

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**O ENSINO DO DIREITO NO BRASIL E OS LIMITES  
E CONTRADIÇÕES NA ATUAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO**

**LAURO TEIXEIRA COTRIM**

São Carlos, SP  
**Fevereiro de 2007**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**O ENSINO DO DIREITO NO BRASIL E OS LIMITES  
E CONTRADIÇÕES NA ATUAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO**

**LAURO TEIXEIRA COTRIM**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação – Área de Concentração Fundamentos da Educação, sob a orientação do Prof. Dr. João Virgílio Tagliavini.

São Carlos, SP

**Fevereiro de 2007**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

C845ed

Cotrim, Lauro Teixeira.

O ensino do Direito no Brasil e os limites e contradições na atuação do advogado público / Lauro Teixeira Cotrim. -- São Carlos : UFSCar, 2007.

154 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2007.

1. Direito – estudo e ensino. 2. Ensino jurídico. 3. Positivismo jurídico. 4. Advocacia pública. I. Título.

CDD: 340.07 (20ª)

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. João Virgílio Tagliavini

Prof. Dr. Amarílio Ferreira Junior

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Angélica Lúcia Carlini



Handwritten signatures of the examiners, including João Virgílio Tagliavini, Amarílio Ferreira Junior, and Angélica Lúcia Carlini, written over horizontal lines.

*The lawyer is occupied with winning a suit for his client or getting the latter out of some complication into which he has got himself. If it goes beyond the case presented to him he too becomes an educator.\* (John Dewey)*

---

\* O advogado se ocupa em ganhar uma causa para seu cliente ou tira-lo de alguma complicação na qual tenha se metido. Se vai além do caso que lhe é apresentado, ele também se torna um educador. (Tradução livre).

**À *Nina*, pelo amor, carinho e compreensão, estímulos sem os quais este trabalho não teria sido possível.**

## **AGRADECIMENTOS**

- Aos meus queridos Pais, Lauro e Carolina, cuja perseverança incansável na luta pela sobrevivência com dignidade, honradez e honestidade é o maior ensinamento que me deram;
- À minha esposa Nina, aos meus filhos Tiago, Taís e Talita, e à minha neta Leticia, pelo amor e carinho com que suportaram os intermináveis momentos de ausência;
- Ao Prof. Dr. João Virgílio Tagliavini, pela amizade e orientação segura;
- Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação pelos inestimáveis ensinamentos;
- Aos meus colegas Procuradores Federais pelo apoio durante a realização do trabalho.

## RESUMO

A literatura tem apontado que o Ensino do Direito estaria passando por uma grande crise cujas causas principais seriam a proliferação de cursos e faculdades sem qualidade e o esgotamento do paradigma epistemológico fundado no Positivismo Jurídico, que serve de base para o método dogmático de ensino adotado nos cursos de Direito. Por outro lado, o exercício das funções de procurador numa universidade federal permitiu ao autor perceber que a atuação do advogado público é marcada por um grande apego à lei, como fórmula única para a solução dos problemas de ordem jurídica submetidos à sua apreciação. Assim, a partir de uma concepção materialista-histórica, principalmente levando em conta a divisão social do trabalho que marca o sistema capitalista, o autor analisa a crise do ensino jurídico no Brasil, em especial o processo de expansão da lógica de mercado sobre a educação, bem como as características da atuação profissional do advogado público. Com esta finalidade, utiliza dados sobre o número de faculdades, de cursos, de matrículas e de concluintes do curso de Direito; provas e resultados dos Exames de Ordem aos quais se submetem os bacharéis; pronunciamentos e ações da Ordem dos Advogados do Brasil sobre os resultados do referido exame e sobre a criação de novas faculdades e cursos de Direito; provas de concursos públicos para ingresso na Advocacia Pública; pareceres emitidos por procuradores federais lotados numa universidade federal; e sobre a estrutura organizacional e burocrática da Advocacia-Geral da União. A análise dos dados mostra que o crescimento dos cursos de Direito atende a uma lógica de expansão do mercado, que tem como resultado a transformação da educação e do próprio bacharel, em mercadoria, que vai integrar o exército de reserva das profissões jurídicas, aguardando uma oportunidade que o mercado de trabalho não consegue e não tem como atender. O Exame de Ordem funciona como mecanismo de controle desta reserva de mercado para os advogados que já alcançaram seu registro profissional e que se sentem ameaçados pelo grande número de novos bacharéis formados anualmente. A transformação do ensino e do próprio bacharel em mercadoria compatibiliza-se com a divisão do trabalho intelectual e com o método dogmático de ensino que dele decorre, pois exige pouco investimento e reserva ao futuro bacharel um papel meramente reprodutivo da ideologia dominante e do ordenamento jurídico que a simboliza. A análise de conteúdo dos Exames de Ordem e das provas de concursos públicos de ingresso na carreira de procurador federal indica que as questões de múltipla escolha privilegiam as respostas baseadas na lei ou, na melhor das hipóteses, na jurisprudência e na doutrina. A configuração assumida pela carreira de procurador federal e os mecanismos burocráticos de controle de suas atividades, em especial, a criação da Procuradoria-Geral Federal e a edição de pareceres, instruções normativas e outras medidas de natureza burocrática pelas instâncias superiores, cumprem a função de disciplinar a atividade profissional, estabelecendo uma verdadeira hierarquia intelectual que restringe o papel do advogado ao de reprodutor da ideologia dominante representada pelo ordenamento jurídico. A análise de pareceres emitidos por procuradores federais de uma universidade federal, confirma que esses profissionais privilegiam a lei e, em menor grau, a jurisprudência e a doutrina, como fundamentos para solução das questões submetidas à sua apreciação. Assim, o processo de formação do bacharel em Direito dentro de uma visão dogmática, que tem início nas aulas do curso de Direito e se aprofunda com a necessidade de aprovação no Exame de Ordem e nos concursos de ingresso na Advocacia Pública, acaba se consolidando na atuação profissional marcada pelo controle burocrático e pelo apego à lei como esquema exclusivo de interpretação, sem espaço para uma visão crítica do Direito que contribua para a realização da verdadeira Justiça, a missão maior do Advogado.

## ABSTRACT

Literature has been showing that the teaching of Law has been going through a big crisis, due mainly to the proliferation of low-quality courses and Law schools and the exhaustion of the epistemologic paradigm based on juridical positivism, which is the basis of the dogmatic teaching method used in Law courses. On the other hand, the practice as an attorney in a federal university has allowed the author to notice that the practice of a civil lawyer is marked by a large attachment to the law, as the only formula used to solve the juridical problems submitted to their appraisal. Thus, from a materialistic-historical approach, mainly taking into account the labor social division which characterizes the capitalist system, the author analyses the crisis of Law instruction in Brazil, especially the process of expansion of the logic of the market over education, as well as the characteristics of the practice of a civil lawyer. Aiming at this, he uses data on the number of Law schools, courses, enrollments and Bachelors of Law; tests and results of the exam to which the bachelors are submitted; pronouncements and actions of the Brazilian Lawyers Order (OAB) on the results of the exam and the creation of new Law schools and courses; civil servant exams to become a civil lawyer; verdicts produced by federal attorneys who work in a federal university; and on the organizational and bureaucratic structures of the Advocacia-Geral da União. The analysis of the data shows that the growth of Law courses responds to a market expansion logic which leads to transformations of the instruction and the bachelors into merchandises which will be part of the reserve army of law professions, waiting for an opportunity which the market cannot fulfill. The OAB exam works as a mechanism of control of this market reserve for the lawyers who have already gotten their professional register and that feel threatened by the large number of bachelors who graduate every year. The transformation of instruction and bachelors into merchandise goes with the division of intellectual work and the dogmatic teaching method which stems from it, since it requires low investment and offers the future bachelor a role of simply reproducing the dominant ideology and the legal system which symbolizes it. The content analysis of the OAB exams and the civil services exams for federal attorneys shows that the multiple choice questions favor the questions based on the law, or in the best of cases, jurisprudence and doctrine. The configuration of the federal attorney career and the bureaucratic mechanisms of control of their activities, especially the creation of the Procuradoria-Geral Federal and the publishing of verdicts, norms and other bureaucratic measures by higher instances are used to discipline the practice and establish a real intellectual hierarchy which restricts the role of the lawyers to reproducing the dominant ideology represented by the legal system. The analysis of verdicts produced by federal attorneys confirms that these professionals stick to the law and, in a smaller degree, appeal to jurisprudence and doctrine as a basis for solving problems. Therefore, the process of preparing a Bachelor in Laws in a dogmatic approach, which begins with the classes in Law school and deepens with the need of passing the OAB exam and civil service exams to become civil attorneys, consolidates in a practice marked by the bureaucratic control and the attachment to the law as the only interpretation model, with no room for a critical view of Law which could contribute to making real justice, the biggest mission of a lawyer.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
I – O POSITIVISMO JURÍDICO, A FILOSOFIA DA PRAXIS E O DIREITO .....	17
II – O ENSINO DO DIREITO NO BRASIL .....	34
II.1 – O Ensino Jurídico no Brasil-Império .....	39
II.2 – O Ensino Jurídico na República Velha .....	44
II.3 – O Ensino Jurídico no Estado Novo .....	50
II.4 – O Ensino Jurídico no Pós-Guerra .....	54
II.5 – O Ensino Jurídico na Ditadura Militar .....	58
II.6 – A Constituição de 1988 e o Ensino Jurídico .....	64
II.7 – A Crise do Ensino Jurídico no Brasil Neoliberal .....	69
II.8 – O Papel da Ordem dos Advogados do Brasil .....	96
III – A ADVOCACIA PÚBLICA NO BRASIL .....	108
III.1 – Os Primeiros Tempos da Profissão .....	109
III.2 – A Redemocratização e a Criação da Advocacia Geral da União .....	112
III.3 – A Organização da Advocacia Geral da União .....	114
III.4 – A Criação da Procuradoria-Geral Federal .....	118
III.5 – Os Limites e Contradições na Atuação do Procurador Federal .....	125
O Exame de Ordem .....	127
As Provas dos Concursos Públicos .....	130
O Controle Burocrático da Advocacia Pública .....	133
Os Pareceres dos Procuradores Federais .....	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	151

## INTRODUÇÃO

A atuação por quase quinze anos como Procurador numa Procuradoria Jurídica de uma Universidade Federal do Sudeste do Brasil permitiu-me perceber que o desempenho profissional dos advogados, de um modo geral, é marcado por um extremado apego à letra da lei. Eles procuram resolver os problemas submetidos à sua apreciação, exclusivamente, com base no texto legal, quando muito buscando a solução na jurisprudência ou na doutrina sobre a matéria.

Essa característica, eu confesso, também orientou a minha atuação nos primeiros anos da carreira profissional, talvez ainda encantado com o efeito mágico que os códigos exercem sobre os bacharéis recém-formados, pelo menos sobre aqueles que aprendem o suficiente dos mecanismos que os habilitam a encontrar os caminhos que melhor conduzem à solução de controvérsias jurídicas.

Aos poucos, percebi que o exercício profissional com isenção técnica e independência, na forma ideal preconizada pelo Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906, de 1994)<sup>1</sup>, esbarrava nas limitações decorrentes dessa concepção de Direito que enxerga exclusivamente na letra da lei a resposta para todas as perguntas, traço que parece ser comum aos profissionais da chamada Advocacia Pública, à qual pertencem também os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional, e os Procuradores dos Estados e dos Municípios.<sup>2</sup>

O apego extremado à lei recordava-me as lições recebidas na Faculdade de Direito, onde, raramente, um professor ministrava seus ensinamentos sem observar a seqüência ditada pelos códigos legais, limitando-se a comentar, em monotonia, artigo por artigo, a norma jurídica positiva, o texto da lei. Pouca ou nenhuma importância se atribuía a outras disciplinas que interessam ao Direito, como, por exemplo, o estudo dos aspectos históricos, filosóficos, sociológicos ou políticos que cercam o nascimento, a vida e a morte das normas jurídicas. O que se via era uma quase santificação da lei norteando o ensino e a formação dos futuros profissionais do Direito.

---

<sup>1</sup> “A relação de emprego, na qualidade de advogado, não retira a isenção técnica nem reduz a independência profissional inerentes à advocacia.” (Art. 18 da Lei nº 8.906, de 4.7.94).

<sup>2</sup> Segundo o Estatuto da OAB, integram a Advocacia Pública, os membros da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades da administração indireta e fundacional (art. 3º, par. 1º, Lei nº 8.906-94).

A quase idolatria ao texto legal, aprendida nos bancos escolares, parecia ter profunda repercussão na atuação profissional, especialmente no ramo do Direito Administrativo, no qual o “Princípio da Legalidade”<sup>3</sup> é alçado à categoria de dogma, levando os advogados públicos, voluntariamente ou não, à defesa incondicional da lei e limitando a liberdade profissional no exercício das atividades de consultoria jurídica e na atuação judicial em defesa dos interesses das entidades públicas.

Além de transformar o Advogado Público em mero repetidor de fórmulas prontas encontradas nos códigos de leis, nos manuais de ensino jurídico, ou mesmo nas orientações de seus superiores hierárquicos, essa concepção de Direito parecia impedir a formação do senso crítico e mostrava-se um obstáculo à formulação de soluções mais justas, criativas e menos onerosas para os diferentes problemas e conflitos que envolvem a Administração Pública, os cidadãos e os servidores públicos.

Assim, motivado pelo desejo de melhor compreender o fenômeno que me intrigava, aceitei, prontamente, o convite de meu orientador, Prof. Dr. João Virgílio Tagliavini, para tomar parte do grupo de pesquisas que ele estava iniciando no Departamento de Educação da Universidade Federal de São Carlos e que tem como objeto de estudos a Educação e o Direito.

As leituras e discussões sobre História do Direito, Positivismo Jurídico e Ensino Jurídico, foram um estímulo à elaboração de um projeto de investigação sobre as relações entre o Ensino do Direito e o exercício profissional na Advocacia Pública e sua apresentação ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos, para constituir objeto de futura dissertação de mestrado.

O levantamento inicial da literatura sobre a matéria apresentou os primeiros indícios de que este apego à lei tinha explicação no método dogmático de ensino adotado pelos professores de Direito. Este método de ensino, cujo fundamento teórico é atribuído ao Positivismo Jurídico, é apontado como o provável responsável pela tão propalada crise do ensino jurídico. Crise cujos elementos de visibilidade seriam o insucesso da grande maioria dos Bacharéis nos exames de ingresso na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB,

---

<sup>3</sup> O princípio da legalidade significa que “o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilização disciplinar, civil e criminal”, conforme clássica definição de Meirelles (1966, p. 54). “Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”, arremata o famoso doutrinador (p. 55).

bem como a reprovação em massa nos concursos de ingresso nas principais carreiras jurídicas públicas, como as da Magistratura, do Ministério Público e da Advocacia Pública.

