Direito a partir de 1997. Esses números podem ser observados na tabela 9. Em 1996, eram ofertadas 59.701 vagas para o curso de Direito no país. Em 2000, esse número já havia dobrado em relação a 1996, apresentado o total de 121.511 vagas para os cursos de Direito no Brasil.

A figura 5 desenha essa realidade demonstrando que a relação candidato por vaga relativa aos cursos de Direito tem diminuído a partir de 1997. Embora se observe a decrescente relação candidato por vaga, isso não significa uma diminuição na procura pelo curso de Direito nos exames vestibulares, mas, evidencia a expansão exagerada do número de vagas ofertadas nesses cursos. Esse fenômeno pode ser observado em todo o país, no setor privado de ensino. A diminuição da concorrência nos exames vestibulares é resultado da expansão desenfreada de IES e cursos privados e da impossibilidade de a população, em idade e condições de iniciar um curso superior, absorver essa oferta de vagas. Sobretudo, pelo fato

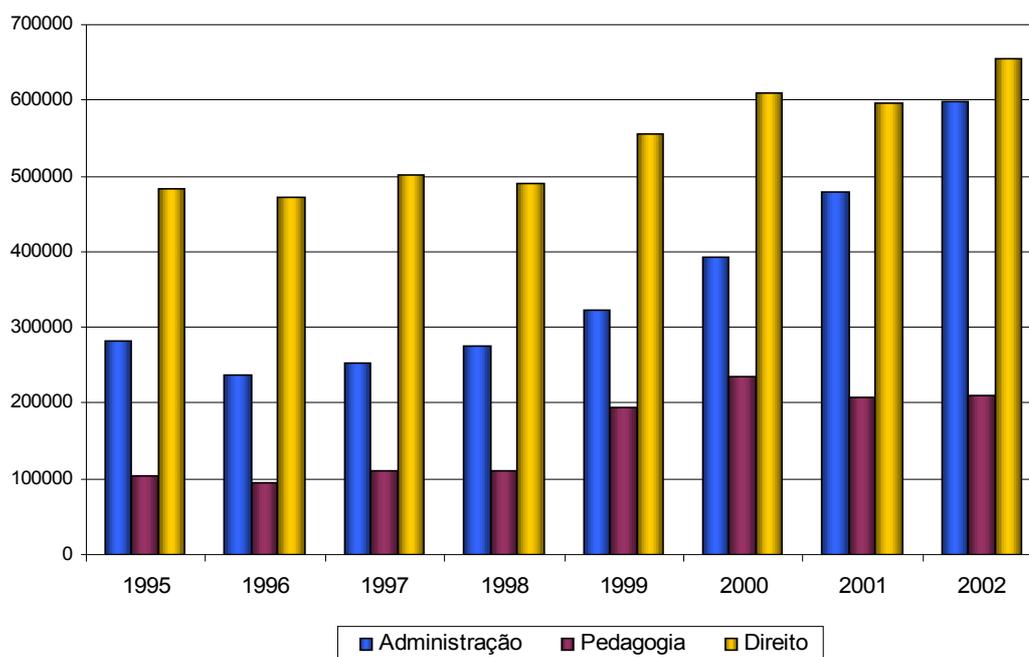
de a expansão do ensino superior privado ter ocorrido de forma desigual, com ênfase a determinados cursos, especialmente os de custo mais baixo, observa-se então, essa diminuição crescente da concorrência nos exames vestibulares.



Fonte: Brasil, MEC/INEP, 2006.

**Figura 5 – Relação candidato/vaga nos cursos de Direito (1995 a 2002)**

A figura 6, demonstra também, que, dentre os cursos oferecidos aos alunos nos exames vestibulares, o curso de Direito se mantém como o mais procurado.



Fonte: Brasil/ MEC/INEP, 2006.

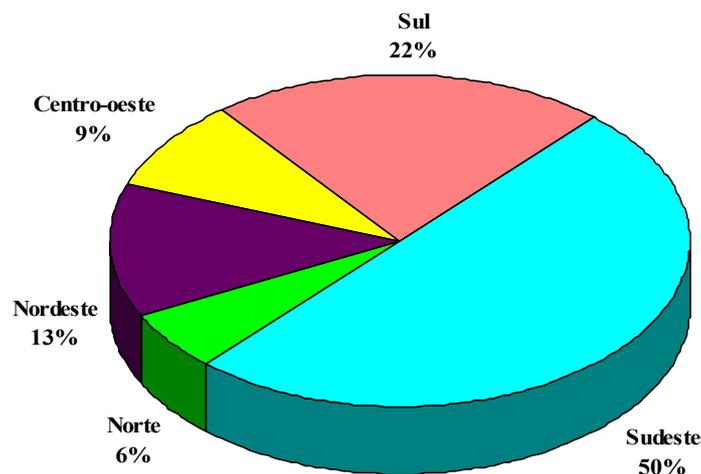
**Figura 6 – Brasil: inscritos nos vestibulares de Administração, Pedagogia e Direito (1995-2002)**

Outro aspecto importante que vale ressaltar é que a expansão dos cursos de Direito deu-se de forma diferente nas cinco regiões do Estado brasileiro. Esse fenômeno é explicado pelas diferenças entre as condições socioeconômicas da população dos estados brasileiros. Observa-se, conforme a tabela 10, em 2002, que a Região Sudeste concentrava 50% dos cursos de Direito oferecidos no Brasil, ao passo que a Região Norte apresentava apenas 6% dos cursos de Direito no Brasil. Para melhor compreensão, a figura 7 apresenta o curso de Direito nas regiões brasileiras.

**Tabela 10 – Brasil: total de cursos de Direito por região brasileira (2002)**

Regiões	Total Cursos	Região (%)
Centro-Oeste	54	9
Sul	134	22
Sudeste	298	50
Norte	37	6
Nordeste	76	13
<b>Total</b>	<b>599</b>	<b>100</b>

Fonte: Brasil, MEC/ INEP, 2006



Fonte: Brasil, MEC/ INEP, 2006.

**Figura 7 – Brasil: cursos de Direito por região (2002)**

Pode-se afirmar, com base nos dados apresentados, que as políticas de privatização do ensino superior brasileiro, por meio da diversificação e diferenciação institucional, produziram, a partir de 1995, mais precisamente, a partir de 1996, um quadro preocupante do ensino superior e jurídico brasileiros. A expansão do número de IES privadas, bem como a oferta demasiada de determinados cursos, não resolvem o problema do acesso ao ensino superior em algumas áreas, restrito a apenas aos segmentos mais privilegiados economicamente, visto que, embora as camadas média e baixa possam ingressar com facilidade nos processos seletivos das IES, a incapacidade econômica de pagar as mensalidades dos cursos superiores impede que a maioria conclua seus cursos. Esse quadro gera, ao mesmo tempo, uma realidade preocupante para o setor privado de ensino, que arca com uma grande inadimplência dos estudantes. Para a melhor elucidação da questão da inadimplência nas IES privadas, utiliza-se como referência o estado de São Paulo. Segundo os dados divulgados pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo (Semesp), em 1999, as IES contavam com uma inadimplência de 21% dos alunos matriculados. Esse percentual elevou-se, em 2000, para 22% e caiu para 21%, no ano de 2001. Já em 2002, o percentual de inadimplência dos alunos das IES privadas paulistas chegou a 24%, o que representa um grave problema para o setor privado de ensino superior, visto que, segundo a LDB/1996, essas instituições devem possuir a capacidade de autofinanciamento (SEMESP, 2008).

Considerada a configuração da realidade dos cursos de Direito no Brasil, no período em estudo, passa-se à análise das propostas da sociedade civil para o curso de Direito durante o Governo FHC.

## CAPÍTULO III

### **OAB, ANUP E ABMES: PROPOSTAS PARA OS CURSOS DE DIREITO NO GOVERNO FHC (1995-2002)**

Nesse capítulo, procura-se investigar os impactos das políticas para a educação superior, no Governo FHC, para os cursos de Direito, ressaltando-se os embates travados entre os diferentes sujeitos políticos envolvidos diretamente com esse curso, a OAB, o MEC, o CNE e as entidades representativas do ensino superior privado, Anup e Abmes. Cabe salientar que, as propostas apresentadas pelas entidades representativas do ensino superior privado e da OAB, foram obtidas, sobretudo, junto aos seus sítios eletrônicos e publicações que datam do período referente ao Governo FHC que ora é analisado.

