

A FORMAÇÃO JURÍDICA NO BRASIL

Flávio Galdino

*Professor da Faculdade de Direito da
Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil*

Introdução e plano do estudo

A presente comunicação expressa a tentativa de descrever para um público não-brasileiro a formação jurídica no Brasil. Cuida-se, pois, de comunicação predominantemente informativa. A idéia é apresentar o sistema brasileiro de educação jurídica, apresentando também as principais questões hoje discutidas com respeito a essa educação.

Há quase dez anos fui agraciado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil com o Prêmio Nacional que anualmente essa prestigiosa entidade entrega¹. Naquele ano o tema escolhido pelo referido Conselho era justamente o ensino jurídico. O honroso convite para essa conferência foi muito apropriado, pois me permite lançar no papel algumas reflexões havidas nos últimos dez anos sobre esse tema.

Obviamente o propósito e os limites temporais dessa conferência não permitem digressões mais profundas sobre algumas questões que são intensamente debatidas no Brasil. Espera-se apenas que o ouvinte ou leitor estrangeiro possa ter uma visão geral da formação jurídica no Brasil, suas discussões atuais e perspectivas.

¹ O Conselho Federal é o órgão de cúpula da advocacia brasileira. Em 1997 o tema escolhido pelo Conselho para o ensino jurídico e o estudo premiado para GALDINO, Flávio. “A Ordem dos Advogados do Brasil na reforma do ensino jurídico”. In: Ensino Jurídico OAB – 170 anos de cursos jurídicos no Brasil. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1997.

Assentada essa premissa, a conferência divide-se justamente em três partes. Na primeira parte é esboçado um quadro estritamente descriptivo do sistema brasileiro de formação jurídica. Na segunda parte, são apresentadas as questões atualmente debatidas acerca da formação jurídica – algumas habitualmente designadas no Brasil como “a crise do ensino jurídico”. Na terceira e última parte são apresentadas algumas perspectivas do que aguarda o ensino superior – notadamente o jurídico – nos próximos anos.

* * *

O sistema brasileiro de educação jurídica

A educação superior brasileira constitui-se em um sistema regulado – por sistema regulado pretende-se referir um sistema educativo cujos parâmetros e cuja operacionalidade são regulados pelo Poder Público através de leis e outros atos normativos.

Sem embargo de a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 assegurar expressamente a chamada autonomia universitária (que englobaria a autonomia administrativa, financeira e patrimonial) e sem embargo de uma propalada flexibilidade curricular, o espaço de auto-regulamentação das instituições acadêmicas é bastante reduzido.

Assim, por exemplo, a legislação regulamenta a forma de acesso aos cursos superiores, a duração dos cursos e até mesmo – ainda que por meio de diretrizes detalhistas – os currículos mínimos a serem lecionados nas escolas de Direito (que são bastante abrangentes e praticamente esgotam a carga horária útil dos cursos jurídicos).

Somente instituições credenciadas junto ao Ministério da Educação (órgão superior federal que regulamenta e fiscaliza as atividades de educação no País) podem oferecer cursos superiores, que precisam ser especificamente autorizados. Há instituições públicas, que oferecem ensino gratuito e instituições privadas, que cobram mensalidades dos alunos (que variam entre US\$ 150 e US\$ 1.000 por mês).

No Brasil, o acesso ao ensino jurídico superior, tanto em escolas públicas como em escolas privadas – se dá por meio de exames públicos – denominados vestibulares (o sistema tradicional é o meritocrático). Embora algumas instituições públicas e privadas promovam avaliações permanentes de desempenho nos últimos anos do ensino médio, a maioria das instituições provê acesso aos cursos a partir de um exame que se coloca entre o ensino médio e o superior.

No que se refere aos cursos de Direito, os vestibulares não contém disciplinas jurídicas propriamente ditas. Cuida-se de provas genéricas de conhecimentos do ensino médio, com eventuais ênfases em disciplinas voltadas

para as chamadas ciências sociais, como história, geografia, língua portuguesa e literatura brasileira.

Em razão da carga horária exigida para conclusão do curso, o curso de Direito exige cinco anos, ao cabo dos quais o aluno que lograr desempenho satisfatório será diplomado bacharel em ciências jurídicas (ou bacharel em Direito). O título de bacharel em Direito é requisito indispensável (porém não bastante) para o exercício das chamadas profissões jurídicas, assim entendida qualquer forma de advocacia pública ou privada, atuação como membro do ministério público ou da magistratura.