Não parecia absurdo, portanto, imaginar que o ensino jurídico baseado na crença de que a Lei deve ser a única e soberana fonte de estudos tinha uma profunda repercussão na atuação profissional do futuro advogado. Também não parecia destituído de fundamento supor que os mecanismos de seleção de candidatos à carreira pública e os limites que o Estado impõe à atuação do advogado público seriam fatores de grande influência sobre o próprio ensino jurídico ministrado pelas faculdades de Direito. Mais ainda se considerarmos que as carreiras jurídicas são uma das poucas e mais atrativas opções de emprego para dezenas de milhares de bacharéis em Direito que se formam anualmente no Brasil.

Adotou-se no desenvolvimento do trabalho o materialismo histórico-dialético como referencial teórico para análise dos fenômenos sob investigação, procurando encarar o ensino jurídico e o próprio Direito como produtos das relações econômicas e sociais que se estabelecem a partir das condições materiais de vida do ser humano, como expressão da realidade social brasileira, pois, como observou Marx:

[...] relações jurídicas, tal como formas de Estado, não podem ser compreendidas a partir de si mesmas nem a partir do chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas enraizam-se, isso sim, nas relações materiais da vida [...].<sup>4</sup>

A idéia inicialmente aplicada à revisão crítica da filosofia do Direito de Hegel foi posteriormente desenvolvida por Marx em seus estudos sobre economia política e assim magistralmente resumida:

[...] na produção social da sua vida os homens entram em determinadas relações, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada etapa de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem determinadas formas da consciência social. O modo de produção da vida material é que condiciona o processo da vida social, política e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, inversamente, o seu ser social que determina a sua consciência [...].<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Marx, Karl. Para a Crítica da Economia Política. (1982, Tomo I, p. 530).

<sup>5</sup> Ibidem.

Todavia, não se adotou uma visão determinista da realidade, que tornasse impossível ou inútil todo esforço que se empreenda para sua transformação. Optou-se por um olhar orientado pela compreensão de que a realidade social é o resultado de múltiplas e recíprocas determinações, inclusive daquelas que partem do plano superior, do plano das idéias, da vontade dos homens, pois “o concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade da diversidade”.<sup>6</sup>

A superestrutura na qual se situa o Direito e, conseqüentemente, o Estado, não é vista, portanto, apenas como um simples reflexo da infra-estrutura material da sociedade, mas também como um poderoso condicionante da própria infra-estrutura, resultado de um movimento dinâmico que vai da base ao topo e deste à base, influenciando e sofrendo influências, e cujo resultado é a estrutura social em sua totalidade. Mesmo porque, o próprio Marx, embora sustentasse que apenas no momento em que o estágio de desenvolvimento das forças produtivas entrasse em contradição com as relações de produção vigentes estariam dadas as condições necessárias ao revolucionamento de todo o sistema ideológico de dominação, não descartou o papel do homem na transformação da realidade, na revolução das relações estabelecidas, ao observar que “as circunstâncias fazem os homens tanto quanto os homens fazem as circunstâncias”.<sup>7</sup>

A partir dessa concepção procurou-se compreender a influência que o ordenamento jurídico – mecanismo que permite o exercício da hegemonia econômica, política e cultural da sociedade – exerce sobre a própria infra-estrutura social que o engendrou. Influência esta manifestada pelo aparato estatal voltado para a criação, difusão e preservação do referido ordenamento jurídico, do qual se destacam os órgãos estatais encarregados da realização da Justiça e as Escolas de Direito, os quais cumprem um papel decisivo na preservação da ordem estabelecida, ainda que possam ser vistos como espaços privilegiados para a crítica e transformação desta mesma ordem.

Empreendeu-se uma análise da chamada crise do Ensino Jurídico, de modo a verificar a responsabilidade da dogmática jurídica, que é considerada, na atualidade, o paradigma predominante do Ensino Jurídico ministrado no País, paradigma este inspirado no Positivismo Jurídico, elaboração filosófica que tem em Kelsen, autor da “Teoria Pura do Direito”<sup>8</sup>, talvez o seu maior artífice.

---

<sup>6</sup> Marx, Karl. Contribuição à Crítica da Economia Política, (2003, p. 248).

<sup>7</sup> Marx, Karl & Engels, Friedrich. A Ideologia Alemã, (1998, p. 36).

<sup>8</sup> Kelsen, Hans. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2003, 427p.

Analisou-se também o papel desempenhado pelo Bacharel em Direito que irá preencher os espaços do aparato estatal de criação, difusão e preservação do ordenamento jurídico, buscando compreender os mecanismos utilizados para o estabelecimento do perfil do Advogado Público e a influência recíproca entre os determinantes do perfil profissional reclamado pelo Estado e as características do Ensino do Direito no Brasil.

No desenvolvimento do trabalho foram colocadas em confronto duas diferentes concepções filosóficas de Direito e de Estado, como tentativa de compreensão das determinantes e condicionantes do processo de Ensino do Direito e da prática profissional dos Advogados Públicos, que pudessem explicar a adoção da lei como forma única de interpretação e aplicação do Direito.

De um lado, o Positivismo Jurídico, concepção jusfilosófica que considera que o objeto de estudo do Direito é acima de tudo a norma jurídica, que é a parte principal do ordenamento jurídico, cujo papel maior seria o de preservação da paz, como uma manifestação acima dos interesses e conflitos existentes na sociedade, tendo o Estado como o responsável e guardião-mor da solução desinteressada desses conflitos.

De outro lado, como crítica àquela concepção e tentativa de superação dos limites e contradições enfrentados pelo ensino jurídico e pela prática profissional pautada pelo Positivismo Jurídico, o materialismo histórico-dialético representado pela “Filosofia da Práxis”<sup>9</sup>, elaboração teórica de Marx e Engels, que concebe Direito e Estado como resultado de múltiplas relações materiais da vida em sociedade, cujo papel é o de preservação dos interesses das classes dominantes e que, portanto, não poderia ser encarado como uma elaboração humana posta acima da vida real.

Nesta dissertação são analisados, portanto, os resultados a que se chegou com a pesquisa sobre o Ensino Jurídico, procurando entender as razões que levam ao insucesso dos bacharéis no Exame de Ordem e nos concursos de ingresso nas carreiras jurídicas e a responsabilidade do método dogmático de ensino – cujo fundamento teórico é atribuído ao Positivismo Jurídico – pelo referido insucesso.

São analisados também os resultados da pesquisa sobre o exercício profissional do advogado público, de modo a entender o efeito que o ensino jurídico, os requisitos de ingresso na carreira, as provas aplicadas nos concursos públicos e as orientações ou determinações emanadas das instâncias burocráticas superiores da

---

<sup>9</sup> Marx, Karl & Engels, Friedrich. A Ideologia Alemã. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 36.

Administração Pública exercem sobre a atuação do advogado público, em particular do Procurador Federal. O propósito é buscar respostas para as seguintes questões:

1. O método de ensino dogmático fundado no Positivismo Jurídico é efetivamente o responsável pela propalada crise do ensino jurídico na atualidade?
2. O ensino do Direito ministrado em bases dogmáticas é eficaz na formação do bacharel que almeja ingressar nas carreiras da Advocacia Pública?
3. A formação exigida do profissional que pretende seguir a carreira da Advocacia Pública, através dos processos seletivos, é compatível com o ensino ministrado nos cursos de Direito?
4. É esse ensino dogmático que leva à formação de um profissional que pauta sua atuação pelo método positivista, ou, ao contrário, é a necessidade de contar com um profissional com estas características que acaba moldando o ensino jurídico?
5. Como superar os limites impostos pelo ensino dogmático à formação do bacharel e pelo Estado à atuação do advogado público, de maneira a possibilitar ao profissional uma visão crítica do Direito e uma postura transformadora da realidade social na qual atua?

No primeiro capítulo desta dissertação, de natureza teórica, apresenta-se, sucintamente, o Positivismo Jurídico, principalmente pela análise da Teoria Pura do Direito, obra de Hans Kelsen considerada um marco no movimento pela criação de uma Ciência Jurídica que desfrutasse do mesmo *status* de cientificidade de outras áreas das ciências naturais.

Ainda no primeiro capítulo, em contraposição à proposta das teorias puras como o Positivismo Jurídico, discute-se o método do materialismo histórico-dialético representado pela “Filosofia da Práxis”, como possibilidade de compreensão e superação das dificuldades enfrentadas no ensino do Direito e na prática profissional.

No segundo capítulo, traça-se um panorama histórico do ensino do Direito no Brasil, com especial atenção para a evolução dos currículos jurídicos, discutindo-se a chamada crise do ensino jurídico e a pretendida responsabilidade do Positivismo Jurídico pela crise, sem perder de vista as condicionantes e determinantes econômicas e sociais que estão na raiz do problema.

O terceiro capítulo é dedicado ao estudo da Advocacia Pública no Brasil, analisando-se o papel da Ordem dos Advogados do Brasil no ensino do Direito e na formação do advogado. É também realizada uma reflexão sobre os limites e contradições que marcam a atuação profissional do advogado público, à luz de dados relativos à carreira de Procurador Federal e ao desempenho profissional específico de Procuradores Federais lotados numa Universidade Federal.

No último capítulo, apresenta-se a título de considerações finais, uma análise dos caminhos para a superação dos problemas que afetam o ensino jurídico dogmático, bem como dos limites e contradições impostos à atuação dos profissionais da advocacia pública no Brasil, a partir de uma concepção histórico-dialética, que tem na possibilidade de transformação do homem e da realidade que o cerca, o objetivo maior da educação.

Na realização do trabalho recorreu-se à pesquisa bibliográfica, à análise de dados estatísticos sobre criação de cursos, à análise documental do conteúdo das provas do Exame de Ordem e dos concursos públicos de ingresso na carreira de Procurador Federal, de pareceres normativos e orientações administrativas da Advocacia Geral da União e de pareceres emitidos por Procuradores Federais. Esses dados e informações foram obtidos das seguintes fontes:

1. Leis, decretos e outros atos sobre a reforma do Estado e da Educação;
2. Dados sobre a criação de cursos de Direito obtidos junto ao INEP;
3. Pareceres da OAB a respeito da criação de novos cursos de Direito;
4. Provas e índices de aprovação nos Exames de Ordem obtidos junto à OAB/SP;
5. Provas dos concursos públicos para o cargo de Procurador Federal;
6. Atos normativos sobre a organização das carreiras jurídicas no âmbito da União;
7. Pareceres normativos e orientações administrativas da Advocacia Geral da União.
8. Pareceres emitidos por Procuradores Federais em exercício numa Universidade Federal.

## I – O POSITIVISMO JURÍDICO, A FILOSOFIA DA PRAXIS E O DIREITO

O levantamento preliminar da literatura sobre a matéria permitiu constatar que, salvo raríssimas exceções, o ensino jurídico ministrado no Brasil é marcado pelo método dogmático de ensino, que seria consequência da adoção do Positivismo Jurídico como paradigma epistemológico, considerada uma das principais causas da grande crise que o ensino do Direito está enfrentando na atualidade.

A hipótese foi confirmada recentemente por Mesquita, em dissertação de mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos, na qual deixa registrado:

Penso ser possível concluir que a hipótese inicial foi confirmada. Foram identificadas as principais características do Positivismo Jurídico e, a partir delas, foi possível demonstrar, mediante a análise de diretrizes curriculares, conteúdos programáticos, referências bibliográficas adotadas, métodos e formas de avaliação, a existência de evidências empíricas de que o Positivismo Jurídico condiciona o modo de ensino do Direito.<sup>10</sup>

Neste capítulo é feita uma breve abordagem sobre o Positivismo Jurídico, na sua concepção normativista, isto é, a visão que reduz o objeto da Ciência Jurídica apenas ao estudo das normas jurídicas, rejeitando quaisquer enfoques que levem em conta conceitos de justiça, que estariam no âmbito da filosofia do Direito. O mesmo se diga em relação às indagações sobre valores, interesses ou outras causas que estejam na origem da produção ou aplicação do Direito, pois tais questões devem ser tratadas pela sociologia do Direito.

O Positivismo Jurídico não se confunde com a corrente filosófica conhecida como Positivismo e que tem Augusto Comte (1798-1857) como autor de maior renome. A Filosofia Positivista, entendida como doutrina livre de todo juízo de valor, pode ser sintetizada em três idéias principais: a primeira e fundamental é a de que a sociedade humana tem o seu funcionamento regulado por leis naturais, invariáveis e independentes da vontade humana, do mesmo tipo das leis que regem a natureza. A segunda hipótese, decorrente da primeira, é a de que os métodos para conhecer a sociedade são os mesmos que os utilizados para o conhecimento dos fenômenos da natureza. E, a que é talvez a mais

---

<sup>10</sup> Mesquita, Márcio Satalino. O Positivismo Jurídico como Fundamento da Educação do Bacharel em Direito. Dissertação de Mestrado. UFSCar: 2005, p. 165.

importante, a idéia de que, a exemplo das ciências naturais, a ciência social deve estudar a sociedade com o mesmo espírito objetivo, neutro, livre de qualquer juízo de valor, ideologias ou visões de mundo. Isto significa que para a filosofia positivista é possível o desenvolvimento de uma ciência social completamente desvinculada das classes sociais, posições políticas, valores morais, ideologias, utopias, ou visões de mundo.