#### **3.1 Embates e propostas**

O ensino jurídico no país vem sendo alvo de constantes questionamentos, em virtude da expansão dos cursos de Direito no Brasil, sobretudo no setor privado da educação superior. Diante desse fato, diferentes entidades assumem posições no tocante aos processos de criação e reconhecimento desses cursos. De um lado, as entidades representativas do ensino superior privado defendem seus interesses afirmando a necessidade da expansão dos cursos superiores, em nome da democratização desse nível de ensino. Declaram, também, que a OAB tem extrapolado o seu âmbito de atuação no campo do ensino jurídico, buscando exercer pressão sobre os órgãos do governo (MEC e CNE) para impedir a abertura e o reconhecimento de novos cursos jurídicos. As entidades representativas do ensino superior privado alegam que a OAB busca realizar uma reserva de mercado e proteção de seu *statu quo*, o que na prática impediria a democratização do ensino jurídico.

De outro lado, a OAB busca diante do MEC e do CNE reafirmar a necessidade de maior rigor nos processos de autorização e reconhecimento de novos cursos, bem como a intensificação da avaliação dos cursos jurídicos, argumentando que existe atualmente uma proliferação de cursos de direito sem qualidade (OAB, 2001), evidenciada na constatação de que menos de 30% dos bacharéis que realizam o Exame de Ordem da OAB conseguem aprovação.

A expansão trouxe à tona uma discussão entre OAB, que se auto-intitula “guardião do ensino jurídico brasileiro” (FEITOSA NETO, 2006), o MEC, órgão estatal incumbido de

elaborar políticas educacionais, e INEP e CNE, responsáveis por proceder à avaliação e fiscalização dos cursos e instituições de ensino superiores do país, e também, das entidades representativas do ensino superior privado, em especial a Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes) e Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), que defendem os interesses das IES privadas.

A seguir, são analisadas as propostas das entidades da sociedade civil, OAB, Anup e Abmes, para os cursos de Direito, no período do Governo FHC (1995-2002).

A questão da expansão do ensino superior privado, especificamente a expansão dos cursos de Direito no Brasil, deve ser analisada considerando a condensação material das relações de força entre as classes e frações de classes que possuem interesses no setor da educação superior brasileira. O fenômeno da expansão dos cursos de Direito no Brasil, não é novo no país, mas foi acelerado com as mudanças nas políticas educacionais implementadas durante o Governo FHC que estimularam, de acordo com Neves (2002), o empresariamento do ensino superior brasileiro.

Para essa autora, as políticas de privatização e de focalização das políticas sociais demandaram mudanças no sistema educacional brasileiro que, por sua vez, impulsionaram a reorganização das entidades diretamente voltadas para a defesa dos interesses da escola privada confessional e laica.

As entidades representativas dos interesses das escolas privadas no Brasil tiveram sua criação ligada ao movimento de participação política iniciado após a queda da ditadura Vargas. No entanto, com o processo de expansão acelerada do ensino superior, impulsionada pelas reformas operadas pelo Governo FHC, essas entidades viram-se pressionadas a se reorganizarem, buscando seu fortalecimento e articulação na defesa de seus interesses.

A Igreja Católica procurou organizar-se para defender os interesses da escola confessional e comunitária, ou seja, sem fins lucrativos. Nesse sentido, foram criadas a Associação Nacional das Mantedoras de Escolas Católicas (Anamec), em 1993, e o Conselho Nacional de Instituições de Educação Católica (Coniec), em 1994. Neves (2002) assinala que essas associações tinham por objetivo principal demarcar a diferença entre seus objetivos e os objetivos dos empresários educacionais. Após a vitória de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, as comunidades católicas universitárias criaram a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), para defender os interesses das instituições de ensino que prestam serviços públicos sem fins lucrativos.

As reformas do Governo FHC, sobretudo em relação ao incentivo à expansão da educação superior por intermédio das instituições privadas, fortaleceu a nova burguesia de

serviços voltados para a exploração comercial do ensino superior. Essa nova parcela da burguesia buscou fortalecer-se e propagar sua ideologia por meio da mídia e da publicação em seus sítios eletrônicos, e, ainda, articular-se politicamente com o governo, mediante a interação com o CNE, com o Ministério da Educação, e com a proposição de projetos de lei no Congresso Nacional por meio de parlamentares que se coadunam com o seu projeto de educação superior.

A primeira entidade representativa dos interesses das escolas particulares, Federação Interestadual das Escolas Particulares (Fiep), surgiu após a aprovação da Constituição de 1988. Em 1989, essa entidade criou a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenem), que desempenha papel político-ideológico em favor, sobretudo, da educação o básica particular.

A educação superior privada e laica tem sua representação mais fortemente realizada pela Associação Nacional das Universidades Privadas (Anup) e pela Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu). Essas entidades interagem especialmente com o CNE, com o Congresso Nacional e com o MEC, na defesa do ensino superior privado.

De acordo com Neves (2002), a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes) vem configurando-se como a principal defensora dos interesses do setor privado da educação superior perante o governo brasileiro. Contribuindo direta e indiretamente, para a definição e a implementação da política educacional brasileira das últimas décadas. Além disso, a Abmes desenvolve e publica estudos sobre política educacional, utilizando instrumentos como o seu sítio na internet, a Revista Estudos e a publicação Cadernos da Abmes, para defender o ensino superior privado. Busca por meio desses instrumentos mobilizar os membros desse setor, dar organicidade a suas propostas e disseminá-las para os mais diferentes segmentos sociais, buscando estabelecer o consenso referente à crença na qualidade e eficiência da educação superior privada e de seu compromisso com a ampliação do acesso ao ensino superior no país.

Apesar de o Governo FHC ter implementado uma política voltada para o fortalecimento do setor privado da educação superior, em alguns pontos, a Abmes e o governo federal apresentam posições divergentes. Um dos pontos principais refere-se ao financiamento público do ensino privado. Como assinala Neves (2002, p. 191),

no que se refere ao crédito educativo, importante mecanismo de financiamento público de ensino privado brasileiro nos anos de 1980, os empresários depararam-se, no início da década [1990], com as indefinições da política oficial para o programa, expressas pela falta de recursos para o cumprimento dos contratos do crédito e pelo aceno do MEC quanto à redução do programa a partir do ano de 1992, caso não fossem encontradas novas fontes de recursos para o seu financiamento.

O outro ponto de discordâncias entre o MEC e as entidades representativas dos interesses do ensino superior privado refere-se à avaliação. Conforme Neves (2002, p. 216),

o ponto que vinha gerando maior atrito entre o governo e o empresariado educacional no período era, sem dúvida, a questão da avaliação. Para se ter uma idéia da importância da avaliação no conjunto das questões educacionais basta observar que, no conjunto de propostas encaminhadas ao MEC logo após a votação final da nova LDB, pouco mais de 50% diziam respeito a esse tema.

Ressalte-se que o ponto de discordância das entidades representativas dos interesses da educação superior privada em relação ao MEC refere-se à avaliação das IES privadas e das exigências a elas impostas, visto que, no restante das políticas, tanto de diversificação, quanto de privatização da educação superior, o MEC encontra-se em sintonia com o projeto de educação superior das entidades representativas dos interesses do ensino superior privado no Brasil.

Ainda de acordo com Neves (2002), a Abmes participou diretamente na definição da política educacional durante do Governo FHC. Essa entidade esteve inserida na discussão e elaboração do sistema de avaliação institucional implementado pelo MEC, participou efetivamente no processo de elaboração e aprovação da LDB de 1996, defendendo sua posição favorável ao projeto apresentado por Darcy Ribeiro, que foi aprovado no Congresso Nacional (NEVES, 2002).

A Abmes, além de participar de iniciativas do governo federal, buscou organizar-se para fortalecer o setor privado criando o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, em 14 de fevereiro de 2000, com a participação da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Associação Nacional de Mantenedoras de Escolas Católicas (Anamec), Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenem), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub)<sup>4</sup>, Federação Interestadual das Escolas Particulares (Fiep), Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo (Semesp). O

<sup>4</sup> O Crub, por sua composição heterogênea – reitores de universidades públicas, confessionais e privadas leigas – assumiu uma proposta mais conservadora no processo constituinte, negando inclusive as contribuições que esta entidade havia dado na defesa das universidades públicas e escolas públicas em geral nos anos finais da ditadura militar e início da Nova República. Desta maneira, mesmo defendendo a aplicação exclusiva das verbas públicas no ensino público, propôs que, em caráter excepcional, o poder público poderia destinar recursos à instituições privadas que contribuíssem relevantemente para a cultura, o ensino ou a pesquisa no país, na forma regulamentada por lei. Defendeu ainda a diversificação das instituições de ensino superior, desde que se garantisse a excelência de seu trabalho e níveis superiores de qualidade (SILVA, 2004, p.119).

fórum buscou articular as entidades representativas do ensino superior privado, para posicionarem-se contra as políticas do Governo FHC, que, para o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, eram considerados “falta de respeito a este setor de ensino” (FÓRUM..., 2008).