O currículo dos cursos jurídicos no Brasil é bastante extenso. Salvo algumas exceções, o aluno que se forma em Direito é um genericista, não sendo especialista em alguma área determinada. As diretrizes curriculares implantadas a partir de vários atos normativos desde os anos 1990 procuram equilibrar o curso com (i) disciplinas formativas, como sociologia, ciência política e filosofia, e (ii) disciplinas informativas, como direito civil, direito penal, direito processual etc. Além disso, é exigida determinada carga horária dedicada a atividades práticas, uma espécie de treinamento profissional ministrado pela própria escola, sem prejuízo de outros estágios que o aluno pode experimentar em órgãos públicos ou firmas privadas de advocacia.

Essas mesmas diretrizes educacionais estabelecem exigências quanto à formação do corpo docente. Hoje, exige-se formação acadêmica especial – diplomas de mestrado e/ou doutorado – para que se possa lecionar em escolas de Direito. Essa exigência gerou acelerado desenvolvimento dos programas de pós-graduação em direito a partir dos anos 1990.

Além dessa exigência quanto à formação especializada, a maior parte das escolas públicas e as mais qualificadas escolas privadas escolhem seus professores a partir de exames públicos bastante concorridos. Nas instituições públicas, após os concursos, os professores tornam-se estáveis. Embora não haja estatísticas plenamente confiáveis a esse respeito, essas exigências parecem vir produzindo substancial melhoria no nível do ensino jurídico nessas escolas.

De um modo geral, a remuneração docente é considerada insatisfatória no Brasil – o que é tanto mais grave no ensino superior, em que as exigências quanto à formação são mais expressivas –, nos últimos anos, diversas escolas públicas e algumas escolas privadas enfrentaram greves docentes por melhores salários. Também no meio jurídico a remuneração docente é considerada insatisfatória, mas os efeitos dessa insuficiência são remediados – sem ser solucionados – por vias transversas.

Isso porque a remuneração das demais profissões jurídicas, notadamente aquelas remuneradas pelos cofres públicos, como o ministério público e a magistratura, são consideradas elevadas – entenda-se: acima da média das demais

profissões que exigem formação equivalente. Assim, por exemplo, o limite máximo de remuneração de um servidor público no Brasil (chamado teto salarial) é o salário de um Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Destarte, ao contrário do que acontece em outros países, no Brasil é extremamente comum que o professor de Direito possua outra profissão concorrente, dividindo seu tempo entre as atividades práticas e o magistério, situação em que a renda de alguma atividade prática é complementada pela renda do magistério. Em época bem recente, algumas instituições privadas passaram a exigir dedicação exclusiva dos seus docentes, não havendo ainda como dimensionar os resultados dessa prática.

Avaliações oficiais e extra-oficiais indicam que o ensino jurídico ainda está muito distante do ideal. As avaliações oficiais do Ministério da Educação têm considerado a maioria absoluta dos cursos jurídicos como sendo insatisfatórios. Assim também as avaliações de entidades desvinculadas do governo, como sejam as avaliações promovidas pela Ordem dos Advogados do Brasil, reprovam exaustivamente as escolas de Direito. No caso da OAB, além das avaliações das escolas, a reprovação no chamado Exame de Ordem – prova formulada pela própria OAB, que constitui pressuposto do exercício da advocacia – tem impacto direto nos bacharéis reprovados, que ficam impedidos de exercer as carreiras jurídicas.

Apenas a título exemplificativo, em São Paulo, maior cidade do País, com o maior número de escolas de Direito e de alunos de Direito, o índice de aprovação nos Exames promovidos pela Ordem dos Advogados do Brasil tem sido inferior a 10% (dez por cento). Isso significa que 90% das pessoas que concluem a Faculdade de Direito (abstraídas aqui aquelas pessoas que por quaisquer razões não conseguem concluir o curso) não conseguem exercer profissões jurídicas em razão de desempenho insuficiente, certamente fruto de formação deficiente². Essa circunstância levou uma crítica arguta do sistema de ensino jurídico a comparar as faculdades de Direito a fábricas de ilusões e conduz à discussão acerca das razões que explicam esse baixo desempenho.

* * *

Discussões atuais

Nos dias que correm, várias são as questões que despertam a atenção das pessoas que se dedicam ao ensino superior, em especial ao ensino jurídico. Destacam-se aqui apenas algumas delas.

² Ainda assim, o Brasil possui hoje mais de quinhentos mil advogados, em uma população inferior a duzentos milhões de habitantes: um advogado para cada grupo de quatrocentos habitantes.



Há preocupação geral com a desordenada proliferação de escolas de Direito, notadamente em razão do baixo padrão de qualidade que muitas dessas instituições exibem. Em 1995 havia 235 cursos de Direito no Brasil. Hoje, em 2006, há 765 cursos de Direito. Em sua imensa maioria são escolas privadas novas que oferecem formação insatisfatória, cujos alunos não conseguem ingressar no mercado de trabalho.