Sustentando a idéia de que a ciência social deve se orientar pelos mesmos princípios das ciências naturais, a filosofia Positiva afirma que os fenômenos sociais estão submetidos a leis naturais e invariáveis, como a lei da distribuição das riquezas e do poder econômico, que determina a concentração das riquezas nas mãos dos senhores industriais, indispensável para o progresso econômico. O Positivismo é uma proposta de ciência social, ou física social, livre de juízos de valor, neutra, científica. Nas palavras de Comte,

[...] o caráter fundamental da filosofia positiva é tomar todos os fenômenos como sujeitos a *leis* naturais e invariáveis, cuja descoberta precisa e cuja redução ao menor número possível constituem o objetivo de todos os nossos esforços, considerando como absolutamente inacessível e vazia de sentido para nós a investigação das chamadas *causas*, sejam as primeiras, sejam as finais. É inútil insistir muito sobre um princípio, hoje tão familiar a todos aqueles que fizeram um estudo um pouco aprofundado das ciências da observação. Cada um sabe que, em nossas explicações positivas até mesmo as mais perfeitas, não temos de modo algum a pretensão de expor as *causas* geradoras dos fenômenos, posto que nada mais fariamos então além de recuar a dificuldade. Pretendemos somente analisar com exatidão as circunstâncias de sua produção e vinculá-las umas às outras, mediante relações normais de sucessão e similitude.<sup>11</sup>

Entre os construtores do pensamento positivista, Émile Durkheim certamente tem lugar de destaque no campo da sociologia positivista. O objetivo da sociologia, para Durkheim, é estudar os fatos que obedecem as leis sociais invariáveis, do mesmo tipo das naturais, utilizando o mesmo método científico na busca da objetividade e da neutralidade. Segundo Durkheim,

É preciso, portanto, que o sociólogo, tanto no momento em que determina o objeto de suas pesquisas, como no curso de suas demonstrações, proíba-se resolutamente o emprego daqueles conceitos que se formaram fora da ciência e por necessidades que nada têm de científico. É preciso que ele se liberte dessas falsas evidências que dominam o espírito do vulgo, que se livre, de uma vez por todas, do jugo dessas categorias empíricas que um longo costume acaba geralmente por tornar tirânicas. Se a necessidade o obriga às vezes a recorrer a elas, pelo menos que o faça tendo consciência de seu pouco valor, a fim de não as chamar a desempenhar na doutrina um papel de que não são dignas.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Comte, Auguste. Curso de Filosofia Positiva. São Paulo: Nova Cultural, (1988, p. 7).

<sup>12</sup> Durkheim, Émile. As regras do método sociológico. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 32.

Durkheim propõe, portanto, que o sociólogo deve exercitar uma ciência social isenta de qualquer manifestação axiológica, calando seus preconceitos ou paixões, colocando de lado todas as prenoções, antes de começar a estudar a realidade, valendo-se da boa vontade, do esforço, da serenidade, do empenho na imparcialidade. Entretanto, a própria afirmação de que a ciência social deve ser encarada como ciência natural que obedece a leis imutáveis e de que o método a ser utilizado deve ser também idêntico, livre de qualquer juízo de valor, ideologia ou concepção de mundo, é ela mesma um preconceito, uma idéia, um juízo de valor de natureza científica. O cientista social pretende debruçar-se sobre o objeto de seu estudo, como se não tivesse passado, não vivesse em uma determinada época e num determinado lugar, sujeito a determinadas condições que resultaram na sua formação. Segundo Löwy,

A objetividade científica do método positivista significa que o sociólogo, que está enterrado até a cintura no pantanal de sua ideologia, e sua visão social de mundo, de seus valores, de suas prenoções de classe, sai dessa puxando-se pelos próprios cabelos, arrancando-se do pantanal para atingir um terreno limpo, asséptico, neutro, da objetividade científica. Por que esse método não funciona? Porque, para libertar-se de seus preconceitos, para se arrancar desse pantanal, a primeira condição é reconhecer o que são preconceitos, prenoções, ideologias. Ora, o que caracteriza o preconceito é justamente o seu não-reconhecimento enquanto tal; ele é percebido pelo preconceituoso como algo totalmente evidente, óbvio, indiscutível. O preconceito não é formulado explicitamente, fica oculto nas profundezas do pensamento, fica implícito e, geralmente, o próprio investigador não se dá conta de sua existência.<sup>13</sup>

Não obstante, a impossibilidade de dissociação do pesquisador do conjunto de idéias que formam a sua visão de mundo não pode ser impedimento a um esforço honesto em busca do conhecimento objetivo e verdadeiro, pois, conforme Löwy, “o que é importante no terreno das ciências sociais é aquela ciência que resulta efetivamente de uma tentativa sincera de produzir um conhecimento científico”.<sup>14</sup>

Feita esta breve descrição do Positivismo filosófico e sociológico, é fácil perceber que há características que o assemelham e outras que o diferenciam do Positivismo Jurídico. Comum a ambos é a busca pelo cientificismo, ou pela cientificidade, é o esforço para conferir às ciências sociais o mesmo status alcançado pelas ciências naturais, ainda que para o Positivismo Jurídico seja necessário distinguir seu método do método aplicado às ciências naturais.

---

<sup>13</sup> Löwy, Michael. Ideologias e Ciências Sociais, (2003, p. 47).

<sup>14</sup> Ibidem, p. 49-50.

Em ambas as teorias sustenta-se a necessidade da neutralidade axiológica da ciência. Para o Positivismo, a ciência social deve ser neutra, objetiva, isenta de juízos de valor, ideologias ou visões de mundo. Para o Positivismo Jurídico, a teoria pura do Direito deve ser objetiva, exata, livre de ideologias, de valores, da política. A própria Justiça seria um problema colocado fora da órbita da Ciência do Direito.

Com efeito, já a partir dos prefácios da obra de Kelsen, é possível perceber um dos objetivos fundamentais da teoria pura do Direito por ele elaborada. Talvez até inconscientemente levado pelos ventos que sopravam das ciências naturais em grande desenvolvimento, naquele momento histórico, o jusfilósofo de Viena<sup>15</sup> desenvolve brilhante esforço intelectual de elaboração de uma teoria que pudesse auferir o mesmo status das florescentes ciências naturais.

Para que pudesse alcançar tal propósito, era indispensável que a Ciência Jurídica exibisse algumas das características das ciências naturais, bem ao gosto do Positivismo Comteano, em evidência na ocasião. A separação entre sujeito e objeto, de tal modo que os valores de um não contaminassem o outro, a precisa delimitação do objeto, e um mecanismo que assegurasse a repetição de resultados encontrados, tal como nas ciências naturais, eram objetivos que se impunham.

O Positivismo Jurídico aqui é visto a partir da obra de Hans Kelsen (1881-1973), reconhecidamente o mais importante teórico desta corrente jusfilosófica<sup>16</sup>, principalmente dois de seus livros: a “Teoria Pura do Direito” e a “Teoria Geral do Direito e do Estado”. Nessas obras o autor elabora e defende de forma extremamente requintada a tese de que é possível o estabelecimento de uma Ciência Jurídica nos moldes das ciências naturais e, portanto, marcada pela neutralidade axiológica, afastando do processo de investigação toda e qualquer influência de valores sobre o objeto do conhecimento.

Mais do que isto, ao sustentar a neutralidade axiológica como atributo essencial de uma teoria do Direito que almeja um status de cientificidade, Kelsen aponta a norma jurídica como objeto único de estudos da Ciência Jurídica, fazendo um corte epistemológico no seio das chamadas ciências sociais e delimitando um campo de conhecimento próprio, embora não exclusivo, para a Ciência Jurídica.

---

<sup>15</sup> Embora tenha nascido em Praga, Kelsen passou boa parte de sua vida em Viena, onde foi redator da Constituição austríaca de 1920 e juiz da Corte Constitucional (1921-30). Lecionou nas Universidades de Praga, Colônia e Genebra. Publicou a “Teoria Pura do Direito” em 1934. Mudou-se para os EUA em 1940, onde lecionou em Harvard e Berkeley. Lá publicou suas obras “Teoria Geral do Direito e do Estado” e “O que é Justiça?”.

<sup>16</sup> Bobbio, Norberto. O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito. 1955, p.141.

Logo no prefácio à primeira edição da “Teoria Pura do Direito”, de 1934, Kelsen explicita o seu objetivo maior de estabelecimento de uma genuína Ciência Jurídica, que exiba os caracteres maiores de toda ciência, a objetividade e a exatidão:

Há mais de duas décadas que empreendi desenvolver uma teoria jurídica pura, isto é, purificada de toda a ideologia política e de todos os elementos de ciência natural, uma teoria jurídica consciente da sua especificidade porque consciente da legalidade específica do seu objeto. Logo, desde o começo foi meu intento elevar a Jurisprudência, que – aberta ou veladamente – se esgotava quase por completo em raciocínios de política jurídica, à altura de uma genuína ciência, de uma ciência do espírito. Importava explicar, não as suas tendências endereçadas à formação do Direito, e aproximar tanto quanto possível os seus resultados do ideal de toda a ciência: objetividade e exatidão.<sup>17</sup>

Para Kelsen a pureza da Ciência Jurídica significa que ela deve se ocupar de conhecer apenas o seu próprio objeto, o Direito Positivo, e excluir de seu conhecimento tudo o que não pertença ao seu objeto:

Quando a si própria se designa como “pura” teoria do Direito, isto significa que ela se propõe garantir um conhecimento apenas dirigido ao Direito e excluir deste conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, tudo quanto se possa, rigorosamente, determinar como Direito. Quer isso dizer que ela pretende libertar a Ciência Jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos. Este é o seu princípio metodológico fundamental.<sup>18</sup>

No prefácio à segunda edição, datado de abril de 1960, embora confesse que o texto original tenha sofrido alterações, naturais após o decurso de mais de um quarto de século, Kelsen rebate as críticas dirigidas à sua obra e insiste na objetividade da Ciência do Direito, que deve se limitar ao estudo do Direito Positivo:

Agora, como antes, uma ciência jurídica objetiva que se limita a descrever o seu objeto esbarra com a pertinaz oposição de todos aqueles que, desprezando os limites entre ciência e política, prescrevem ao Direito, em nome daquela, um determinado conteúdo, quer dizer, crêem poder definir um Direito justo e, conseqüentemente, um critério de valor para o Direito positivo. É especialmente a renascida metafísica do Direito Natural que, com esta pretensão, sai a opor-se ao positivismo jurídico. O problema da Justiça, enquanto problema valorativo, situa-se fora de uma teoria do Direito que se limita à análise do Direito positivo como sendo a realidade jurídica. [...] <sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Kelsen, Hans. Teoria Pura do Direito, (2003, p. XI).

<sup>18</sup> Ibidem, p. 1.

<sup>19</sup> Ibidem, p. XVIII.

A Teoria Pura do Direito delimita com precisão o seu objeto de estudo, o Direito positivo, isto é, o Direito posto pelo órgão estatal detentor de competência e poder para impor um ordenamento jurídico e obrigar à sua obediência de forma coercitiva. O objeto da Ciência Jurídica restringe-se, portanto, à norma jurídica.

A norma jurídica vista como um esquema de interpretação dos atos jurídicos, o que significa interpretar o fato pelo seu significado objetivo, isto é, pelo seu sentido jurídico específico, tal como definido pela prescrição normativa, e não pelo significado mesmo do fato. A norma atua, portanto, no campo do dever-ser, onde se fixam as condutas desejadas, e não no terreno do ser, onde se estabelecem os fatos concretos.

Na verdade, a norma é um dever-ser e o ato de vontade de que ela constitui o sentido é um ser, donde se constata que até mesmo o fato que é regulado pela norma jurídica, situando-se no mundo do ser, fica excluído do campo de interesse da Ciência Jurídica, integrando o seu objeto apenas na condição de dever-ser, como uma conduta prescrita pela norma jurídica, como ordenada, proibida ou permitida.

É fácil perceber que o Positivismo Jurídico não estimula qualquer preocupação com o conhecimento empírico, ou outras maneiras de examinar o fenômeno jurídico. Ao contrário, promove uma verdadeira inversão de mundos, ao propor a norma jurídica, o dever-ser, como objeto da Ciência Jurídica, indo além até mesmo da proposta de Durkheim, que defende a idéia de que os fatos, o ser, é que devem ser tratados como coisas, como condição para a realização da ciência social.<sup>20</sup>

Kelsen rejeita, como objeto de interesse da ciência jurídica, até mesmo o ato de vontade e de poder que dá origem a um ordenamento jurídico e o impõe coercitivamente a todos, ato situado no mundo subjetivo, no plano do que chama de ser, tratando de inserir este ato no mundo objetivo, no âmbito do dever-ser, e afirmando a existência de uma norma fundamental pressuposta sobre a qual, ou abaixo da qual, se estabelece o ordenamento jurídico.

O ato criador da Constituição, por seu turno, tem sentido normativo, não só subjetiva como objetivamente, desde que se pressuponha que nos devemos conduzir como o autor da Constituição preceitua. [...] Um tal pressuposto, fundante da validade objetiva, será designado aqui por norma fundamental (Grundnorm). Portanto, não é do ser fático de um ato de vontade dirigido à conduta de outrem, mas é ainda e apenas de uma norma de dever-ser que deflui a validade – sem sentido objetivo – da norma segundo a qual esse outrem se deve conduzir em harmonia com o sentido subjetivo do ato de vontade.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Durkheim, Émile. As regras do método sociológico. São Paulo: Martins Fontes, (1999, p. 15).

<sup>21</sup> Kelsen, Hans. Teoria Pura do Direito, (2003, p. 9).

Ao propor a existência de uma norma fundamental pressuposta, Kelsen faz um esforço para delimitar o objeto de estudo da Ciência Jurídica ao campo do Direito Positivo, estabelecendo o ordenamento jurídico como um sistema fechado, com respostas para todos os questionamentos que digam respeito à Ciência Jurídica.

Com isto, estaria preservada a sua proposta de uma ciência pura do Direito, que se limite ao estudo do ordenamento jurídico, tomado como um sistema hermeticamente fechado sobre si mesmo. Ou, nas palavras de Kelsen:

Na afirmação evidente de que o objeto da ciência jurídica é o Direito, está contida a afirmação – menos evidente – de que são as normas jurídicas o objeto da ciência jurídica, e a conduta humana só o é na medida em que é determinada nas normas jurídicas como pressuposto ou consequência, ou – por outras palavras – na medida em que constitui conteúdo de normas jurídicas. Pelo que respeita a questão de saber se as relações inter-humanas são objeto da ciência jurídica, importa dizer que elas também só são objeto de um conhecimento jurídico enquanto relações jurídicas, isto é, como relações que são constituídas através de normas jurídicas.<sup>22</sup>

A adoção deste paradigma epistemológico como fundamento do método dogmático de ensino do Direito, explicaria a utilização dos códigos e das leis como fontes quase que exclusivas do Direito, acrescentando-se apenas a jurisprudência dos tribunais e os comentários dos doutrinadores como possibilidades de abordagem do Direito.

Em sentido diametralmente oposto à “Teoria Pura do Direito” e ao Positivismo Jurídico, a “Filosofia da Práxis” indica outro caminho para a compreensão do fenômeno jurídico, apontando que é precisamente no mundo real, na materialidade da existência histórica do homem, onde nascem todas as formas de elaboração intelectual que procuram explicar ou enquadrar a vida real a partir das construções teóricas.