A preocupação dessas entidades com relação à política educacional de Fernando Henrique Cardoso versava sobre os seguintes temas: expansão dos cursos oferecidos pelas grandes empresas educacionais, dificultando a sobrevivência das pequenas empresas; financiamento público da educação privada por meio da abertura e facilitação do crédito educativo, autonomia universitária e avaliação da educação superior.

A Abmes tornou-se, após os anos 1990, o órgão catalizador das demandas do sistema privado de ensino superior com fins lucrativos. Sua atuação contribuiu para o fortalecimento da nova burguesia de serviços educacionais. Apesar de haver vários pontos em comum entre os seus interesses e as políticas neoliberais do Governo FHC, a entidade não conseguiu realizar todos os seus objetivos.

O projeto de reforma do Estado implementado pelo Governo FHC, apesar de favorecer a expansão do setor privado da educação superior, não abriu mão da avaliação e regulação do MEC sobre as IES, pois a avaliação foi de um ponto crucial na política implantada nesse governo. No entanto, a avaliação institucional periódica e constante realizada pelo MEC e CNE significava, para a Abmes, um entrave para a consecução de seus objetivos.

Dentre as entidades representativas dos interesses da burguesia de serviços participantes do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, destacam-se, a Anup, a Anaceu e a Confenem. Essas entidades vêm buscando articularem-se para disseminar na sociedade, por meio de seus sítios, de documentos e notícias em entrevistas em jornais de grande e médio alcance na televisão, sua ideologia e alcançar o consentimento de intelectuais de diferentes níveis e tipos.

Conforme a Confenem (2008), a escola particular, ou a educação particular, é sinônimo de qualidade de ensino. A Confenem defende o ensino particular em todos os níveis e está ligada a Abmes na defesa desses interesses. Ela se considera a

entidade máxima e única, em nível nacional, de representação da categoria, no caso, escolas particulares. Abaixo dela, ficam as federações e sindicatos, que têm âmbito regional. Além da representação da categoria em nível nacional lhe ser prerrogativa exclusiva, ela é vedada a qualquer outra entidade, ou seja, só a confederação tem competência legal para fazê-lo (CONFENEM, 2008).

A Anaceu teve grande expressão durante o Governo FHC, em decorrência da flexibilização e diversificação das instituições de ensino. Neves (2002) ressalta que, desde sua

criação, em 1999, essa associação exerce forte influência sobre o MEC, indicando nomes para as comissões de especialistas do ministério, e para compor o CNE, além de interferir nos processos de credenciamento e recredenciamento dos centros universitários.

Segundo o Fórum das Entidades do Ensino Superior Particular, a Anaceu tem por objetivos:

- 1º. Defender e representar os interesses dos Centros Universitários instalados em todo o território nacional perante os três poderes: federal, estadual e municipal.
- 2º. Consolidar o Centro Universitário como importante figura na estrutura do ensino superior brasileiro, com autonomia e liberdade.
- 3º. Promover atividades culturais, de quaisquer espécies, visando o aperfeiçoamento do ensino superior brasileiro.
- 4º. Incentivar a produção de pesquisa universitária, seja por meio de bolsas de estudos, seja pela publicação de obras literárias de teor acadêmico (FÓRUM..., 2008).

Destaca-se que a Anaceu apresenta como um de seus objetivos o incentivo à produção da pesquisa universitária, mediante a concessão de bolsas e a sua divulgação. Entretanto, os centros universitários, de acordo com a legislação, não necessitam realizar pesquisas. É possível afirmar que esses centros utilizam-se da defesa da pesquisa como um meio de aproximarem-se da universidade e ampliam o seu capital acadêmico perante os seus possíveis alunos e a sociedade. Desse modo, ao propalar a produção da pesquisa como objetivo dos centros universitários, a Anaceu pretende evidenciar a sua busca pela excelência do ensino.

A Anup, criada em julho de 1989, constituiu-se, a partir de 1990, na principal representante dos interesses das universidades privadas com fins lucrativos, no Conselho Nacional de Educação (CNE) e no Congresso Nacional. A Anup e a Anaceu fazem parte das entidades do campo educacional que devem ser consultadas por ocasião da elaboração das listas tríplexes para a indicação de nomes que comporão a Câmara da Educação Superior do CNE.

Desde o final de 1990, a Anup redefiniu suas práticas com o objetivo de fortalecer a imagem da universidade privada, perante o poder público e a sociedade. Para tanto, decidiu

colaborar com programas de aprimoramento do ensino superior e da ciência em geral; promover estudos, conferências, cursos, seminários e simpósios com vistas à melhoria do ensino superior; promover o intercâmbio e a divulgação de conhecimentos didático-científicos, bem como a edição de publicações; instituir bolsas de estudo e estágios que possam incentivar e divulgar a pesquisa e o estudo no campo do ensino superior; defender a autonomia das universidades e a livre atuação da iniciativa privada na área educacional. As novas diretrizes da ANUP transformaram-na, de entidade simplesmente lobista, em entidade organizativa e de difusão ideológica (NEVES, 2002, p. 185).

A Anup<sup>5</sup>, no período analisado nesse estudo, atuou articuladamente em relação às ações do MEC para a implementação da avaliação e do controle dos cursos de Direito. É pela importância assumida pela Anup nos debates sobre os cursos de Direito, que essa entidade tem suas propostas analisadas neste estudo.

### 3.2 Propostas da Anup e da Abmes para o ensino superior e jurídico no Brasil

Conforme informações do seu sítio eletrônico, a Anup foi fundada em 05 de julho de 1989, por dez universidades brasileiras. Seus objetivos traduzem-se por:

- a) Desenvolver as universidades brasileiras e promover a defesa de seus interesses embasados na expressa autonomia universitária constitucional.
- b) Defender os direitos, interesses e prerrogativas de seus associados e das instituições de ensino;
- c) Colaborar com os Poderes Públicos e com as Universidades e instituições públicas e privadas de ensino, em programas de aprimoramento do ensino superior e da ciência em geral;
- d) Promover estudos, conferências, cursos, seminários, simpósios e demais atividades que se afigurarem convenientes para a melhoria do ensino superior no Brasil;
- e) Promover o intercâmbio e a divulgação de conhecimentos didáticos e técnico-científicos, bem como a edição de publicações;
- f) Instituir bolsas de estudo e estágios que possam incentivar e divulgar a pesquisa e o estudo no campo do ensino superior, bem como contribuir para a consecução dos demais objetivos da Associação, desde que o permitam os seus recursos, cumprindo os requisitos regimentais;
- g) Defender a autonomia das Universidades e a livre atuação da iniciativa privada na área educacional (ANUP, 2008).

A Anup tem buscado aliados aos seus interesses por meio das suas publicações e dos estudos, conferências e simpósios que visam enaltecer a qualidade do ensino superior privado.

<sup>5</sup> Em 15 de outubro de 2007, a Anup impetrou mandato de segurança contra a OAB, em virtude de uma “lista negra” de 37 cursos de Direito, que, segundo a OAB, eram considerados cursos de baixa qualidade, ou “caçaníqueis”, requereu ao CNE/ MEC o fechamento desses cursos. Segundo a Anup, a atitude tomada pela OAB é inconstitucional, visto que as IES privadas, por lei, se submetem à avaliação do governo por meio do SINAES e não admite outro tipo de avaliação e controle. Destaca-se trecho do pedido de liminar contra a avaliação dos cursos de Direito realizados pela OAB : “IV – DA VIOLAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – As irregularidades propaladas no Ofício foram “constatadas” pelos resultados insatisfatórios no ENADE. Ora, irregularidades são constatadas a partir de resultados insatisfatórios nas avaliações previstas no artigo 2º da Lei nº 10.861/04 (SINAES), assim os procedimentos anunciados pela autoridade impetrada e seus efeitos são ilegais porque desprovidos de amparo legal. A avaliação é um direito das universidades particulares que se norteiam por ela visando ao aprimoramento do ensino. Ela deve, entretanto, acatar as regras e objetivos estabelecidos na Lei nº 10.861/04, que, segundo seus artigos 1º, § 1º, e 2º, tem como escopo garantir qualidade da educação através da avaliação das instituições, dos cursos e dos alunos (ENADE). E mesmo diante de resultados insatisfatórios no SINAES (e não no ENADE somente), as universidades particulares têm direito a prazo para sanar as causas da baixa qualidade (artigo 46, § 1º, da Lei nº 9.394/96), bem como a prévio e regular processo administrativo que antecede à aplicação de sanções (art. 10, § 3º, da Lei nº 10.861/04), com a garantia do devido processo legal e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, CF/88). Também têm direito de não serem submetidas a processo de supervisão, com base em irregularidades artificiais decorrentes de resultados parciais e isolados do ENADE, nem tampouco a firmarem “termo de saneamento de deficiências”. (ANUP, 2008).