Tudo agravado pelo fato de que há concentração desses cursos no Sudeste do País (área mais rica do País), enquanto ocorre nítido déficit em outras regiões, especialmente nas regiões norte e nordeste (as mais pobres do País). Na região Sudeste há 280 mil estudantes de Direito. Em toda a região norte, há 18 mil estudantes de Direito.

Essa proliferação indiscriminada de cursos – autorizados a funcionar pelas autoridades competentes, sem embargo das críticas generalizadas da OAB, dos Tribunais e da sociedade em geral – tem produzido enormes debates, no sentido de serem fechados os cursos com desempenho insuficiente e criadas barreiras mais rígidas para a criação de novos cursos. Assim, por exemplo, há proposta para que a OAB tenha poder de voto sobre a criação de novos cursos jurídicos (hoje a OAB funciona como órgão consultivo das autoridades governamentais educacionais).

A propalada crise do ensino jurídico gera então uma crise de legitimidade de todas as profissões jurídicas e do próprio sistema de solução de controvérsias, que é operado por pessoas formadas em Direito.

Na verdade, permita-se uma brevíssima crítica, há mais de cinqüenta anos fala-se em crise do ensino jurídico no Brasil, centrada em (i) falhas (curriculares et alli) na formação dos bacharéis e (ii) na formação inadequada para o exercício profissional. Não se trata, contudo, de uma crise e sim de um problema estrutural, agravado pela reprodução do modelo de forma massificada com a criação de inúmeras escolas desqualificadas.

Encontra-se em curso também intensa discussão acerca de ações afirmativas, através da adoção do sistema de cotas para ingresso no ensino superior, notadamente nas escolas públicas. A questão está sendo debatida no legislativo federal e no Supremo Tribunal Federal (a mais alta Corte de Justiça do País), mercê da impugnação judicial de legislações estaduais que criaram tais cotas. Discute-se, por exemplo, a implantação de cotas raciais, de cotas para minorias hipossuficientes (como pessoas portadoras de deficiência) e de cotas sociais, essas últimas para pessoas cuja renda familiar seja inferior a um determinado patamar – argumentando-se que essas pessoas não possuem condições de ingresso, notadamente nas escolas superiores públicas, onde, por distorção, só logram acesso pessoas de famílias de classe média e alta.

Enquanto o Poder Judiciário não se manifesta, vários sistemas de cotas

implementados por Estados da Federação brasileira estão em vigor, com resultados, para dizer o mínimo, questionáveis ou mesmo insatisfatórios.

Correlata às duas primeiras discussões, debate-se a manutenção do sistema público gratuito de ensino superior – incluindo, mas não se limitando, ao ensino jurídico. Ao lado da consternação geral com a ineficiência manifesta da educação superior brasileira – um aluno da rede pública de ensino superior custa muito mais do que um aluno da rede privada sem que isso tenha reflexo necessário na remuneração docente nem na qualidade dos cursos ou da produção científica –, discute-se a necessidade de cobrança de mensalidades nas universidades públicas.

Embora nos dias que correm as universidades públicas experimentem uma crise estrutural, habitualmente elas ostentavam padrões iguais ou melhores do que a maioria das escolas privadas. Considerando o fato de que são gratuitas, sempre houve enorme procura pelos cursos públicos. No meio jurídico, até hoje, entre as dez melhores instituições de ensino, pelo menos sete são escolas públicas (e gratuitas). Ocorre que somente pessoas que podem experimentar ensino médio de excelente qualidade – privado e muito dispendioso – conseguem acesso meritocrático às escolas públicas de direito (assim como em outros cursos concorridos, assim entendidos aqueles cursos cuja remuneração do profissional é elevada). Ou seja, o Estado paga o estudo superior da parcela mais rica da população.

Estudos econômicos revelam que além de eventualmente representar um sistema injusto de distribuição de benefícios, esse investimento não se justifica para o Estado. As intensas discussões a respeito normalmente esbarram no tradicionalismo e no corporativismo das instituições públicas de ensino. Assim, não se trata apenas de uma questão de política pública ou social, cuida-se de uma questão de natureza econômica.

No que se refere ao ensino jurídico especificamente, têm sido discutidos os resultados da recente institucionalização e do rápido desenvolvimento dos programas de pós-graduação em direito. Considerando que esses programas exigem investimentos vultosos – normalmente levados a efeito pelas instituições públicas –, são questionados os resultados atingidos e os próximos passos.