A chamada “Filosofia da Práxis” sustenta que é a base material da sociedade que determina em última instância os desenvolvimentos teóricos, as ideologias, as concepções de vida e o próprio ordenamento jurídico. A compreensão dessas manifestações não pode se dar, portanto, a partir delas mesmas, sendo necessário buscar nas manifestações concretas da existência humana os determinantes e condicionantes da organização social e de suas representações, inclusive o Direito.

---

<sup>22</sup> Kelsen, Hans. Teoria Pura do Direito, (2003, p. 79).

E é justamente a base material da sociedade, marcada pela divisão social do trabalho, que separa o trabalho manual do intelectual, característica do modo de produção capitalista, que possibilita a elaboração de toda forma de manifestações intelectuais dissociadas da realidade e que têm a pretensão de moldar essa realidade, como se verifica com as chamadas “teorias puras”.

Segundo Marx, desde o momento em que o Homem deixou o estado de natureza e passou a diferenciar-se dos outros animais, ao passar a produzir os seus próprios meios de subsistência, isto é, ao se tornar capaz de produzir e reproduzir a sua própria existência teve lugar a divisão social do trabalho. A divisão do trabalho possui, portanto, um papel de destaque na compreensão do processo de desenvolvimento histórico da humanidade.<sup>23</sup>

A divisão do trabalho já era apontada como essencial para o desenvolvimento da troca e do mercado até mesmo pelos chamados economistas clássicos, a cuja crítica e superação Marx se dedicou em sua extensa obra, a começar pelos “Manuscritos Econômico-Filosóficos”.<sup>24</sup>

Adam Smith considerava que a divisão do trabalho não era devida à sabedoria, mas que seria consequência necessária da tendência natural do homem para a troca e o regateio. Inclinação para o comércio que não seria acidental, mas condicionada pelo uso da razão e da linguagem, cuja motivação não seria a humanidade, mas o egoísmo. Assim, a diferença dos talentos naturais entre os indivíduos não seria tanto a causa, mas o efeito da divisão do trabalho:

[...] Sem a disposição dos homens para comerciar e trocar, cada um seria obrigado a conseguir por si próprio todas as necessidades (Notwendigkeitgen) e comodidades da vida. Cada um teria tido de realizar o mesmo trabalho diário e aquela grande diferença de talentos, não teria tido lugar. [...] Como agora esta inclinação para trocar engendra a diversidade de talentos entre os homens, é também a mesma inclinação que torna esta diversidade útil.[...] <sup>25</sup>

A expansão da troca é que estimularia a divisão do trabalho e a especialização de funções. A utilidade da divisão do trabalho residiria, portanto, em dar ao trabalho a infinita capacidade de expansão da produção e do mercado:

---

<sup>23</sup> Marx, Karl e Engels, Friedrich. A Ideologia Alemã. (1998), p. 10/11.

<sup>24</sup> Marx, Karl, Manuscritos Econômicos Filosóficos. (2004), p. 150/151.

<sup>25</sup> Smith, Adam. A riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas. (1983).

[...] - Porque esta inclinação para a troca dá origem à divisão do trabalho, a prosperidade dessa divisão está conseqüentemente limitada pela expansão da capacidade de trocar ou, em outras palavras, pela expansão do mercado. Se o mercado é muito pequeno, então ninguém será encorajado a entregar-se totalmente a uma única ocupação, por não poder trocar o excedente do produto do seu trabalho, que ultrapassa o seu próprio consumo, por um igual excedente do produto do trabalho de um outro, que desejaria comprar [...].<sup>26</sup>

A divisão do trabalho aumenta as possibilidades de produção da sociedade em razão de uma melhor e mais hábil aplicação das forças humanas, tomadas em seu conjunto, isto é, a sociedade como um todo passa a ser capaz de executar um complexo conjunto de funções que não seria possível ao homem isolado desempenhar, limitando, em conseqüência, o desenvolvimento das forças produtivas.

A divisão do trabalho que atribui a cada operário dentro de uma fábrica uma pequena parcela do trabalho necessário à produção da mercadoria e a utilização das máquinas condicionam a produção e são os fundamentos das grandes manufaturas. Estão, portanto, na base do mecanismo de funcionamento do sistema de produção capitalista. Sem divisão do trabalho, não há mercadoria, não há mercado. A ampliação do mercado significa uma maior divisão do trabalho. Ou, como dizem Marx e Engels:

Reconhece-se da maneira mais patente o grau de desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas de uma nação pelo grau de desenvolvimento alcançado pela divisão do trabalho. Na medida em que esta divisão do trabalho não é mera extensão quantitativa das forças produtivas já conhecidas anteriormente (o aproveitamento de terras incultas, por exemplo), qualquer força produtiva nova traz como conseqüência um novo aperfeiçoamento da divisão do trabalho.<sup>27</sup>

Por outro lado, o aprofundamento da divisão do trabalho restringe as possibilidades de desenvolvimento do homem tomado individualmente, e impossibilita o domínio de um conjunto de habilidades ou conhecimentos que lhe permitiriam apropriar-se dos meios de produção e do resultado de seu trabalho – a mercadoria. A divisão do trabalho aliada à utilização de máquinas reduz a atividade humana a um movimento mecânico, restando a cada homem uma quantidade muito pequena de operações. O contrário, isto é, a inexistência de uma divisão do trabalho em grau elevado de desenvolvimento, implicaria na concentração de todas as habilidades necessárias à produção da vida em cada indivíduo e inibiria a formação e o desenvolvimento do mercado.

---

<sup>26</sup> Smith, Adam. A riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas. (1983).

<sup>27</sup> Marx, Karl e Engels, Friedrich. A Ideologia Alemã. (1998, p. 11/12).

Ao operário que trabalha na linha de montagem de uma grande fábrica resta apenas o trabalho manual. Ele não se beneficia da expansão da troca, isto é, do mercado, porque não domina nem compreende todas as etapas do processo produção e o seu resultado final - a mercadoria, consequência da divisão do trabalho que mutila o homem e o impede de desenvolver plenamente suas potencialidades. A atividade humana fica reduzida a um movimento mecânico, restando a cada operário um pequeno número de operações no interior das manufaturas do início da revolução industrial ou das grandes linhas de produção das modernas fábricas que marcaram o progresso tecnológico do Século XX.

A divisão do trabalho é, portanto, responsável pela dupla alienação do trabalhador: a primeira se verifica pelo estranhamento do homem em relação ao modo de produção capitalista, do qual conhece uma pequena etapa; a segunda se dá pelo afastamento do homem do produto final de seu trabalho, a mercadoria.

Em sua obra “Manuscritos Econômico-Filosóficos”, Marx trata, pela primeira vez, da alienação, ou do estranhamento, como preferem alguns teóricos, como processo econômico que tira do homem o fruto de sua produção e o torna estranho a si mesmo e ao ambiente em que vive:

O trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a valorização do mundo das coisas (Sachenwelt) aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens (Menschenwelt). O trabalho não produz somente mercadorias; ele produz a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria, e isto na medida em que produz, de fato, mercadorias em geral.<sup>28</sup>

Em “A Ideologia Alemã”, Marx e Engels apontam o fato de que a substantivação das relações sociais, que é inevitável dentro da divisão do trabalho, estabelece uma diferença entre a vida pessoal de cada indivíduo e a vida submetida a um determinado ramo de trabalho. A “vida profissional”, assim como a “vida política”, se torna a expressão alienada e exteriorizada da atividade humana enquanto atividade genérica real ou atividade do homem enquanto ser genérico.<sup>29</sup>

No final do processo de expansão da produção e do mercado, o estranhamento do homem em relação ao seu trabalho se torna tão profundo que ele próprio

---

<sup>28</sup> Marx, Karl. Manuscritos Econômico-Filosóficos. (2004, p. 80).

<sup>29</sup> Marx, Karl e Engels, Friedrich. A Ideologia Alemã. (1998).

se torna mercadoria e se aliena completamente em relação à realidade circundante que é incapaz de compreender.

Alienado de seu meio, o homem se torna mais propenso a aceitar as ideologias que lhe são apresentadas como verdades absolutas, admitindo como natural que o Direito emane de um poder soberano supostamente acima dos conflitos e interesses das classes sociais e que a lei, como manifestação deste poder soberano é a única e verdadeira fonte do Direito.

Todavia, a divisão do trabalho realmente atinge seu ponto de culminância com a divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual. Em um dado momento, o último passa a ser função privilegiada de certo segmento da classe dominante ou a serviço da dominação, que se dedica a pensar e a elaborar a ideologia dominante. A tarefa exclusiva de pensar ganha prestígio, enquanto que as tarefas meramente manuais ou mesmo técnicas são menosprezadas e relegadas aos membros das classes trabalhadoras.

Tem lugar então uma verdadeira reificação da consciência. A partir dela não mais é preciso recorrer à realidade, ao mundo sensível, para encontrar a verdade. Uma determinada ideologia passa a ser tomada como verdade absoluta e incontestável, sendo infrutífera toda tentativa de colocá-la em confronto com a verdade que emana do mundo real, da prática dos seres humanos reais. É essa transformação da consciência em ser que torna possível a elaboração das teorias “puras”, totalmente despregadas do mundo real onde as coisas reais acontecem. Conforme Marx e Engels:

A divisão do trabalho só se torna efetivamente divisão do trabalho a partir do momento em que se opera uma divisão entre o trabalho material e o trabalho intelectual. A partir desse momento, a consciência pode de fato imaginar que é algo mais do que a consciência da prática existente, que ela representa algo, sem representar algo real. A partir desse momento, a consciência está em condições de se emancipar do mundo e de passar à formação da teoria “pura”, teologia, filosofia, moral, etc.[...].<sup>30</sup>

A divisão do trabalho leva à separação entre o interesse particular e o interesse comum. Enquanto o interesse individual leva ao conflito, o interesse comum se manifesta no Estado que, dissociado dos reais interesses particulares e coletivos, surge como solução apaziguadora que expressa a idéia de comunidade. Mas é uma comunidade ilusória, pois o Estado, por baixo das aparências ideológicas que o revestem, vincula-se à classe dominante, que através dele exerce sua dominação.

---

<sup>30</sup> Marx, Karl e Engels, Friedrich. A Ideologia Alemã. (1998, p. 26).

A fim de evitar que as contradições de classe levem à dissolução da sociedade, esta deve se condensar no Estado e se apresentar enquanto Estado, dando a ilusão de que é um interesse comum que está acima das contradições de classe e que consegue encobrir a dominação de uma classe sobre as outras. A força multiplicada decorrente da cooperação entre os homens gera um poder social que adquire a forma do Estado e aparece a estes homens não como poder deles próprios, porém como poder alienado, à margem dos homens e fora do alcance do seu controle.

Assim como o Estado é o Estado da classe dominante, as idéias da classe dominante são as idéias dominantes em cada época. A classe que exerce o poder material dominante na sociedade é, ao mesmo tempo, seu poder espiritual dominante. Todavia, o liame entre as idéias dominantes e a classe dominante pouco a pouco se torna imperceptível. As idéias dominantes assumem a aparência de que têm validade para toda a sociedade, inclusive para as classes subordinadas, assumindo um caráter universalizante e abstrato, desvendado por Marx e Engels, do modo seguinte:

[...] os pensamentos dominantes serão cada vez mais abstratos, ou seja, assumirão cada vez mais a forma de universalidade. Com efeito, cada nova classe que toma o lugar daquela que dominava antes dela é obrigada, mesmo que seja apenas para atingir seus fins, a representar o seu interesse como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade ou, para exprimir as coisas no plano das idéias: essa classe é obrigada a dar aos seus pensamentos a forma de universalidade e representá-los como sendo os únicos razoáveis, os únicos universalmente válidos.<sup>31</sup>

Com isto cria-se a ilusão de que a história de cada época não seria o resultado dos interesses materiais da classe dominante, mas de idéias abstratas comuns a todos os integrantes da sociedade, como as idéias de honra e lealdade (na sociedade aristocrática) ou as de liberdade e igualdade (na sociedade burguesa). Tais pensamentos dominantes representam os interesses da classe dominante num dado momento histórico e que tomam a aparência de universalidade, de abstração, ganham forma e materialidade no Estado e no Direito, onde assumem a representação da vontade livre da sociedade:

Com a emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular ao lado da sociedade civil e fora dela; mas este Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmos por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses, tanto externa quanto internamente.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Marx, Karl e Engels, Friedrich. A Ideologia Alemã. (1998, p. 50).

<sup>32</sup> Idem, p. 74.

Na mesma linha de raciocínio, enquanto o Estado se torna o meio que a classe dominante utiliza para fazer prevalecer seus interesses comuns, o Direito, enquanto expressão acabada desses interesses torna-se simplesmente o que está contido na Lei previamente elaborada pelos mecanismos de Estado:

Sendo o Estado, portanto, a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política. Daí a ilusão de que a lei repousa na vontade, e, mais ainda, em uma vontade livre, destacada da sua base concreta. Da mesma maneira, o Direito por sua vez reduz-se à lei.<sup>33</sup> [Sublinhamos].

Competindo à Lei representar o bem comum, o interesse da sociedade civil que a elabora, isto é, o interesse da classe dominante, não resta espaço nenhum para a aplicação do Direito, que não seja a simples e mera interpretação do que diz a Lei. Em outras palavras, o objeto de estudo da Ciência Pura do Direito, como quer Kelsen, reduz-se ao simples texto da lei, sem nenhuma preocupação com a realidade.

Essa ilusão jurídica, que reduz o Direito à simples vontade, leva fatalmente, com o ulterior desenvolvimento das relações de propriedade, a que alguém possa ter um título jurídico de uma coisa sem possuir realmente essa coisa.[...] Essa mesma ilusão dos juristas explica que, para eles e para todos os códigos jurídicos, é meramente casual que, por exemplo, os indivíduos entrem em relações entre si, por contrato, e que, a seus olhos, relações desse gênero passem como sendo daquelas que podem subscrever ou não, segundo sua vontade, e cujo conteúdo repousa inteiramente na vontade arbitrária e individual das partes contratantes. Cada vez que o desenvolvimento da indústria e do comércio criou novas formas de troca (por exemplo, companhias de seguros e outras), o Direito foi regularmente obrigado a integrá-las nos modos de aquisição da propriedade.<sup>34</sup>

Isto talvez explique porque a cada novidade introduzida nos códigos, em atendimento às mudanças no mundo real dos negócios ou do mercado, modificam-se os livros didáticos, alteram-se os programas das disciplinas das Escolas de Direito, são oferecidas novas versões para obras dos juristas e as decisões judiciais ganham nova fundamentação. Alterações ou análises que não têm como ponto de partida a realidade social que se alterou em decorrência do desenvolvimento das formas de produção ou das relações por elas engendradas, mas que se limitam ao exame da norma jurídica positivada, procurando enquadrar a ação humana à lei e não o contrário.