Dentre os seus objetivos, estão as ações institucionais que visam valorizar adequadamente a universidade particular, cultivando a imagem e a credibilidade dessas universidades. Em sentido mais amplo, a Anup busca promover alianças em todas as áreas nos quais a universidade particular estiver presente.

Em relação aos cursos de Direito, a Anup, em contraposição à OAB, afirma que não há uma proliferação de cursos jurídicos de baixa qualidade e que o discurso da OAB reflete uma busca desta entidade por uma reserva de mercado (ANUP, 2008).

A Abmes, procura, também, estabelecer o consenso de que a educação superior privada possui excelente qualidade. Do seu sítio eletrônico depreende-se que essa entidade possui várias atividades que propiciam a propagação de sua ideologia para a sociedade civil. Os seminários, os fóruns, os encontros e as reuniões de trabalho representam espaços de discussão de temas e questões de interesse específico das instituições mantenedoras e mantidas. Destacam-se de seus espaços de discussão: o *Fórum do ensino superior particular brasileiro*, que tratou do "Papel das instituições de ensino superior: pluralismo e diversidade". Estado e ensino superior, busca de novos espaços aliados para as IES; interdisciplinaridade e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, realizado de 15 a 17 de setembro de 1994, em Teresópolis, RJ (ABMES, 2008); a reunião *"Qualidade dos cursos de Direito"*, de 8 de junho de 1994, em Brasília; a discussão sobre a *"Democratização do acesso ao ensino superior: uma questão política e um problema metodológico"*, de 9 de abril de 1997, em Brasília; a conferência sobre o "O Decreto n.º 2.207/97 e a LDB: avanço ou recuo?" Conseqüências desta norma na autonomia das IES e no desenvolvimento do trabalho acadêmico, de 7 de maio de 1997, em Brasília; a discussão das *"Diretrizes curriculares dos cursos de Administração, Pedagogia e Processamento de Dados"*, de 28 de janeiro de 1998; *"Diretrizes curriculares dos cursos de Direito, Ciências Econômicas e Engenharia"*, de 17 de fevereiro de 1998, em Brasília; as *"Diretrizes curriculares dos cursos de Arquitetura e Urbanismo, Ciências Contábeis e Comunicação Social"*, de 11 de março de 1998, em Brasília; o *"Seminário sobre os cursos de Direito"*. Perfil, formação e mercado de trabalho do advogado; parâmetros de avaliação dos cursos de graduação. 13 de setembro de 2000, em Brasília, (ABMES, 2008).

O embate entre as propostas da Anup e da Abmes, e as da OAB situa-se na questão da avaliação externa dos cursos jurídicos e na expansão do ensino jurídico privado. As entidades representativas dos interesses do ensino superior privado defendem a expansão desse setor em nome da "democratização do acesso" ao ensino superior, ao passo que a OAB

pretende limitar a autorização de novos cursos jurídicos, que segundo ela, prejudica a classe jurídica, pois não apresentam qualidade de ensino suficiente para a formação do bacharel em Direito. Como argumento, a OAB utiliza os resultados dos Exames de Ordem, que indicam uma reprovação média de 70% dos alunos que prestam as provas.

### 3.3 A OAB e suas proposições para os cursos de Direito no Brasil

Após a promulgação da Constituição de 1988, momento de abertura democrática e liberdade de expressão, iniciou-se um amplo debate sobre os problemas do ensino jurídico, a formação do bacharel, o direito e a justiça. Tomando frente para a busca da solução destes problemas, a OAB criou a Comissão do Ensino Jurídico, em 1992, com o objetivo de encontrar a solução para a crise do ensino jurídico que corria o risco de perder o seu sentido social, prejudicando seus profissionais.

A OAB, não se constitui em uma autarquia, nem em um sindicato. Trata-se de um serviço público independente, ou seja, embora não seja fornecido diretamente pelo Estado tem por finalidade suprir uma necessidade pública e exerce forte influência nos órgãos do governo quando os interesses dos advogados brasileiros são ameaçados.

De acordo com Silva (1998), OAB

é a instituição, a que, obrigatoriamente, devem pertencer os advogados, para que possam exercer sua profissão. Funciona, além de *matricula advocatorum*, como um órgão de seleção, de defesa e disciplinador da classe dos advogados. E, nesta acepção, pois, ordem é tida como o sistema de regras ou soma de princípios instituídos, particularmente, no caso em espécie, para dirigir e disciplinar a profissão do advogado. Geralmente, porém, é tomada a locução para exprimir o conjunto de advogados inscritos em seu quadro, com autorização para o exercício da advocacia (p. 576).

A influência da OAB no poder público pode ser explicada pelo fato de ser uma instituição tradicional muito antiga, cujas origens remontam a 1843, quando se constituiu o Instituto de Advogados do Brasil (IAB), que mais tarde, se transformou em OAB.<sup>6</sup> Ressalte-se que, segundo Silva (2004), a OAB participou, em 1989, do Fórum em Defesa da Escola Pública, comprometendo-se com a escola pública e defendendo o direito à educação, coordenando, juntamente com outras entidades nacionais, a pressão popular sobre o Congresso Nacional em defesa da escola pública, durante a elaboração do capítulo que tratava da Educação no processo constituinte de 1988. Acerca desse fórum, Silva (2004) informa que,

---

<sup>6</sup> A IAB teve suas origens em 1843, logo após o surgimento das primeiras faculdades de Direito, e atuou, com o governo da República na construção da identidade nacional. (OAB,2008).

constituído pelas entidades comprometidas com a defesa da educação pública durante o processo constituinte, o FÓRUM foi reorganizado, acompanhando o debate sobre a LDB e apresentando proposições. A decisão de sua reorganização se deu no 1º Seminário Nacional de Educação, realizado de 1 a 4 de junho de 1989 em Brasília, promovido pelo ANDES, CNTE, FASUBRA, UBES e UNE (p. 115).

A OAB atuou também com outras instituições da sociedade civil, em defesa da escola pública e gratuita no processo de elaboração e aprovação da LDB/1996 (SILVA, 2004), o que evidencia a sua posição em relação à política educacional de cunho privatista. Segundo seu Estatuto, Lei n. 8.906 de 1994, no artigo 44,

a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:

I – defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas;

II – promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.

§ 1 A OAB não mantém com órgão da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico (BRASIL, 1994 a).

Desde 1994, a OAB tem desempenhado ativamente o papel de guardião do ensino jurídico e arrogando para si a responsabilidade de zelar pela qualidade do ensino jurídico brasileiro com base no art. 54, inciso XV, de seu estatuto (Lei nº 8.906/1994), que estabelece:

Compete ao Conselho Federal [da OAB]: colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos (BRASIL, 1994 a).

Com a criação da Comissão do Ensino Jurídico, a OAB passou a exercer forte influência na avaliação externa dos cursos jurídicos e cumpriu fundamental importância no tocante à reforma do ensino jurídico no país. Primeiramente, ela promoveu um estudo das condições dos cursos instalados no país, e, com a Comissão de Especialistas em Ensino Jurídico da Secretaria do Ensino Superior (SESu) do MEC, elaborou uma nova diretriz curricular para os cursos de Direito. Em 30 de dezembro de 1994, no final do mandato de Itamar Franco, a OAB conseguiu a aprovação da Portaria nº. 1886 (BRASIL, 1994 b), que fixou as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo dos cursos de Direito. A Portaria nº. 1886/1994, expedida pelo MEC, estabeleceu que o curso jurídico teria o mínimo de 3.300 horas de atividades, cuja integralização deveria ocorrer em pelo menos cinco e, no máximo, oito anos letivos.