Nesse sentido, os resultados parecem ser positivos, com notório incremento da produção científica através da publicação em massa de dissertações de mestrado e teses de doutorado, além da elevação do nível dos debates, gerando saudável interação entre a pesquisa realizada na pós-graduação e o ensino ministrado na graduação.

* * *



Algumas perspectivas do ensino jurídico no Brasil

Acredito seja possível alinhavar, ainda que de modo superficial, algumas perspectivas de futuro próximo para o ensino jurídico no Brasil, arriscando alguns vaticínios.

Em primeiro lugar, ainda que de modo radical, será preciso dotar o ensino jurídico brasileiro, notadamente o ensino jurídico público, de gestão voltada para a eficiência, através da substituição da burocracia ineficiente hoje instalada. O Brasil é um País em desenvolvimento, que possui escassos recursos públicos e privados para investimento em educação superior. É preciso dotar a aplicação desses recursos de eficiência econômica.

Nesse sentido, parece haver considerável tendência no Brasil à “privatização” do ensino jurídico, seja através da criação de escolas privadas e elevação da respectiva qualidade, seja através da “privatização” de escolas públicas, aqui entendida essa expressão no sentido de desfazer-se a confusão instaurada no Brasil entre o “público” e o “gratuito” – até porque em muitos lugares no mundo as escolas públicas não são gratuitas –, cobrando-se o ensino superior público daquelas pessoas que possam arcar com os respectivos custos.

Hoje é francamente insatisfatório o uso de novas tecnologias no ensino do Direito no Brasil. Um exemplo: devido ao esforço ingente de dois alunos, a escola onde eu leciono adquiriu o equipamento e realizou há alguns meses um ciclo de palestras em teleconferência com uma escola argentina. Foi o primeiro evento gênero na nossa escola, que consta de todas as avaliações oficiais e extra-oficiais como uma das cinco melhores do País. Empresas privadas no Brasil – inclusive o escritório de advocacia de que sou sócio – utilizam esse sistema diuturnamente para atividades corriqueiras.

Os bancos de dados com informações jurídicas no Brasil são incipientes, ressalva feita a vários tribunais que informatizaram não apenas seus procedimentos, mas também o inteiro teor de suas decisões. Infelizmente, contudo, não são desenvolvidos softwares de consulta a esses dados, que restam então completamente desordenados.

As bibliotecas jurídicas brasileiras, notadamente das instituições de ensino, também não acompanharam o desenvolvimento tecnológico. Pior do que isso, muitas vezes os alunos não são treinados sequer para o uso acadêmico e profissional de computadores e de instrumentos de pesquisa, revelando atraso considerável em relação a outros países. É imperativa a conscientização dessa deficiência e a adoção de providências para sua superação.

Por fim, há notável tendência e esforço dos estudantes e professores no sentido de promoverem integração internacional das escolas de direito no Brasil. Antes do mais, a integração internacional passou a ser fator relevante nas avaliações oficiais e mesmo nas extra-oficiais, que assim estimulam tal integração.

Assim, as escolas de Direito têm celebrado convênios com escolas estrangeiras, enviando seus professores e estudantes para o exterior e recebendo estudantes e professores estrangeiros, de modo que a troca de experiências entre estudantes de professores de vários países vem enriquecendo sobremaneira a experiência acadêmica jurídica brasileira.

* * *

Eram essas as considerações que tinha a fazer. Parabenizo a jovem Universidade de Macau e felicito os organizadores pela excelente iniciativa de promover esse conclave.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *O direito em tempos de globalização*. In Temas de Direito Processual. 8a Série. São Paulo: Saraiva. 2004.

BOK, Derek. *Universities in the marketplace*. Princeton: Princeton University Press. 2003.

CASPER, Gerhard et ISER, Wolfgang. *Futuro da Universidade*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2002.

GALDINO, Flavio. “A Ordem dos Advogados do Brasil na reforma do ensino jurídico”. In: *Ensino Jurídico OAB – 170 anos de cursos jurídicos no Brasil*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1997.

IOSCHPE, Gustavo. *A ignorância custa um mundo – o valor da educação no desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Francis. 2004.

Journal of Legal Education. Volume 51. Number 3. September 2001. Conference of international legal educators on May 2000.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Faculdades de Direito ou fábricas de ilusões*. Rio de Janeiro: IDES/Letra Capital. 1999.

RODRIGUES, Horacio Wanderlei et JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Ensino do Direito no Brasil – Diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino*. Florianópolis: Fundação Boiteux. 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Da idéia de universidade à universidade de idéias*. In *Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*. 2a edição. São Paulo: Cortez. 1996.

SUNSTEIN, Cass. *Infotopia – how many minds produce knowledge*. New York: Oxford University Press. 2006.