---

<sup>33</sup> Marx, Karl e Engels, Friedrich. A Ideologia Alemã. (1998, p. 74).

<sup>34</sup> Idem, p. 76-77.

Na medida em que uma nova ideologia se torna hegemônica e, portanto, a elaboração desta ideologia deixa de ser tarefa primordial dos elementos que integram a nova classe dominante, observa-se uma nova divisão do trabalho; desta feita, entre aqueles que exercem ativamente a dominação e aqueles que se encarregam das elaborações ideológicas que já não interessam aos primeiros: os intelectuais orgânicos da classe dominante. Segundo Marx e Engels:

Uns serão os pensadores dessa classe (os ideólogos ativos, que teorizam e fazem da elaboração da ilusão que essa classe tem de si mesma sua substância principal) ao passo que os outros terão uma atitude mais passiva e mais receptiva em face desses pensamentos e dessas ilusões, porque eles são na realidade os membros ativos dessa classe e, têm menos tempo para alimentar ilusões e idéias sobre suas próprias pessoas.<sup>35</sup>

É o que se vivenciou, por exemplo, nos primórdios da revolução burguesa, quando era a própria burguesia que lançava mãos à obra empreendendo a derrocada da organização social anterior, tomando o poder até então pertencente à igreja, à aristocracia e à monarquia absolutista. Os seus membros assumiam diretamente a tarefa de instituir o Estado burguês, elaborando seus princípios fundamentais, suas leis, suas instituições. Assumiam diretamente as funções de legislador, de juiz, e até mesmo de carrasco, impondo pela força a obediência às suas deliberações. O Estado deixava de ser o Rei (*l'Etat c'est moi*) e passava a ser a expressão da vontade da emergente e poderosa burguesia revolucionária, apresentada como vontade da maioria para soar democrática.

Na medida em que já não há uma ordem anterior a ser enfrentada e modificada, o ideário burguês vai se consolidando e a burguesia perde o seu papel revolucionário. Uma vez derrotada a velha ordem, não se trata mais de revolucionar, de impor novas idéias, de instituir um novo regime. É o momento de conservar o que havia sido construído, o que fora conquistado. Mas, esta tarefa já não interessava diretamente aos membros da nova classe dominante; o papel exigia novos atores e passou a ser desempenhado pelos parlamentares profissionais, políticos, juristas, intelectuais orgânicos da nova classe dominante, segundo a linguagem de Gramsci.<sup>36</sup>

Com o tempo e a crescente complexidade das relações de produção e da própria atividade estatal, o papel de elaboração da ideologia dominante, que era acumulado com o de preservação e garantia de prevalência desta ideologia, e que, nos primórdios da

<sup>35</sup> Marx, Karl e Engels, Friedrich. A Ideologia Alemã. (1998, p. 49).

<sup>36</sup> Gramsci, Antonio. Os Intelectuais e a Organização da Cultura. (1991).

moderna sociedade capitalista, era desempenhado diretamente pelo membro da classe dominante, passa a ser desempenhado por representantes dessa classe, passa a ser ocupação de seus intelectuais orgânicos.

Entretanto, o contínuo desenvolvimento do modo de produção capitalista e o aperfeiçoamento das formas de dominação levam a uma divisão interna até mesmo entre aqueles que se encarregam do trabalho intelectual, entre os intelectuais orgânicos da classe dominante. Segundo Gramsci,

[...] a própria função organizativa da hegemonia social e do domínio estatal dá lugar a uma certa divisão do trabalho e, portanto, a toda uma gradação de qualificações, em algumas das quais não mais aparece nenhuma atribuição diretiva e organizativa [...].<sup>37</sup>

Essa divisão interna do trabalho intelectual evidencia uma distinção entre intelectuais orgânicos de primeira categoria, que têm consciência de seu papel de elaboração da ideologia dominante, e intelectuais orgânicos de segunda categoria, que não têm essa consciência. Aos primeiros, cabe o papel de elaboração das idéias, aos segundos as tarefas meramente reprodutivas da ideologia dominante. Estes quase sempre são os juízes, advogados e promotores, os intelectuais orgânicos da classe dominante, hoje reduzidos à condição de meros “operadores do Direito”. Ainda conforme Gramsci,

[...] a atividade intelectual deve ser diferenciada em graus, inclusive do ponto de vista intrínseco; esses graus, nos momentos de extrema oposição, dão lugar a uma verdadeira e real diferença qualitativa: no mais alto grau, devem ser colocados os criadores das várias ciências, da filosofia, da arte, etc.; no mais baixo, os ‘administradores’ e divulgadores mais modestos da riqueza intelectual já existente, tradicional, acumulada.<sup>38</sup>

Para manter o controle sobre o Estado gerenciado por esses novos atores, intelectuais orgânicos de segunda categoria, a classe dominante vale-se do ordenamento jurídico positivado, da especialização burocrática, da profissionalização da burocracia, ou burocratização da profissão, do ensino dogmático e fragmentado do Direito, cujo paradigma epistemológico é dado pelo Positivismo Jurídico.

Recrutados das classes médias e mesmo das classes trabalhadoras esses intelectuais de segunda categoria são formados nas academias universitárias, onde se ministra um ensino necessariamente fragmentado e utilitarista, posto que marcado pela

---

<sup>37</sup> Gramsci, Antonio. Os Intelectuais e a Organização da Cultura. (1991, p. 11).

<sup>38</sup> Ibidem, p. 11.

divisão do trabalho intelectual, permeado pela ideologia da classe dominante, e orientado pelo dogmatismo.

Saído assim desse longo processo de formação da consciência, o intelectual subalterno, isto é, aquele que se dedicará às tarefas de menor significado, de simples reprodutor da ordem estabelecida, irá preencher os quadros da burocracia estatal e das grandes empresas, cuidando para que a ideologia dominante que se expressa na concepção de Direito que lhes foi inculcada, seja preservada.

Por outro lado, a necessidade de constante expansão da lógica capitalista<sup>39</sup>, isto é, do mercado mundial e, portanto, da divisão do trabalho que está na sua base, leva a alienação do homem à sua máxima expressão. A especialização cada vez maior impulsiona e acentua a competição pelo mercado de trabalho. Num momento extremo, o próprio homem torna-se mercadoria.

Esse movimento alcançou um estágio jamais visto com a chamada globalização, fenômeno que varreu o globo terrestre nos anos 80 e 90 do século passado e ainda persiste neste início de século XXI, e que consiste na expansão da lógica capitalista para áreas antes reservadas à ação estatal, conforme as idéias neoliberais que ganharam novo fôlego com a derrocada do bloco socialista.

A expansão da lógica de mercado, isto é, do lucro, até mesmo para áreas como a educação, tem base nas idéias liberais de F. A. Hayek e M. Friedman, que sustentam que deve ser deixado a cargo do mercado, da livre iniciativa individual, tudo o que for possível, posto que a ação estatal conduziria ao totalitarismo e ao fim da liberdade individual, este o valor supremo a ser conservado.

Para Friedman, até mesmo a escola profissionalizante deve ser tratada como investimento em capital humano, idêntico àquele que é feito em maquinaria, em construções e outras formas não-humanas de capital, e cuja única função seria a de elevar a produtividade econômica do homem, isto é, a produção de mercadorias e, portanto, o aumento da lucratividade.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Conforme Marx e Engels, “a necessidade de um mercado em constante expansão para os seus produtos persegue a burguesia por todo o globo terrestre. Tem de se fixar em toda a parte, estabelecer-se em toda a parte, criar ligações em toda a parte.” In: “Manifesto do Partido Comunista”. Moscou, Edições Progresso, 1987, p. 37.

<sup>40</sup> Segundo Friedman, “(...) professional schooling (...) is a form of investment in human capital precisely analogous to investment in machinery, buildings, or other forms of non-human capital. Its function is to raise the economic productivity of the human being”. (Friedman, Milton, 2002, p. 100-101).

Essa concepção mercantilista da educação aprofunda a alienação decorrente da divisão do trabalho, estimula uma maior especialização e fragmentação do conhecimento, reduz tudo a simples interesse de mercado e leva a transformação do homem em mercadoria a níveis jamais vistos, na medida em que até mesmo o processo educativo torna-se simples questão de mercado, de capital investido e que deve gerar mais-valia para o investidor. E o mais grave, a mercadoria a ser produzida é o futuro profissional que, saído dos bancos escolares, será exposto nas prateleiras do mercado de trabalho, à espera de uma oportunidade de emprego.

## II – ENSINO DO DIREITO NO BRASIL

Com o advento do capitalismo, a divisão do trabalho e a conseqüente separação entre capitalistas e trabalhadores assalariados têm determinado, senão nas manifestações de intenções que se observam nas leis e nos discursos políticos, pelo menos na realidade histórica, uma divisão idêntica entre aqueles que serão contemplados com uma escola totalizante ou unitária, como propõe Gramsci<sup>41</sup>, e aqueles que não terão acesso à escola, ou estarão fadados a receber um ensino limitado, fragmentado e tecnicista, compatível com as tarefas simples e repetitivas que executam no processo produtivo.

Adam Smith, ainda no final do século XVI, apontava que a divisão de ocupações entre ricos e pobres implicava a possibilidade de acesso ao conhecimento aos primeiros, enquanto que aos últimos, submetidos ao trabalho extenuante e repetitivo nas manufaturas dos primórdios da revolução industrial, não era dada a oportunidade de exercitar a inteligência:

Com o avanço da divisão do trabalho, a ocupação da maior parte daqueles que vivem do trabalho, isto é, da maioria da população, acaba restringindo-se a algumas operações extremamente simples, muitas vezes a uma ou duas. Ora, a compreensão da maior parte das pessoas é formada pelas suas ocupações normais. O homem que gasta toda sua vida executando algumas operações simples, cujos efeitos também são, talvez sempre os mesmos ou mais ou menos os mesmos, não tem nenhuma oportunidade para exercitar sua compreensão ou para exercer seu espírito inventivo no sentido de encontrar os meios para eliminar dificuldades que nunca ocorrem. Ele perde naturalmente o hábito de fazer isso, tornando-se geralmente tão embotado e ignorante quanto o possa ser uma criatura humana. [...].<sup>42</sup>

Este entorpecimento da mente seria prejudicial ao país, pois tornaria o trabalhador incapaz de compreender os grandes e vastos interesses do país e de defendê-lo em situações de guerra:

O entorpecimento de sua mente o torna não somente incapaz de saborear ou ter alguma participação em toda conversação racional, mas também de conceber algum sentimento generoso, nobre ou terno, e, conseqüentemente, de formar algum julgamento justo até mesmo acerca de muitas das obrigações normais da vida privada. Ele é totalmente incapaz de formar juízo sobre os grandes e vastos interesses de seu país; e, a menos que se tenha empreendido um esforço inaudito para transformá-lo, é igualmente incapaz de defender seu país na guerra.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Gramsci, Antonio. Os intelectuais e a organização da cultura (1991, p. 118).

<sup>42</sup> Smith, Adam. A Riqueza das Nações. Investigações sobre sua natureza e suas causas, (1983, p. 213).

<sup>43</sup> Ibidem, p. 213.

Com tais argumentos Smith propõe que o Estado se responsabilize pelo oferecimento de ensino elementar aos filhos dos trabalhadores. Aos filhos dos ricos isto não seria necessário, já que seus pais ou tutores normalmente tratam de assegurar que recebam a melhor educação. O mesmo não se poderia dizer em relação os filhos das classes trabalhadoras, pois,

Tais pessoas dispõem de pouco tempo para dedicar à educação. Seus pais dificilmente têm condições de mantê-las, mesmo na infância. Tão logo sejam capazes de trabalhar, têm que ocupar-se com alguma atividade, para sua subsistência. Este tipo de atividade é geralmente muito simples e uniforme para dar-lhes pequenas oportunidades de exercitarem a mente; ao mesmo tempo, seu trabalho é tão constante e pesado que lhes deixa pouco lazer e menos inclinação para aplicar-se a qualquer outra coisa, ou mesmo para pensar nisso.<sup>44</sup>

Adam Smith propõe, portanto, que o Estado ofereça aos pobres um ensino limitado ao desenvolvimento das habilidades elementares – ler, escrever e calcular, posto que, em uma sociedade civilizada, entenda-se a sociedade capitalista, os pobres não teriam tempo ou condições de se tornarem pessoas tão bem instruídas quanto pessoas de alguma posição ou fortuna:

Embora, porém, as pessoas comuns não possam, em uma sociedade civilizada, ser tão bem instruídas como as pessoas de alguma posição e fortuna, podem aprender as matérias mais essenciais da educação – ler, escrever e calcular – em idade tão jovem, que a maior parte, mesmo daqueles que precisam ser formados para as ocupações mais humildes, têm tempo para aprendê-las antes de empregar-se em tais ocupações. Com gastos muito pequenos, o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação.<sup>45</sup>

A proposta de Smith, embora possa ser vista como um progresso, pois defende a criação de uma escola estatal voltada para a educação dos trabalhadores, até então inexistente, tem o efeito nefasto de reforçar a divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual na nascente sociedade capitalista. É que continua a reservar às pessoas de posição ou fortuna o acesso ao conhecimento, relegando aos filhos das classes trabalhadoras um ensino elementar que apenas os habilite ao trabalho manual nas fábricas e à defesa dos interesses da nação. Nada além de ler, escrever e contar.

---

<sup>44</sup> Smith, Adam. *A Riqueza das Nações. Investigações sobre sua natureza e suas causas*, (1983), p. 215.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 215.

A escola pública, que pode ser considerada a principal promessa da modernidade, não significou, portanto, o surgimento de uma oportunidade efetiva de formação plena dos filhos das classes trabalhadoras, que ao longo da história têm tido acesso apenas ao ensino elementar ou, no máximo, técnico, que os habilita apenas para o desempenho de atividades de baixíssima complexidade intelectual. A possibilidade de acesso a uma formação mais completa que preparasse para o exercício pleno de todas as potencialidades humanas ficou reservada aos ricos.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que a revolução industrial opera uma profunda divisão do trabalho no interior das fábricas e fora delas, o conhecimento vai se tornando cada vez mais especializado, acompanhando e promovendo um revolucionamento tecnológico permanente no modo de produção capitalista. A racionalidade do sistema capitalista vai ganhando todos os espaços da vida. As ciências vão pouco a pouco se destacando das grandes áreas anteriores do conhecimento. Surgem as diversas áreas das ciências naturais e, como que procurando imitá-las, as ciências humanas ou sociais também vão procurando o caminho da especialização.