Ainda no ano de 1994, a OAB conseguiu a aprovação de seu novo estatuto, por meio da Lei nº 8.906/94 (BRASIL, 1994 a), e do Decreto nº 1.303/94, que conferem ao Conselho Federal da OAB o poder de manifestação prévia nos pedidos de autorização e reconhecimento dos cursos de Direito implantados no país. A Portaria nº 1.886/1994, que dispõe sobre a grade curricular dos cursos de Direito, segundo Martinez (2006), estabeleceu uma série de exigências, tais como: acervo bibliográfico de dez mil volumes de obras jurídicas referentes às matérias dos cursos, além de periódicos de jurisprudência, doutrina e legislação, a criação de um Núcleo de Prática Jurídica para o treinamento das atividades jurídicas e também a elaboração da monografia de conclusão de curso; prática profissional e estágio supervisionado.

As disciplinas exigidas como conteúdo mínimo do curso jurídico, além do estágio, foram divididas em fundamentais e profissionalizantes. A Portaria nº 1.886/1994 (Brasil, 1994 b), dispõe que:

Art. 6º – O conteúdo mínimo do curso jurídico, além do estágio, compreenderá as seguintes matérias, que podem estar contidas em uma ou mais disciplinas do currículo pleno de cada curso:

I – Fundamentais:

Introdução ao Direito, Filosofia (geral e jurídica; Ética geral e profissional), Sociologia (geral e jurídica), Economia e Ciência Política (com Teoria do Estado);

II – Profissionalizantes:

Direito Constitucional; Direito Civil; Direito Administrativo; Direito Tributário; Direito Penal; Direito Processual Civil; Direito Processual Penal; Direito do Trabalho; Direito Comercial e Direito Internacional.

Com as reformas educacionais do Governo FHC, foram eliminados os currículos mínimos dos cursos superiores, substituídos pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), a partir de 2001. Conforme Feitosa Neto (2006), o processo de formulação da Portaria nº. 1886/1994 foi fruto de um esforço da OAB na busca da qualidade do ensino jurídico, combatendo a Resolução do Conselho Federal de Educação nº. 03/72, que era insuficiente e desatualizada.

Ocorre que, com a promulgação da LDB/1996, os currículos mínimos de cursos superiores não foram incluídos no sistema atual de ensino superior brasileiro, pois a nova LDB dispôs em seu artigo 53, inciso II, ao delinear a autonomia conferida à universidade, que

no exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições: [...]

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes (BRASIL, 1996).

Além de a LDB de 1996 silenciar sobre o que seriam as “diretrizes gerais pertinentes”, ela também se omitiu de em relação à definição dos currículos mínimos, deixando em aberto

para a legislação complementar o tratamento dessa questão. Dessa forma, no lugar dos antigos currículos mínimos, passaram a vigorar as diretrizes curriculares nacionais (DCNs), A lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que criou o Conselho Nacional de Educação, recepcionada pela Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (LDB), introduziu alterações na Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – a LDB de 1961 – substituindo os currículos mínimos pelas diretrizes curriculares nacionais. Segundo essa lei, cabe à Câmara de Educação Superior (CES), deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo ministério da Educação (FRAUCHES, 2008). De acordo com o autor,

A Lei nº 9.131, de 1995, que criou o conselho Nacional de Educação, dispõe sobre as diretrizes para os cursos de graduação quando tratou das competências deste órgão na letra “C” do Pará – Gravo 2º de art. 9.

§ 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior:

c) deliberam sobre as diretrizes curriculares proposta pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação (FRAUCHES, 2008, p. 33).

Ainda segundo Frauches (2008), as DCNs, longe de serem consideradas um corpo normativo, rígido e engessado, tal como os antigos currículos mínimos profissionalizantes, objetivam servir de referência para as instituições na organização de seus programas de formação, permitindo flexibilidade e priorização de áreas de conhecimento na construção de currículos plenos.

Conforme o autor, as DCNs devem induzir a criação de diferentes formações e habilitações para cada área do conhecimento possibilitando ainda a definição de múltiplos perfis, profissionais, garantindo maior diversidade de carreiras promovendo a integração de ensino de graduação com a pós-graduação, privilegiando, no perfil de seus formandos, as competências intelectuais que reflitam a heterogeneidade das demandas sociais.

Nesse sentido, as DCNs constituem um instrumento de flexibilização, conferindo poderes às IES para organizarem seus projetos político-pedagógicos de acordo com as necessidades locais. Com certeza este foi o ponto de maior embate entre as políticas neoliberais do MEC e a OAB.

Em 2002, o Conselho Nacional de Educação emitiu o Parecer nº 146, que decidiu pelo fim dos currículos mínimos para os cursos de Direito, estabelecendo as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para esses cursos.

De acordo com Frauches (2008),

foi aprovado em 03/04/2002, o Parecer CNE/CES nº 146, que fixou as DCNs dos cursos de Graduação em Direito, Ciências Econômicas, Administração, Ciências Contábeis, Turismo, Hotelaria, Secretariado Executivo, Música, Dança, Teatro e Design. Esses pareceres foram impugnados pela OAB, junto ao STJ, mediante mandado de segurança. A liminar foi concedida e, na análise do mérito, STJ concedeu a segurança, anulando os efeitos desses pareceres relações ao curso de

graduação em Direito. Como consequência da decisão do STJ, a câmara de Educação Superior do CNE deliberou revogar o parecer nº 146/2002, pelo pólo parecer CNE/CES nº 67, de 11/03/2003 (p. 20).

Nesse sentido Feitosa Neto (2006) informa que a OAB reagiu fortemente a esta mudança, considerando as DCNs como prejudiciais ao ensino jurídico, já que elas definiam duração mínima de três anos para os cursos superiores e não de cinco anos, como constava na Portaria nº 1886/1994 e não mencionavam a necessidade do acervo bibliográfico e da monografia final de curso. Além disso, com a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996, abriu-se espaço para uma expansão dos cursos de Direito privados. Essa expansão, considerando a história do curso de Direito e a preocupação da categoria dos advogados em limitar a entrada de novos bacharéis no mercado de trabalho, não é bem vista pela OAB, visto que uma massificação do ensino jurídico tem contribuído para diminuir a importância atribuída ao título de bacharel.

Segundo Feitosa Neto (2006), na verdade a reação da OAB em oposição às novas DCNs, deu-se em virtude do enfraquecimento das suas conquistas, como reguladora do ensino jurídico. Em 2002, como resposta a essa situação, a OAB impetrou o Mandado de Segurança nº 8.592/DF, defendendo a manutenção do currículo mínimo para os cursos de Direito, alegando que a flexibilização do ensino jurídico comprometia a ordem jurídica estabelecida, o que resultou na não-aplicação das DCNs aos cursos jurídicos brasileiros no período do Governo FHC (FEITOSA NETO, 2006).

A OAB adotou uma postura contrária em relação à política de flexibilização e diversificação do sistema de ensino superior implementada pelo MEC/CNE durante o Governo FHC. Para o autor, a posição da OAB, ao defender os currículos mínimos procurou manter seu papel de reguladora do ensino jurídico e assegurar uma estrutura única e bem definida para os cursos de Direito no país, conforme a sua proposta. O MEC, por sua vez, não reconhece a OAB como reguladora do ensino, visto que sua posição, representa um entrave para as políticas de privatização, flexibilização e expansão do ensino superior.

Desde 1994, em razão da Portaria do MEC nº 1.886/1994, que atribui a OAB o direito de opinar nos pedidos de abertura de novos cursos de Direito, a entidade tem tentado controlar a abertura de cursos jurídicos que, segundo ela, não apresentam as condições necessárias para serem considerados de boa qualidade. Porém a Portaria do MEC nº 1886/94, que lhe confere esse poder, não autoriza a OAB a indeferir pedidos de abertura de novos cursos, apenas dá-lhe o direito de elaborar parecer favorável ou não. A última palavra é do CNE que, na maioria das vezes, ignora a opinião da OAB. O direito de opinar sobre a abertura de novos cursos de

Direito, porém, tornou-se objeto de conflito entre MEC e OAB. O MEC não reconhece a OAB como agente reguladora do ensino jurídico, no entanto a OAB pretende o contrário, visto que seu estatuto arroga para si a responsabilidade pelo ensino jurídico.