O resultado é a crescente e incontrolável fragmentação do conhecimento, que atinge o seu estágio maior de desenvolvimento nesta quadra da história que muitos chamam de “pós-modernidade”, época de grande expansão do capitalismo mundial, com profunda repercussão na maneira como se produz ciência e, em particular, sobre o modo como o processo de transmissão do conhecimento é realizado. A especialização e a fragmentação tornam-se a fórmula genérica e comum da pesquisa e do ensino. É fácil perceber, portanto, a ligação umbilical que existe entre divisão do trabalho intelectual e a fragmentação do conhecimento e do ensino, conforme aponta Gramsci:

Pode-se observar que, em geral, na civilização moderna, todas as atividades práticas se tornaram tão complexas, e as ciências se mesclaram de tal modo à vida, que toda atividade prática tende a criar uma escola para os próprios dirigentes e especialistas e, conseqüentemente, tende a criar um grupo de intelectuais especialistas de nível mais elevado, que ensinam nestas escolas. Assim, ao lado do tipo de escola que poderíamos chamar de ‘humanista’ (e que é o tradicional mais antigo), destinado a desenvolver em cada indivíduo humano a cultura geral ainda indiferenciada, o poder fundamental de pensar e de saber se orientar na vida, foi-se criando paulatinamente todo um sistema de escolas particulares ou para profissões já especializadas e indicadas mediante uma precisa individualização.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Gramsci, Antonio. Os intelectuais e a organização da cultura, (1991, p. 117).

A divisão do trabalho que leva à uma especialização cada vez maior de funções, como resultado do progresso tecnológico impulsionado pela competição entre os detentores do capital, impõe um processo similar de fragmentação do conhecimento e, conseqüentemente, do ensino, que é ministrado de conformidade com a divisão social do trabalho e do conhecimento, inclusive como forma de reprodução das relações de produção estabelecidas.

É esta divisão do trabalho que limita o conhecimento e impõe uma separação entre o ensino que é oferecido às classes trabalhadoras e às classes economicamente mais favorecidas. De acordo com a divisão das tarefas ou dos papéis a serem desempenhados no processo produtivo – entendido como o modo capitalista de acumulação de riquezas – é oferecido ou possibilitado ao estudante uma determinada modalidade de ensino, uma dada formação cultural, ao longo de sua existência.

Ainda hoje, a necessidade de contar com trabalhadores especializados que possam atender à subdivisão cada vez maior do trabalho, explica, em grande medida, a contínua especialização ou divisão do ensino em compartimentos que não se comunicam, reproduzindo, de alguma forma, a separação que se verifica na sociedade de classes, a poucos sendo oferecido um ensino superior de melhor qualidade, em geral nas instituições públicas, a muitos oferecendo-se um ensino profissional ou tecnicista, em geral nas instituições privadas. Como observava Gramsci, em seu tempo:

A divisão fundamental da escola em clássica e profissional era um esquema racional: a escola profissional destinava-se às classes instrumentais, ao passo que a clássica destinava-se às classes dominantes e aos intelectuais.<sup>47</sup>

Explica também a progressiva existência de um ensino de características técnicas que é destinado à formação do contingente de profissionais que se dedicarão ao trabalho intelectual de segunda categoria, limitado à reprodução de conceitos previamente estabelecidos pelos intelectuais orgânicos de primeira categoria, que se encarregam de elaborá-los previamente.

Além disso, o ensino tecnicista e fragmentado que é reservado às “classes instrumentais”, como denomina Gramsci, traz consigo também a marca do dogmatismo, que não permite o desenvolvimento de uma visão histórico-crítica do conhecimento e não prepara o estudante para uma ação transformadora da realidade.

---

<sup>47</sup> Gramsci, Antonio. Os intelectuais e a organização da cultura, (1991, p. 118).

Não que um ensino com características dogmáticas não seja importante, especialmente nos primeiros anos da escola fundamental, quando se trata de oferecer à criança todo o capital cultural das gerações anteriores, ao qual não teria acesso adequado sem que se utilizasse um método mais tradicional de transmissão do conhecimento. É importante não se esquecer que “o problema didático a resolver é o de temperar e fecundar a orientação dogmática que não pode deixar de existir nestes primeiros anos”.<sup>48</sup>

Entretanto, nas etapas superiores do ensino o que se trata é de formar o homem para a maturidade, em sua completude, sendo evidentemente inadequado o oferecimento de um ensino meramente dogmático que não o habilite ao pensar criativo e autônomo. Conforme Nosella, na educação superior somente se concebe o ensino que tenha como instrumento principal a pesquisa, posto que nesta época da vida “opera-se, por parte do aluno/adulto, a passagem definitiva da fase dogmática para a fase criadora do trabalho intelectual autônomo e independente”.<sup>49</sup>

O fato é que a tendência ao ensino fragmentado, tecnicista e dogmático atinge seu ponto culminante no Brasil com o advento do processo de privatização da educação, nos marcos da expansão capitalista das décadas de oitenta e noventa do Século XX, impulsionada pelos ventos da chamada “globalização”, e que implicou a conversão da educação em simples mercadoria.

O ensino jurídico ministrado no Brasil ao longo de sua história, seja aquele destinado à formação das elites que ocupariam os quadros superiores do Estado brasileiro durante o Império, seja aquele que se construiu a partir da República, principalmente depois da Revolução de 1930, traz a marca da divisão do trabalho intelectual, da fragmentação do conhecimento e do caráter dogmático. Durante o Império, a partir de uma combinação bem ao gosto das elites imperiais e da Igreja, entre o jusnaturalismo, que fornecia o conteúdo doutrinário e o Direito Romano, de onde eram extraídos os parâmetros interpretativos dogmáticos. Na República, sob os efeitos das idéias liberais, o dogmatismo vai buscar no Positivismo Jurídico, principalmente, a partir de 1930, os fundamentos interpretativos para a ciência do direito, passando o ensino do Direito a assumir progressivamente, um caráter tecnicista, que o transformará, gradativamente, em simples mercadoria, num processo histórico que culminará na grande expansão de cursos e faculdades que disputam o mercado na atualidade.

---

<sup>48</sup> Gramsci, Antonio. Os intelectuais e a organização da cultura, (1991, p. 122.)

<sup>49</sup> Nosella, Paolo. A pesquisa e a formação do espírito acadêmico. Revista Saberes, (2000, p. 56-61).

## II.1 – O Ensino Jurídico no Brasil-Império

A vinda da família real portuguesa ao Brasil em 1808 marca o fim da era colonial e o início do processo de formação do Estado brasileiro. A partir dela tem lugar a criação de cursos superiores em solo brasileiro, o que se dá primeiro com os cursos de Medicina, na Bahia e no Rio de Janeiro (1808) e de Engenharia Naval, no Rio de Janeiro (1810), os quais tinham o propósito óbvio de atender às novas demandas provocadas pela transferência da Corte para o Brasil.

É importante notar que a estrutura da sociedade brasileira não muda com a independência. Continua sendo uma sociedade marcada pela economia agrária de monocultura de exportação, baseada na exploração do trabalho escravo e no latifúndio, num regime monárquico. É uma sociedade extremamente desigual, que implanta um sistema de ensino voltado para o atendimento aos interesses das elites agrárias conservadoras.

O projeto educacional de país independente, para usar uma expressão bastante atual, conferiu especial importância ao Ensino Superior, em particular, com a criação dos cursos jurídicos, sendo relegado ao esquecimento o ensino fundamental que seria o mais necessário ao atendimento das classes trabalhadoras. Segundo Bastos,

A criação e a formação dos cursos jurídicos no Brasil estão significativamente vinculadas às exigências de consolidação do Estado Imperial e refletem as contradições e as expectativas das elites brasileiras comprometidas com o processo de independência. Emerso das contradições entre a elite imperial conservadora, vinculada ao aparato político colonizador e aos institutos jurídicos metropolitanos, e a elite nacional civil, adepta dos movimentos liberais e constitucionais que sucederam à Revolução Americana e à Revolução Francesa, o incipiente Estado brasileiro, premido pela situação impositiva da Igreja, que controlava a sua infraestrutura de funcionamento cartorial e eleitoral, buscou nos cursos jurídicos a solução possível para a formação de quadros políticos e administrativos que viabilizassem a independência nacional.<sup>50</sup>

Tais contradições se manifestaram ao longo dos debates que antecederam a promulgação da lei que criou os cursos jurídicos, em 11 de agosto de 1827, e se mantiveram durante todo o Império nas discussões envolvendo propostas de modificação do currículo dos cursos jurídicos, que, em regra, expressava a conciliação possível entre os interesses das diferentes classes participantes do poder estatal, inclusive da Igreja.

---

<sup>50</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 1).

O próprio currículo da Lei de 11 de agosto de 1827, que criou os cursos jurídicos, expressou um acordo temporário entre as elites civis, influenciadas pelo pensamento liberal e constitucionalista anti-romanista, e as elites imperiais, que se apoiavam em idéias conservadoras e romanistas, acordo este que viabilizou as academias de São Paulo e Olinda.

O currículo dos cursos de Ciências Jurídicas e Sociais criados em 11 de agosto de 1827, era formado pelas seguintes disciplinas:

1º Ano: 1ª. cadeira: Direito Natural, Público, Análise da Constituição do Império, Direito das Gentes, e Diplomacia.

2º Ano: 1ª. cadeira: Continuação das matérias do ano antecedente. 2ª. cadeira: Direito Público Eclesiástico.

3º Ano: 1ª. cadeira: Direito Pátrio Civil. 2ª. cadeira: Direito Pátrio Criminal com a Teoria do Processo Criminal.

4º Ano: 1ª. cadeira: Continuação do Direito Pátrio Civil. 2ª. cadeira: Direito Mercantil e Marítimo.

5º Ano: 1ª. cadeira: Economia Política. 2ª. cadeira: Teoria e Prática do Processo adotado pelas Leis do Império.<sup>51</sup>

A expressiva influência da Igreja neste período, no controle da administração e dos cartórios, lhe permitiu incluir a disciplina de Direito Eclesiástico no currículo jurídico. A disciplina não cumpria o propósito de ensinar o código religioso, como se poderia pensar, mas tinha um papel de verdadeiro direito público, uma vez que a o Estado imperial se implantou e se desenvolveu a partir da estrutura administrativa e cartorial dominada pela Igreja. O ensino do Direito Constitucional, mais afeto ao ideário liberal e aos interesses das elites civis ficou relegado, tendo ganhado um espaço maior apenas a partir de 1831 e até 1850, quando voltou ao modelo romanista.

Durante quase todo o Império, verificou-se um conflito de interesses entre as elites civis constitucionalistas e as elites imperiais aliadas da Igreja, as primeiras defendendo o ensino de Análise da Constituição, e as últimas apoiando o ensino do Direito Romano e do Direito Eclesiástico, como fundamentos das instituições civis e públicas, isto é, do Estado imperial.

---

<sup>51</sup> Fonte: Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 29).

Num primeiro momento houve a supremacia da posição das elites civis, mas, num segundo momento, prevaleceu a posição das elites imperiais e eclesiásticas. O ensino do Direito Romano ficou de fora do currículo adotado pela lei de 1827 e pelo regulamento de 1931, porém retornou na reforma do currículo empreendida em 1851, como disciplina que servia de base referencial e hermenêutica para o Direito Civil, juntamente com a disciplina de Direito Administrativo, representando uma vitória das elites imperiais conservadoras sobre as elites civis liberais.

Mas, o conflito não se resolveu com a momentânea supremacia da posição conservadora. A continuidade da crise se revelou com a promulgação do Decreto de 16 de agosto de 1851 que colocou em oposição o Poder Executivo e o Poder Legislativo, acerca da competência para legislar sobre os novos estatutos do ensino superior e sobre as despesas necessárias à sua execução. O Poder Executivo entendendo que era de sua competência fixar os currículos, e o Legislativo arvorando-se em competente para autorizar as despesas decorrentes da implantação do novo currículo.

Isso não significa que as disciplinas de Direito Eclesiástico e de Direito Romano possuíssem afinidades ou traduzissem os mesmos interesses. Na verdade, eram representativas da composição essencial do Estado imperial que unia as elites conservadoras romanistas e a Igreja. O núcleo de poder se apoiava nesse excêntrico arranjo político e o currículo jurídico estava voltado para preparar quadros administrativos e advogados destinados a reproduzir esse modelo.<sup>52</sup> Segundo Bastos,

O processo interpretativo judicial, ainda determinado pela presença dos institutos jurídicos metropolitanos, de influencia romanista, não podia se desvencilhar do ensino do Direito Romano e da infra-estrutura cartorial e administrativa do Estado brasileiro, permeado por institutos eclesiásticos secularizados, que resguardavam e viabilizavam, não apenas o controle da propriedade e sua transmissão, mas, especialmente, o processo eleitoral, os casamentos, os nascimentos e os falecimentos. Essas matérias eram mais estudadas na bibliografia de Direito Romano e de Direito Eclesiástico do que em lições de Direito Civil ou, mesmo, de Direito Pátrio.<sup>53</sup>

O empenho das elites civis para consolidar o ensino do Direito Administrativo, promover a separação dos cursos de Ciências Sociais e de Ciências Jurídicas e, ao final do Império, as tentativas de criação do curso de Notariado e a introdução do ensino livre, tinha o propósito de esvaziar o ensino oficializado do Direito

---

<sup>52</sup> Bastos, Aurélio Wander. *O Ensino Jurídico no Brasil*, (1998, p. 335).

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 335.

Eclesiástico e formar quadros administrativos e burocráticos que pudessem substituir a máquina cartorial e os serviços administrativos controlados pela Igreja.

Entretanto, os mesmos procedimentos não conseguiram esvaziar a força impositiva dos institutos do Direito Romano, tendo em vista a consolidação dos baronatos da terra, no Império, e das oligarquias agrárias, da Primeira República, que sobreviveram intocáveis, pelo menos até 1931.<sup>54</sup>

Com o tempo, o ensino do Direito Eclesiástico começou a sofrer visíveis resistências não apenas das elites liberais, mas também das elites conservadoras e de todas as frações que, nas últimas fases do Império, exigiam a separação da Igreja e Estado; o que culminou nas restrições ao papel educativo da Igreja e na transformação do ensino do Direito Eclesiástico em disciplina optativa, a partir de 1879.<sup>55</sup>

Às elites imperiais interessadas em evitar uma ruptura com a Igreja, que poderia ser desastrosa para a própria sobrevivência do Estado imperial, restou como saída, a instituição do ensino livre, ou a liberdade de ensino não-oficial, aberto não apenas à Igreja, mas também a docentes-livres ou associações de docentes. Entretanto, esta e outras medidas de descentralização do ensino fracassaram, viabilizando-se apenas iniciativas esparsas de ensino provincial.