Com as reformas implementadas pelo Governo FHC, o poder de interferência da OAB na abertura e reconhecimento de novos cursos jurídicos ficou ameaçado. As reformas do ensino superior colocaram em xeque a participação da OAB na definição do ensino jurídico brasileiro, tanto no que se refere ao estabelecimento de conteúdos e organização dos cursos de Direito, quanto em seu papel de avaliadora externa da qualidade do ensino jurídico. As decisões do Governo FHC para a educação superior abalaram grandemente o poder de regulação da OAB em relação ao ensino jurídico.

A Ordem de Advogados do Brasil pretende que o MEC estabeleça ações que visem à melhoria das escolas de Direito, o fechamento de cursos jurídicos considerados de baixa qualidade e o fortalecimento das opiniões da OAB nos processos de abertura e reconhecimento dos cursos. Segundo a entidade (OAB, 2001), dos alunos que conseguem concluir o curso de Direito, menos de 30% conseguem aprovação na avaliação da OAB, o que segundo a instituição, deve-se a uma proliferação dos cursos de Direito no Brasil. Para a Ordem dos Advogados do Brasil, essa realidade expressa a existência de uma indústria de diplomas, instituições que não primam pela qualidade do ensino.

Na avaliação da OAB, o número exagerado de cursos jurídicos, muitos sem qualquer condição de funcionamento ou sem a qualidade mínima exigida, reflete-se diretamente nos altíssimos percentuais de reprovação nos exames de ordem aplicados todos os anos nos estados. Conforme a OAB, o problema principal que afeta a não-aprovação desse número enorme de bacharéis no exame de ordem é a facilidade que as IES privadas têm em conseguir autorização para abertura de novos cursos e a falha na avaliação dessas instituições (OAB, 2005).

Em 2001, a OAB passou a publicar o OAB Recomenda<sup>7</sup>, que é uma avaliação dos cursos de Direito no país que a própria OAB realiza, estabelecendo três bases de dados na apreciação dos cursos de Direito, desde que estejam em funcionamento há pelo menos dez anos, os quais são:

- a) Exame Nacional de Cursos, realizado pelo MEC;
- b) os exames de ordem, realizados pela OAB;

---

<sup>7</sup> A primeira edição do OAB Recomenda foi divulgada em janeiro de 2001 e recomendou 52 cursos. Na segunda edição, divulgada em janeiro de 2004, o número de cursos recomendados subiu para 60. A edição de 2007, a mais recente, tem 87 cursos credenciados a receber o selo de qualidade. Dos 1.017 cursos de Direito em funcionamento no ano de 2007 a OAB recomendou apenas desses cursos (ANUP, 2008).

c) os dados constantes do Relatório-Síntese do MEC, sobre as condições de oferta dos cursos jurídicos (avaliações realizadas em 1997 e 1998) (OAB, 2001).

Segundo a OAB, com o cruzamento desses dados, obtém-se uma classificação dos cursos avaliados, oferecendo uma visão da qualidade do ensino jurídico oferecido pelas IES. Entretanto, o método utilizado pela OAB, para avaliar os cursos de Direito tem sido veementemente questionado, tanto pelas IES, como por alunos, bacharéis e docentes do ensino jurídico, além das entidades representativas do setor privado da educação superior.

Em texto publicado no sítio Jus Navigandi, em outubro de 2001, intitulado “OAB recomenda: um retrato dos cursos jurídicos. Comentários ao livro” (COLLAÇO; NEIVA, 2001), os autores questionam não só os métodos utilizados pela OAB para avaliar os cursos de Direito, como também as suas intenções. Para eles, o fato de nem todos os concluintes dos cursos jurídicos realizarem o Exame da Ordem constitui um fator de impedimento para a utilização dos resultados do exame da OAB como parâmetro de avaliação dos cursos jurídicos. Nesse sentido, assinalam:

A verdade é que nem todos os diplomados ao final do curso requerem o ingresso na Ordem; nem todos que pretendem o ingresso fizeram o curso na mesma unidade de federação; nem todos que o fizeram formaram-se no ano em que responderam ao Exame [...] Isso significa que em cada situação em que o resultado das provas do Exame de Ordem foi obtido podem ter ocorrido discrepâncias mais ou menos graves entre o número de inscritos e o número de concluintes (COLLAÇO; NEIVA, 2001).

Com base nesse raciocínio, questiona-se o fato de o resultado do exame de ordem ser relacionado ao do ENC<sup>8</sup>, realizado com os concluintes dos cursos superiores, para obter uma visão da qualidade do ensino jurídico em cada IES. A OAB tentou estabelecer um critério de avaliação próprio para cursos jurídicos e suas intenções são similares às do MEC, ao estabelecer um *ranqueamento* entre as instituições de ensino. No entanto, a finalidade dessa avaliação difere do ENC, por pretender limitar a expansão dos cursos jurídicos, pois esse objetivo claramente contraria os interesses das entidades representativas do ensino superior privado, como a Anup e a Abmes.

Conforme Feitosa Neto (2006, p. 101),

o embate político entre o MEC – defendendo a flexibilização da legislação educacional para proporcionar a expansão de instituições, cursos e matrículas – e a OAB, procurando conservar seu “*status quo*” de guardião do ensino jurídico dificultava a continuidade das políticas educacionais de FHC para o cumprimento do Plano Decenal de Educação, e de seu projeto de governo.

Segundo Bittar (2006, p. 11), o empresariamento da educação superior tem produzido um alunado despreparado e desinteressado, que, em grande parte, visa apenas a obtenção do

---

<sup>8</sup> O ENC foi criado em 1995 e foi realizado no período de 1996 a 2003, vindo a ser substituído pelo Exame Nacional de Cursos (Enade) no contexto do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).

diploma, sem atentar para a importância dos saberes, que deveriam corresponder à titulação. Desse modo,

num quadro complicado de mercantilização do ensino superior, no atual contexto de liberdade de ensino, a banalização do saber jurídico tornou-se moeda corrente. Trata-se de problema crítico presentemente instaurado na realidade brasileira, sobretudo a partir da multiplicação descontroladas de cursos jurídicos no Brasil nos últimos 15 anos (BITTAR, 2006, p. 12).

A educação superior passou a ser uma fábrica de ilusões, visto que o conhecimento, muitas vezes transmitido de forma desarticulada e pouco sistemática, sem rigor metodológico, sem reflexão crítica e sem estímulo à pesquisa, transformam as IES em uma fábrica de diplomas (BITTAR, 2006). O ensino jurídico, como os demais, acabou por forjar-se pelas exigências do mercado, que tem valorizado mais a função transmissora do que formativa da educação superior. Criado para formar os políticos e burocratas na época do Império, o ensino jurídico não se constitui com base em práticas pedagógicas direcionadas nem com uma estrutura curricular bem desenvolvida, mas se fundamenta em algumas tradições referentes às práticas do poder.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, a OAB, ao protestar contra a política de flexibilização e privatização do ensino superior e jurídico tem agido em benefício da qualidade do ensino jurídico, mas sua ação revela, ao mesmo tempo, a necessidade de proteger o *statu quo* de entidade da classe dos advogados que tem, dentre os seus objetivos, o de zelar pelo prestígio de sua profissão. A Anup e a Abmes procuram, por meio da mídia e de alianças com parlamentares do governo que apoiam seus interesses, evitar que a OAB controle a abertura de novos cursos, bem como realize uma avaliação externa dos cursos jurídicos privados. Ressalta-se que, a avaliação do ensino superior tem sido questionada pelas entidades representativas dos interesses das instituições privadas de ensino, mas, para a OAB, ela é necessária e deve ser mais rígida do que já o é.

Pode-se afirmar que tanto a OAB quanto a Anup e Abmes possuem pontos de divergência e de concordância com as políticas do Governo FHC. A Anup e Abmes propõem a expansão do ensino superior privado, em nome da ampliação do acesso às oportunidades educacionais, a flexibilização da regulação do MEC e CNE sobre o ensino superior privado, e a não interferência da OAB nos processos de abertura e reconhecimento dos cursos de Direito. Nesses pontos a Anup e Abmes divergem do MEC e CNE apenas no que tange à avaliação do ensino superior, pois, a avaliação é o instrumento utilizado pelo Estado em sentido estrito para regular e limitar o poder da sociedade civil, no que diz respeito à educação superior, e o Estado não possui interesse em abster-se do papel de gerenciador do processo relativo à

educação superior de seus cidadãos. Já a OAB busca o controle da abertura e reconhecimento de novos cursos jurídicos, a intensificação da regulação por parte do MEC e CNE, a manutenção do currículo mínimo para o curso de Direito, propostas essas que destoam das reformas no ensino superior que o Estado vem operando desde o Governo FHC.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou evidenciar as políticas educacionais implementadas durante o Governo FHC, no período de 1995-2002, com o objetivo de verificar quais as ações desse governo para a educação superior propiciaram a expansão do ensino superior privado e jurídico. Buscou, também, conhecer e analisar as propostas e posicionamentos da sociedade civil, OAB, Anup e Abmes, para o ensino superior e jurídico brasileiro.