A proposta de ensino livre, institucionalizada a partir de 1879, com a reforma Leôncio de Carvalho, acabou abalando o ensino superior na Corte e o ensino elementar nas províncias, inviabilizando a proposta de criação de uma Universidade na Corte, sem, contudo, consolidar uma política de ensino privado, esta última transformada, principalmente na República, na única alternativa de descentralização possível, caminho que parece ser adotado ao longo da história educacional brasileira, como se verificou na massificação que se seguiu à reforma de 1972 e na grande expansão de cursos superiores a partir dos anos 1990.

Como se verifica, os cursos jurídicos criados em 1827 estavam comprometidos com a formação de quadros administrativos superiores do Estado Imperial, situação que não se alterou na Primeira República, diante do fracasso da proposta de criação de cursos para formação de advogados, administradores e funcionários diplomatas, além de cartorários, remanescendo os cursos que formavam bacharéis em Direito que seriam lotados nas funções burocráticas do Estado.

---

<sup>54</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 335).

<sup>55</sup> Ibidem, p. 336.

Investigação conduzida por Adorno oferece elementos que permitem comprovar a presença de expressivo número de formados na Academia do Largo de São Francisco em postos de destaque no cenário político do Império<sup>56</sup>, comprovando o papel dirigente reservado a esta elite de bacharéis e confirmando o comentário por demais conhecido, de que a “Academia de Direito do Largo de São Francisco era a ante-sala da Câmara”.

A elitização do Ensino Superior desde a sua criação e durante praticamente todo o Império não colocou em questão a fragmentação ou a especialização do Ensino Superior, pois não se verificava ainda na sociedade brasileira uma divisão do trabalho nos moldes consagrados com o advento do capitalismo industrial. Havia, é verdade, um conflito entre frações da elite, de um lado a elite metropolitana, ainda ligada ao interesses coloniais, e de outro lado, uma elite civil liberal, preocupada com a consolidação do Estado brasileiro em novas bases, ambas sustentadas pelo processo de acumulação de capital derivado da exploração do trabalho escravo, regime que perdurará durante todo o período imperial e sucumbirá com ele.

A divisão do trabalho, durante todo o Império, consistia basicamente em reservar aos filhos dos senhores de escravos ou aos seus melhores representantes, o trabalho intelectual, e aos escravos o trabalho manual, o esforço físico na produção de gêneros alimentícios voltados para o mercado externo, especialmente a cana-de-açúcar, e depois o café. Não se verificou naquele momento uma especialização do ensino, pois, embora oferecido apenas aos filhos da elite agrária, era caracterizado por um arremedo de ilustração, mero verniz clássico que servia para conferir prestígio ao ser exibido nos salões, saraus e na nascente imprensa da época.

Portanto, neste primeiro momento, o ensino superior, basicamente o Ensino Jurídico, assumiu características aparentemente humanísticas, tendo em vista o propósito de preparar os futuros bacharéis para a tarefa de direção política e administrativa do aparelho estatal.

A divisão entre trabalho manual e intelectual, e, portanto a fragmentação do ensino da arte do falar e do fazer, se dá mediante oferta de ensino superior aos alunos oriundos das classes dominantes, os quais irão constituir a elite no poder, a responsabilidade pela produção material da vida ficando a cargo dos escravos. Não se verifica ainda uma divisão clara do trabalho intelectual. A elaboração ou cópia da ideologia

---

<sup>56</sup> Adorno, Sérgio. Os Aprendizes do Poder, (1988, p. 122/131, 135/137 e 139/141).

liberal adaptada ao capitalismo patrimonialista brasileiro é tarefa ainda concentrada nos legítimos representantes das classes dominantes.

Apenas no final do período imperial, em 1879, é que se observa uma ruptura no modo integrado com o qual era ministrado o ensino jurídico, com a Reforma do Ensino Livre, que promoveu a divisão do curso em Ciências Jurídicas e Ciências Sociais, medida que teria sido adotada como resposta às demandas provenientes da diversificação do aparato burocrático do Estado.

A partir de então, tem início a fragmentação do ensino que acompanha a divisão do trabalho intelectual, reservando a determinadas categorias um papel tecnicista, enquanto que a categorias cada vez mais restritas destina a tarefa de elaboração ideológica. O Bacharel em Direito, pouco a pouco, vai perdendo as feições liberais que o caracterizavam e tornavam preparado para assumir postos de destaque nas estruturas estatais encarregadas do processo de elaboração legislativa e de alta direção do Estado.

Com a retirada das disciplinas relacionadas às Ciências Sociais do currículo do curso de Direito, o bacharel vai perdendo contacto com matérias que o habilitariam a melhor compreender a realidade e a desenvolver uma atitude mais crítica em relação à política e aos negócios estatais. A medida restringe o seu papel ao de mero agente burocrático, encarregado da tarefa de implementação da política estatal e de defesa do ordenamento jurídico.

## **II.2 - O Ensino Jurídico na República Velha**

A partir de 1870 ganha em intensidade o debate entre positivistas, liberais e ecléticos, de um lado, e de outro, os católicos conservadores, em torno de questões importantes, como o papel da Igreja, a escravidão e a educação, temas que acabaram conduzindo à proclamação da República.

Entretanto, ainda que tenha sido superado o regime escravocrata e tenha se modificado o regime político monárquico, em essência, as condições materiais da sociedade brasileira não se alteraram, como não se modificaram substancialmente seus extratos sociais. Talvez por essa razão, o chamado fervor ideológico que norteou os debates que precederam a proclamação, não resultou em mudanças efetivas no plano educacional, no período histórico que se convencionou chamar de República Velha.

A economia continuava marcada pelo caráter colonial e dependente, voltada quase que exclusivamente para a produção de gêneros alimentícios de exportação. O capital nacional restringia-se à exploração do café, da cana-de-açúcar e do cacau.<sup>57</sup>

É verdade que, ao lado das classes proprietárias, começava a se desenvolver e a ganhar importância uma classe trabalhadora formada principalmente pelos imigrantes e depois pelos escravos libertos, cujo trabalho, agora assalariado, torna-se o responsável pela produção brasileira.

Por outro lado, enquanto no Império os primeiros intelectuais provinham das camadas mais ricas da população, a situação começou a se modificar na República, com a alteração das condições econômicas e sociais, particularmente com o surgimento de uma incipiente burguesia urbana, que traz consigo o nascimento de uma classe trabalhadora, formada, basicamente, pelos imigrantes e, em menor medida, pelos mestiços e escravos libertos.

O ensino jurídico continua a formar as elites dirigentes do país, sob orientação do ideário liberal adaptado aos interesses das elites conservadoras, ainda que tenha adotado uma orientação positivista, imposta pela necessidade de substituição do jusnaturalismo, dado o vínculo deste com a monarquia e a igreja, derrotados com a proclamação da República.

As principais mudanças introduzidas no currículo de 1890, foram a extinção das cadeiras de Direito Eclesiástico e de Direito Natural e a criação das cadeiras de Filosofia do Direito e de História do Direito. Outra inovação da República Velha foi a possibilidade de criação de faculdades livres, isto é, estabelecimentos particulares que poderiam funcionar regularmente sob a supervisão do governo, o que permitiu o surgimento de novos cursos jurídicos em diversos pontos do país, surgindo, já naquela época, uma crítica à decadência dos cursos.<sup>58</sup>

Além da eliminação da disciplina de Direito Eclesiástico do currículo dos cursos jurídicos e da instituição do ensino livre, que simbolizava a ruptura do Estado com a Igreja, nada de mais significativo e inovador pode ser apontado na política educacional implementada após a proclamação da República, sobrevivendo os mesmos padrões e enfrentando as mesmas questões remanescentes do período imperial.

---

<sup>57</sup> Prado Júnior, Caio. *História Econômica do Brasil*. (1967, p. 224).

<sup>58</sup> Rodrigues, Horácio Wanderlei. *Ensino Jurídico e Direito Alternativo*. (1993, p. 46).

É bem verdade que essa mudança não é de pouca importância. Os ideais liberais que serviram de inspiração para as elites civis, inclusive aos adeptos da filosofia positivista, se expressaram no rompimento com as elites imperiais, com a Proclamação da República, e no rompimento com a Igreja, simbolizado pelo seu afastamento das questões educacionais, marcada pela exclusão da disciplina de Direito Eclesiástico do currículo dos cursos jurídicos, decretando a separação entre a Igreja e o Estado.

O Decreto republicano n. 1.232-H, de 2 de janeiro de 1891, conhecido como Reforma Benjamin Constant, evoluiu decisivamente na linha imperial de consolidação do ensino livre, não somente como alternativa burocrática ao ensino no Brasil, mas, especialmente, à expansão do ensino. A Reforma, sem desestimular o crescimento das escolas oficiais, incentivava modelos de descentralização escolar, onde o ensino livre, enriquecido, teve papel fundamental.<sup>59</sup>

Além da supressão das disciplinas de Direito Eclesiástico e de Direito Natural, a Reforma Benjamin Constant estabeleceu que em cada faculdade de Direito deveria haver três cursos, o de Ciências Jurídicas, o de Ciências e o de Notariado, traduzindo legalmente as necessidades da República, de formação de advogados, administradores públicos, diplomatas e notários, para substituir a influência burocrática da Igreja na organização dos serviços cartorários laicos e civis.

Assim, diferentemente do conflito permanente que se verificou durante todo o Império acerca da definição dos currículos jurídicos e suas frequentes reformas, o primeiro currículo Republicano não traduz debates parlamentares ou discussões pedagógicas profundas, tendo se limitado a suprimir as disciplinas de Direito Eclesiástico e de Direito Natural, esta substituída pelo ensino de Filosofia do Direito e História do Direito. O ensino do direito continuou apoiado no Direito Civil e utilizando o processo interpretativo e cognoscitivo do Direito Romano.

Segundo Bastos, se a proclamação da República não significou uma ruptura profunda com os fundamentos do ensino jurídico do Império, uma vez que o Direito Eclesiástico que foi suprimido era seu fundamento institucional, simbolizado pelo ensino do Direito Romano, houve uma visível mudança do ensino do Direito Natural, essência tradicionalmente dominante do conhecimento jurídico, que cedeu lugar ao ensino da Filosofia do Direito acoplada à História do Direito.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 135).

<sup>60</sup> Ibidem, p. 138.

Ainda na Primeira República, sobreveio nova modificação curricular introduzida pela Lei n. 314, de 30 de outubro de 1895, que teve o propósito de reorganizar o ensino ministrado nas faculdades de Direito. Essa modificação curricular, embora não tenha destoado muito da Reforma Benjamin Constant, estabeleceu uma nova estrutura curricular para os cursos de Direito:

1º. Ano: Filosofia do Direito, Direito Romano e Direito Público e Constitucional.

2º. Ano: Direito Civil (1ª. cadeira), Direito Criminal (1ª. cadeira), Direito Internacional Público e Diplomacia, Economia Política.

3º. Ano: Direito Civil (2ª. cadeira), Direito Criminal (2ª. cadeira), Ciência das Finanças e Contabilidade do Estado e Direito Comercial (1ª. cadeira)

4º. Ano: Direito Civil (3ª. cadeira), Direito Comercial (especialmente Marítimo, Falência e Liquidação Judicial), Teoria do Processo Civil, Comercial e Criminal e Medicina Pública.

5º. Ano: Prática Forense (continuação de Teoria do Processo), Ciência da Administração e Direito Administrativo, História do Direito e, especialmente, Direito Nacional e Legislação comparada sobre Direito Privado.

Em 1911 teve lugar uma nova reforma do ensino Jurídico. Chamada de Reforma Rivadávia Corrêa, foi baixada através do Decreto n. 8.662, de 5 de abril de 1911, e promoveu a transformação da cadeira de Filosofia do Direito em Introdução Geral ao Estudo do Direito ou Enciclopédia Jurídica, transferindo ainda disciplina de Direito Romano para o terceiro ano.

A reforma de 1911 foi um significativo marco no ensino jurídico republicano porque procurava viabilizar a autonomia corporativa das escolas e redefinir a carreira docente, com a introdução de exames para o ingresso, providências afinadas com os ideais liberais republicanos. Entretanto, a contribuição mais original da reforma foi a criação da disciplina de Introdução Geral ao Estudo do Direito ou Enciclopédia Jurídica, em substituição à Filosofia Jurídica, que, na visão de Bastos, seria mera sucedânea da disciplina e Direito Natural.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 153).

O novo currículo introduzido pela Reforma Rivadávia Correa em 1911 ficou assim organizado:

1ª. Série: Introdução Geral ao Estudo do Direito ou Enciclopédia Jurídica, Direito Público e Constitucional.

2ª. Série: Direito Internacional Público e Privado e Diplomacia, Direito Administrativo, Economia Política e Ciência das Finanças.

3ª. Série: Direito Romano, Direito Criminal (1ª. parte), Direito Civil (Direito de Família).

4ª. Série: Direito Criminal (especialmente Direito Militar e Regime Penitenciário), Direito Civil (Direito Patrimonial e Direitos Reais), e Direito Comercial (1ª. parte).

5ª. Série: Direito Civil (Direito das Sucessões), Direito Comercial (especialmente Direito Marítimo, falência e liquidação Judicial), Medicina Pública.

6ª. Série: Teoria do Processo Civil e Comercial, Prática do Processo Civil e Comercial, Teoria e Prática do Processo Criminal.

Entretanto, o progresso alcançado com a Reforma Rivadávia Corrêa acabou perdendo efeitos logo depois, com a Reforma de Carlos Maximiliano, realizada em 1915, que introduziu o seguinte currículo para os cursos jurídicos:

1º. Ano: Filosofia do Direito, Direito Público e Constitucional.

2º. Ano: Direito Internacional Público, Economia Política e Ciência das Finanças, Direito Civil (1ª. parte).

3º. Ano: Direito Comercial (1ª. parte), Direito Penal (1ª. parte), Direito Civil (2ª. parte).

4º. Ano: Direito Comercial (2ª. parte), Direito Penal (2ª. parte), Direito Civil (3ª. parte), Teoria do Processo Civil e Comercial.

5º. Ano: Prática do Processo Civil e Comercial, Teoria e Prática do Processo do Processo Criminal, Medicina Pública, Direito Administrativo, Direito Internacional Privado.