Por meio dos dados colhidos pelo INEP (BRASIL, MEC/INEP, 2006), verificou-se que houve uma expansão acelerada de cursos superiores privados no período analisado e que, nessa expansão, os cursos de Direito apresentaram um crescimento 10,7% mais expressivo que os demais cursos de graduação presenciais. Ressalta-se o curso de Direito não constituiu o curso que apresentou maior crescimento que os demais cursos, mas apresentou maior crescimento em relação a si mesmo durante o período do Governo FHC. Esse fenômeno pode ser analisado, tendo em vista as condições históricas da formação dos cursos de Direito no Brasil, que evidenciam uma questão cultural em relação a esses cursos. Criados inicialmente para oferecer formação intelectual aos burocratas do Estado brasileiro à época do Império, o título de bacharel em Direito constituiu-se em um objeto de desejo daqueles que buscavam, e ainda, buscam, a ascensão social.

Ressalte-se que, a imagem do doutor vem sendo, gradativamente, desvalorizada, visto que, com a ampliação do acesso aos cursos superiores, o curso de Direito deixou de ser um curso de elite, passando a estar disponível a um número cada vez maior de alunos. No entanto, ele ainda possui prestígio social, caso se considere a sua procura nos processos seletivos das IES. Embora a importância atribuída ao bacharel em Direito tenha diminuído gradativamente, por diversos fatores, como a ampliação do acesso ao ensino superior às camadas médias e as modificações nas funções dos profissionais do Direito, o diploma de bacharel em Direito ainda é valorizado em parcelas da sociedade que o percebem como um caminho para a mobilidade social. Por ser um curso que oferece um grande leque de opções de atuação, pois o bacharel pode ingressar na magistratura, concorrer a cargos públicos, exercer a advocacia e ainda lecionar, o curso de Direito está entre os mais ofertados dentre os cursos de graduação presenciais no país, juntamente com os cursos de Administração e Pedagogia, e, dentre eles, o curso de Direito representa o curso mais procurado nos processos seletivos (BRASIL, MEC/INEP, 2006).

Considerando o contexto de reforma do Estado brasileiro e as políticas neoliberais de privatização dos espaços públicos, bem como da educação superior, pode-se afirmar que as

políticas para a educação superior brasileira, durante o Governo FHC contribuíram para o enfraquecimento do *statu quo* do diploma de bacharel em Direito. Trata-se de uma das consequências das políticas para a educação superior do Governo FHC pautadas pela privatização do ensino superior, por meio de políticas e instrumentos legais que operaram a flexibilização do sistema de ensino superior e impulsionaram a expansão do setor privado da educação superior brasileira.

Os dados do INEP (BRASIL, MEC/ INEP, 2006), demonstram que, de 1995 a 2002, período do Governo FHC, o curso de Direito apresentou um crescimento de 155%. Considerando a natureza desses cursos, houve um crescimento do número de matrículas de 139% do setor público, e de 309% do setor privado. Além disso, essa expansão deu-se, sobretudo, nas regiões Sul e Sudeste, na forma de IES privadas e não-universitárias.

Essa expansão ocorreu em razão de dois fatores principais: o primeiro foi a aprovação da LDB/1996 (BRASIL, 1996) e do Decreto nº 2.207/1997 (BRASIL, 1997), que propiciaram a flexibilização e diversificação das IES. O segundo foi o sucateamento operado no setor público de ensino superior, com o corte de gastos com pessoal, salários e infraestrutura e a expansão do ensino superior privado como suporte ao projeto de “ampliação das oportunidades educacionais” proposto pelo Governo FHC. Além desses fatores, destaca-se o sistema de avaliação da educação superior implantado durante aquele governo e instituído pela Lei nº 9.131/1995 (BRASIL, 1995). O sistema de avaliações periódicas das IES e dos cursos de graduação e a publicação dos resultados dessas avaliações pelo INEP incentivaram a competição entre as IES que, segundo a lógica do mercado, buscaram demonstrar sua eficiência para manterem-se no mercado educacional. Nesse sentido, Catani e Oliveira (2002), afirmam que,

de um modo geral, o sistema de avaliação de ensino superior vem adquirindo grande centralidade no processo da reforma, principalmente se levar em consideração os procedimentos de avaliação introduzidos nos anos recentes, tais como o exame nacional de cursos (Enc) iniciado em 1996, e a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, a partir de 1997. Além desse, instrumentos, o governo tem produzido censos anuais, com estatística da evolução do sistema e da situação particularizada de cada IES (p. 57 - 58).

Assim, ocorreu a mercantilização do ensino superior, impulsionada por essas políticas públicas e que se traduziram na proliferação de IES privadas não-universitárias, ou seja, a educação superior no Governo FHC tornou-se cada vez mais consoante com a lógica do mercado.

A OAB tem buscado “proteger” a classe jurídica da desvalorização de sua profissão, por meio de ações que visam pressionar o MEC e o CNE a controlarem a abertura de novos

cursos de Direito ou, no mínimo, a garantirem a avaliação institucional das instituições de ensino. A posição da OAB estava em desacordo, de um lado, com os objetivos do projeto do Governo FHC para a educação superior, pois a política desse governo visava a promoção da expansão do ensino superior por meio da iniciativa privada e em instituições não-universitárias. De outro lado, contrariava os interesses das entidades representativas do ensino superior privado, que buscam, além dessa expansão, uma menor regulação de suas atividades pelo poder público.

Não satisfeita com a avaliação implantada pelo MEC em relação aos cursos jurídicos, a OAB passou a realizar, desde 2001, a sua própria avaliação dos cursos de Direito no país, por meio do OAB Recomenda (FEITOSA NETO, 2006). Essa avaliação passou a ser veementemente criticada pelas entidades e instituições que defendem os interesses da iniciativa privada no ensino superior. Para essas entidades, a OAB não pode realizar essa avaliação por não constituir-se em uma instituição do Estado em sentido estrito.

O estudo evidenciou que a reforma do Estado brasileiro, durante o Governo FHC, ao buscar transferir a educação superior para o setor de serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, para o setor público não-estatal, promoveu a sua mercantilização, por meio de políticas educacionais que favoreceram a expansão do setor privado da educação superior.

Essa expansão foi gerenciada pelo governo, por meio do Exame Nacional de Cursos (ENC) e da Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos Superiores (Acoc), e, apesar de beneficiar a burguesia de serviços educacionais (BOITO JR., 2003), foi acompanhada de uma série de regulações e avaliações como forma de controlar a qualidade das IES.

A expansão do ensino superior privado contraria os interesses da OAB, visto que ela pretende resguardar o mercado profissional dos graduados em Direito e preservar o *statu quo* do título de bacharel, que vem perdendo seu prestígio à medida que se torna acessível a um número cada vez maior de alunos. Essa entidade pressiona o MEC e o CNE para intensificarem a avaliação dos cursos de Direito e controlarem a sua abertura. A OAB, por não conseguir respaldo dos órgãos do governo, tenta realizar uma avaliação própria dos cursos de Direito no Brasil por intermédio do OAB Recomenda e com maior rigor na realização dos exames da ordem.

Por sua vez, as entidades representativas do setor privado do ensino superior, Anup e Abmes, criticam o controle do exercício profissional realizado pela OAB, bem como a tentativa de a OAB de realizar uma avaliação própria dos cursos jurídicos brasileiros. Alegam que a OAB não possui poder legal para realizar tais procedimentos.

Essa foi a configuração do ensino jurídico brasileiro durante o Governo FHC, que demonstra a complexidade da sociedade civil brasileira.

O estudo apresentou o panorama das relações e embates entre os setores público e privado da educação superior brasileira e do ensino jurídico no país, como sua principal contribuição para a compreensão das especificidades dos cursos de Direito nas políticas de expansão, diversificação e flexibilização do ensino superior brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Miriam Fábila. **Faculdade de Direito: das origens à criação da Universidade Federal de Goiás 1898-1960**. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, 2000.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In:* \_\_\_\_\_. **Pós neoliberalismo** – as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2002.

Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup). **Notícias**. 2008. Disponível em: < <http://www.anup.2.htm>>. Acesso em: out. 2008.

Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes). ABMES NOTÍCIAS. Disponível em: <<http://www.abmes/noticias.htm>> . Acesso em: out. 2008.

AZEVEDO, Fernando de. A transmissão da cultura. *In:* \_\_\_\_\_. **A cultura brasileira**. 5. ed. São Paulo: Melhoramentos; Brasília: INL, 1976, parte 3.

AZEVEDO, Janete M. L. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2004.

BITTAR, Eduardo C. B. **Estudos sobre ensino jurídico**: pesquisa, metodologia, diálogo e cidadania. 2 ed. ver., modificada atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2006.

BOITO JR. Armando. **Neoliberalismo e relações de classe no Brasil**. Seminário Intermediário. São Paulo: USP, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

\_\_\_\_\_. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. **Revista Crítica Marxista**, São Paulo, nº. 3, Brasiliense, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC) / Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sinopse estatística do ensino superior**. [S.n.t.], 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 2.207, de 15 abr. 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 2.306, de 17 abr. 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 3.860, de 9 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.906/94, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, **Vade Mecum**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1015 -1024. (BRASIL, 1994 a).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria n.º 8.906/94 (BRASIL, 1994 b).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse da educação superior: 1994-2006.** Brasília: MEC, 2006

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração da Reforma do Estado (Mare). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial: a reforma de 1995.** Brasília: UnB, 1998.

CARDOSO, Ruth C. L; SAMPAIO, Helena. **Estudantes Universitários e o trabalho.**1994. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs-00-26/rbcs26-03.htm> Acesso em: out. 2008.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. Crise do Direito e ensino jurídico. **Jus Navigandi**, Teresina, n.42,4 jul. 2000. Disponível em: [http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp? Id=43](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=43) Acesso em: out. 2008.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. **GT: Política de Educação Superior/** n. 11. Campinas: IE/UNICAMP, 2007.

CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. O sistema e a política de avaliação da educação superior no Brasil. *In:* Catani, Afrânio Mendes (orgs.). **Educação Superior no Brasil; reestruturação e metamorfose das universidade públicas.** Petrópolis, RS Vozes, 2002.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. *In:* OLIVEIRA, Francisco de Oliveira; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global.** Petrópolis: Vozes, Brasília: NEDIC, 1999.

COLLAÇO, Flávio Roberto; NEIVA, Cláudio Cordeiro. “OAB Recomenda: um retrato dos cursos jurídicos”. Comentário ao livro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, nº. 51, out. 2001. Disponível em: [http:// jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2090](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2090) Acesso em: out. 2008.

COELHO, Ildeu M. Universidade e Formação de Professores. *In:* Guimarães, Valter Soares (Org). **Formar para o mercado ou para a autonomia?: O papel da universidade.** Campinas: Papirus, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. *In:* LIMA, Júlio César França (org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino no octênio FHC. **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 24, nº. 82, p. 37-61, abr.2003.

CUNHA, Maria Isabel. O futuro já é hoje: o desafio político-epistemológico do ensino

superior na sociedade contemporânea. Anais VIII ENDIPE. Volume II. Florianópolis, 1996.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. *In*: DOURADO, Luiz F.; CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. (orgs.). **Políticas e gestão da educação superior**. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes. **A interiorização do ensino superior e a privatização do público**. Goiânia: UFG, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes, OLIVEIRA, João Ferreira de (orgs.). Transformações recentes e debates atuais no campo da educação superior no Brasil. *In*: **Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais**. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

FEITOSA NETO, Inácio José. **O ensino jurídico: uma análise dos discursos do MEC e da OAB no período de 1995-2006**. 2006. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife. 2006.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. O ensino jurídico. *In*: **Encontros da UNB: Ensino Jurídico**. Brasília: Ed. UNB, 1978-1979.

FRAUCHES, Celso da Costa (org). **Diretrizes curriculares para os cursos de graduação / Brasília**. ABMES Editora, 2008.

GENTILI, Pablo. **Pedagogia da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. **A falsificação do consenso**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GIL, Antônio Carlos. **Classificação de pesquisas**. 1997.

GOMES, Alfredo Macedo. Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, nº 80, set. 2002.

GRAMSCI, Antônio. Maquiavel: Notas sobre o Estado e a política. *In*: **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

LALLEMENT, Michel. **História das idéias sociológicas: das origens a Max Weber**. Petrópolis: Vozes, 2003.

LAURELL, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2002.

LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Organismos internacionais: o capital em busca de novos campos de exploração. *In*: NEVES, L. M. W. (org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. 1 ed. São Paulo: Ed. Xamã,

2002.

MARTINEZ, Sérgio Rodrigo. A evolução do ensino jurídico no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, nº. 969, 26 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8020>> Acesso em: out. 2008

MENDONÇA, Zilda G. C. Estado e reformas educacionais contemporâneas: um olhar sobre as reformas de ensino superior no Brasil. *In*: **SIMPÓSIO INTERNACIONAL**, 4. O Estado e as políticas educacionais no tempo presente. Uberlândia: FAGED/PPGE/UFU, 17 a 19 ago. 2008.

MINTO, Lalo Watanabe. **As reformas do ensino superior: o público e o privado em questão**. Campinas,: Autores Associados, 2006 (Coleção Educação Contemporânea).

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado - sociedade. **Educação & Sociedade**. v. 23, n.80, Campinas, set. 2002.

NASCIMENTO, Alexandre do; SILVA, Andréia Ferreira da. F.; ALGEBAILLE, Maria Emília. Estado, mercado e trabalho: neoliberalismo e políticas sociais. *In*: NEVES, Lúcia. M. W. (org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002.

NEVES, Lúcia Maria W. O neoliberalismo e a redefinição das relações Estado-sociedade. *In*: NEVES, Lúcia Maria W. (org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002.

\_\_\_\_\_.; FERNANDES, Romildo Raposo. Política neoliberal e educação superior. *In*: NEVES, Lúcia Maria W. (org.). **O empresariamento da educação: Novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos de 1990**. São Paulo: Xamã, 2002.

\_\_\_\_\_. **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **OAB Recomenda** : um retrato dos cursos jurídicos do Brasil. Brasília: OAB, 2001.

\_\_\_\_\_. **Notícias**. Fortaleza, CE. Disponível em: <<http://www.direito2.com.br/oab/2005/abr/26>> Acesso em: abr. 2005

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Universidades vs terciarização do ensino superior: a lógica da expansão do acesso com manutenção da desigualdade: o caso brasileiro. **Sociologias**. Porto Alegre .Jan./Jun 2007. Acesso em: out 2008.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime. **A educação superior brasileira 1991-2004**. Brasília: INEP. 2006.

ROCHA, Maria Zélia Borba. **Reforma do Estado\_ reformas educacionais: uma perspectiva macro das políticas públicas educacionais do Governo Fernando Henrique Cardoso**. 1998.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTO DE ENSINO SUPERIOR DE SÃO PAULO (Semesp). **Faculdades privadas dizem que lei impede maior financiamento estudantil.** Semesp, 2008. Disponível em:< [http:// www. Portalbibliotecario.com.br](http://www.Portalbibliotecario.com.br)> Acesso em: Out. 2008.

SILVA, Andréia Ferreira da. **Formação de professores para a educação básica no Brasil: Projetos em disputa (1987-2001).**2004. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2004.

SILVA, Andréia Ferreira da. Cenários da educação superior no Brasil: o público e o privado. *In:* GALVÃO, Afonso Tanus Celso; SANTOS, Gilberto Lacerda dos (orgs.). **Educação Tendências e Desafios de um Campo em Movimento.** Brasília: Anped, 2008.v.1.

\_\_\_\_\_. O Conselho Nacional de Educação e as políticas de privatização da educação superior no governo de FHC. **Revista da Faculdade de Educação,** Goiânia: UFG, 2005.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico.** Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA JR., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: Reforma do Estado e mudança na produção.** Bragança Paulista: Edusf, 1999.

TRINDADE, Hélió. Universidade, ciência e Estado. *In:* TRINDADE, Hélió (org). **Universidade em ruínas: na república dos professores.** Rio de Janeiro: Vozes/Rio Grande do Sul: Cipedes, 2001, p.

VENANCIO FILHO, Alberto. Análise histórica do ensino jurídico no Brasil. *In:* **Encontros da UNB:Ensino Jurídico.** Brasília: UNB, 1978.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)