O currículo proposto pela Reforma Carlos Maximiliano tinha uma natureza mais conservadora e preocupada com aspectos tradicionais do ensino jurídico, incentivando mais o aspecto prático, que preparasse o bacharel para redigir atos jurídicos e a organizar a defesa de direitos, enfatizando a sua destinação para o desempenho de funções burocráticas.

Segundo Bastos, embora historicamente anterior em relação à Reforma Carlos Maximiliano (1915), a Lei Rivadávia (1911) provocou, epistemologicamente, avanços mais significativos no ensino jurídico e o aproximou das fórmulas e modelos mais modernos, diferentemente desta última, de natureza mais conservadora, voltada para aspectos mais tradicionais do ensino jurídico. No que diz respeito ao currículo, a Reforma Rivadávia foi mais ousada, criando a disciplina Introdução Geral ao Estudo do Direito (Enciclopédia Jurídica), que já havia sido proposta no fim do Império, sem sucesso, e deslocando o Direito Romano das disciplinas básicas formativas, medidas que desaparecem com a Reforma Maximiliano, de natureza mais tradicional e voltada para o romanismo como fonte do conhecimento interpretativo.<sup>62</sup>

A manutenção da disciplina de Filosofia do Direito, reintroduzida pela Reforma Carlos Maximiliano, evidencia a influência jusnaturalista sobre o currículo jurídico, mesmo após a proclamação da República. Não se conseguiu consolidar uma disciplina de introdução ao estudo do Direito, ou de Ciência do Direito, mais afeita ao Positivismo Jurídico, corrente jusfilosófica que se identificava mais com os ideais do liberalismo e da República, o que somente viria a ocorrer a partir de 1931.

Segundo Bastos, nem mesmo a influência positivista sobre os primeiros republicanos, inclusive sobre muitas das cartas constitucionais estaduais, rompeu o bloqueio romanista e jusnaturalista dos currículos. A impermeabilidade do currículo jurídico tradicional venceu os ideais republicanos, mesmo nas reformas patrocinadas por Rivadávia Corrêa e Carlos Maximiliano.<sup>63</sup>

Em conclusão, se no final do Império os bacharéis estavam destinados a ocupar as funções legislativas, portanto, a participar do processo político-jurídico de elaboração legislativa, na Primeira República, com as alterações introduzidas no currículo do curso, tornam-se incumbidos de preencher os quadros administrativos, passando a exercer as funções da burocracia estatal.

---

<sup>62</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 154 e 156).

<sup>63</sup> Ibidem, p. 338.

### II.3 - O Ensino Jurídico no Estado Novo

A Revolução de 1930 marcou decisivamente o ensino jurídico e a implantação da universidade no Brasil. Com a Reforma Educacional de 1931 colocou-se um fim às práticas institucionais e curriculares imperiais que persistiram na Primeira República, assimiladas que foram pelas oligarquias republicanas. A chamada Reforma Francisco Campos diagnosticou as contradições que marcavam a política educacional brasileira e encaminhou sua adequação ao processo de industrialização e urbanização em desenvolvimento no Brasil. A República havia mudado a forma organizativa do Estado, mas as práticas institucionais continuavam as mesmas dos tempos do Império, restando incontestes os fundamentos de legitimidade do Estado brasileiro e os modelos e processos do conhecimento e interpretação tradicionais da ordem. Às reformas de 1931 coube colocar em questão a natureza do Estado brasileiro, tradicional e oligárquico, de maneira a romper os antigos pactos e possibilitar a participação das novas elites urbanas no poder, assim como a nascente classe média.

O conflito entre as elites liberal e conservadora, que não foram superados com a proclamação da República, arrastando-se durante cerca de quarenta anos, ganha contornos definitivos nas primeiras décadas do Século XX, culminando na Revolução de 1930 e na implantação do Estado Novo em 1937, que assume uma configuração política que vai perdurar até o final da Segunda Grande Guerra.

Com a consolidação do Estado brasileiro, decorrente do processo de industrialização que se desenvolve no período, o propósito do ensino jurídico passa a ser a formação de “práticos do Direito”, como então se chamavam os “operadores do Direito”. Não os intelectuais que o criariam, mas aqueles que teriam a tarefa de preservação do ordenamento jurídico e, portanto, dos interesses que ele expressa, abandonando-se o ensino humanista e a feição liberal do bacharel.

A reforma do currículo jurídico de 1931 procurou expressar os anseios das novas elites, que tinham compromissos urbanos mais visíveis e eram mais abertas aos novos padrões de conhecimento científico. O ideal jurídico da Revolução de 1930, traduzido no currículo de 1931, é marcado pela substituição dos cânones romanistas tradicionais do conhecimento e do ensino jurídico e a Filosofia jusnaturalista, de acentuada

influência no curso de bacharelado, pelos novos padrões de conhecimento científico do Direito: os seus fundamentos econômicos e a sua autonomia reflexiva e metodológica.<sup>64</sup>

Apenas com a Revolução de 1930 o ensino jurídico no Brasil consegue romper seus laços com os modelos de conhecimento da ordem jurídica fundados no jusnaturalismo, tão prezados pelas elites imperiais e pela Igreja, como fonte de justificação da estrutura estatal de poder e do conhecimento jurídico. Jusnaturalismo que teimava em se manter vivo, embora já apresentasse os olores indicativos de seu fenecimento, servindo de fertilizante para as novas concepções de direito e de ensino mais adequadas aos interesses das novas elites urbanas e da classe média.

A Reforma introduzida pelo Decreto n. 19.852, de 1931, propunha que o ensino do direito seria dividido em dois cursos, um de bacharelado, com a duração de cinco anos, e outro de doutorado, este com a duração de dois anos. O primeiro tinha a finalidade de formar os profissionais para o exercício da advocacia, da magistratura e outros ofícios judiciais. O curso de doutorado destinava-se à formação de docentes a partir de estudos jurídicos elevados e da investigação acadêmica, nele encontrando-se disciplinas como a Filosofia do Direito. O currículo do Bacharelado excluiu a disciplina de Filosofia do Direito e a substituiu pela disciplina de Introdução à Ciência do Direito, ficando com a seguinte composição:

1º. Ano: Introdução à Ciência do Direito (aulas diárias), Economia Política e Ciência das Finanças (aulas diárias).

2º. Ano: Direito Civil (parte geral e obrigações), Direito Penal (parte geral), Direito Público e Constitucional.

3º. Ano: Direito Civil, Direito Penal (Teoria dos Crimes em espécies), Direito Comercial (parte geral e teoria dos contratos e obrigações comerciais), Direito Internacional Público.

4º. Ano: Direito Civil, Direito Comercial (Direito Comercial Marítimo e falências), Direito Judiciário Civil (Teoria e Prática do Processo Civil), Medicina Legal.

5º. Ano: Direito Civil, Direito Judiciário Civil (Teoria e Prática do Processo Civil), Direito Judiciário Penal, Direito Administrativo.

---

<sup>64</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 338).

Segundo Bastos, a criação da disciplina de Introdução à Ciência do Direito e os novos padrões para o ensino de Economia Política e Finanças, bem como o ensino sistemático do Direito Comercial, evidenciavam a maturação dos cursos jurídicos, agora não mais preocupados com especulações filosóficas, mas voltados para o Ensino do Direito, como Ciência, porém sem negar espaço para o estudo do fenômeno econômico e suas dimensões sociais e políticas.

A opção pelo estudo do Direito, como Ciência autônoma, concretiza a adoção do Positivismo Jurídico e a rejeição do jusnaturalismo como paradigma epistemológico do Direito no Estado que se passa a construir a partir da Revolução de 1930, mas que vinha sendo reclamado desde a República Velha.

A Reforma Francisco Campos, na verdade, foi uma tentativa de se acomodar o ensino jurídico às demandas e necessidades do capitalismo e da sociedade comercial brasileira, conforme se observa no texto da própria Exposição de Motivos que justificava a proposta, assinada por Francisco Campos:

A Economia Política passou a ser colocada no primeiro ano pela intuitiva consideração de que a ordem jurídica é, em grande parte ou na sua porção maior e mais importante, a expressão e revestimento da ordem econômica. As relações econômicas constituindo, como constituem, quase todo o conteúdo ou matéria do Direito, o fato econômico passa a ser um pressuposto necessário do fato jurídico.<sup>65</sup>

A adoção do novo paradigma pela Reforma de 1931, estabeleceu os parâmetros epistemológicos para o Ensino Jurídico que possibilitassem a formação de Bacharéis voltados para o exercício das profissões jurídicas, afastando a característica do bacharelismo dos tempos do Império, que era de formar quadros da elite para as funções políticas e administrativas de maior importância. A justificativa de Francisco Campos ao projeto de reforma do ensino empreendida pelo Governo Vargas bem evidencia o seu caráter profissionalizante:

Direito. O curso de bacharelado foi organizado atendendo-se a que ele se destina à finalidade de ordem puramente profissional, isto é, que o seu objetivo é a formação de práticos do Direito. [...]

Da sua seriação foram, portanto, excluídas todas as cadeiras que, por sua feição puramente doutrinária ou cultural, constituem antes disciplina de aperfeiçoamento ou de alta cultura do que matérias básicas e fundamentais a uma boa e sólida formação profissional.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Campos, Francisco. O Estado Nacional e outros ensaios. (1983, p. 56/57).

<sup>66</sup> Ibidem, p. 56.

Com a Reforma Francisco Campos de 1931, o ensino do Direito assume uma função nitidamente profissionalizante, desdobrando-se o curso em dois, o bacharelado e o doutorado. Ao primeiro, competia a formação dos “práticos do Direito”, enquanto que ao segundo caberia a formação de professores e pesquisadores dedicados aos estudos de alta cultura. A reforma tem também o significado de introduzir um viés tecnicista, reforçado pelo cunho dogmático que se imprimiu ao Ensino Jurídico, fundado nos pressupostos do Positivismo Jurídico, característica que se acentuou a partir da volta do ensino do Direito Romano no currículo dos cursos jurídicos, em 1935, durante a gestão de Gustavo Capanema no Ministério da Educação.

Agora, já não se tratava mais de preparar uma elite para construir do Estado, tratava-se de formar a mão de obra tecnicamente preparada e necessária ao surto desenvolvimentista, cuja tarefa primordial é a de preservação do ordenamento jurídico e, portanto, do próprio Estado. Tratava-se de fornecer os quadros necessários tanto ao aparelhamento burocrático do Estado, como ao atendimento das necessidades de uma economia que esboçava os primeiros passos dentro de uma lógica de desenvolvimento não mais voltada para a agricultura de exportação, mas para a industrialização. Nesse contexto, o respeito aos contratos torna-se imprescindível e o papel profissional do Direito na sua conservação, indispensável.

O ensino tradicionalista do Direito, com sua feição humanista, voltado para a formação da elite dirigente, já não se encaixava nas necessidades da sociedade e do Estado. Tem lugar, então, um processo de fragmentação do ensino do Direito, fragmentação à qual o método dogmático de ensino fundado no Positivismo Jurídico ajusta-se como uma luva, como se infere ainda das justificativas de Francisco Campos:

Colocadas, assim, no primeiro ano, a Introdução à Ciência do Direito e a Economia Política, o espírito recebe a ação preparatória imprescindível para abordar o estudo do Direito positivo, de que ambas constituem pressupostos necessários e indispensáveis.<sup>67</sup>

Portanto, a Reforma de Francisco Campos, que teve como objetivo principal dotar o mercado e a própria burocracia estatal da mão-de-obra qualificada necessária ao ímpeto desenvolvimentista experimentado no período, trouxe como consequência uma configuração mais tecnicista à formação dos bacharéis em Direito, nascendo naquele momento, os “práticos do Direito”, precursores dos atuais “operadores do Direito”.

---

<sup>67</sup> Campos, Francisco. O Estado Nacional e outros ensaios. (1983, p. 57).

A formação dos “práticos do Direito” assumiu, já naquele momento histórico, características técnicas que restringiam o seu papel de aplicação do Direito à simples interpretação da lei, como ferramenta para assegurar a validade dos contratos. Naquele momento perde e muito a importância que antes era dada às tarefas de elaboração ideológica, de produção legislativa, de debate acerca dos rumos a serem tomados pelo ordenamento jurídico. Tem início, portanto, a divisão interna do trabalho intelectual no seio das profissões jurídicas que, pouco a pouco, irá caminhar no sentido da profissionalização do advogado, mas também irá separar definitivamente o jurista do simples “operador do Direito”.

Em que pesem as inovações introduzidas pela Reforma Francisco Campos, como mandava a tradição brasileira, em momentos de rupturas políticas e institucionais, como a Independência e a República, os desdobramentos sempre acabam impondo uma recomposição política com frações das elites ligadas à estrutura dominante anterior. Isto também acabou acontecendo com a Revolução de 1930. A promulgação da Constituição de 1934, como resultado de uma composição entre as frações revolucionárias e as frações oligárquicas derrotadas, teve influência na modificação do currículo jurídico implementada por Gustavo Capanema, através da Lei n. 114, de 11 de novembro de 1935.

O novo currículo não restaurou a velha estrutura curricular, tendo sido mantida a disciplina de Filosofia do Direito no Doutorado. O curso adquiriu uma vocação conservadora, restaurando o Direito Romano, embora ao lado de Introdução à Ciência do Direito, que se consolida como disciplina básica e fundamental. Embora não tenha perdido sua expectativa científica, o curso de Direito perdeu a sua vocação modernizadora, que ficou esvaziada, pelo menos em tese, na sua proposta profissionalizante.<sup>68</sup>

#### **II.4 - O Ensino Jurídico no Pós-Guerra**

A superação do Estado Novo e os ventos democráticos que sopraram após a Segunda Grande Guerra não tiveram o condão de modificar essencialmente o ensino jurídico, pois a base material da sociedade brasileira não se alterara substancialmente, permanecendo, em geral, a mesma divisão social do trabalho, embora o desenvolvimento do capital industrial tenha ganhado terreno.

---

<sup>68</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 195).

A falência do chamado liberalismo no seu papel de contenção de crises e da ameaça representada pelas forças revolucionárias levou ao desenvolvimento de teorias que apregoavam a ampliação do papel do Estado, como entidade acima das diferenças de classe e que deveria oferecer os mecanismos necessários ao enfrentamento das crises cíclicas do capitalismo e das ameaças das classes trabalhadoras sempre prontas a colocar por terra a dominação burguesa.

Nesse quadro, ganharam terreno no mundo, as teses que sustentam a necessidade de oferecimento de um ensino que supere as diferenças decorrentes da divisão do trabalho e das classes antagônicas. Há um ressurgimento do jusnaturalismo e uma relativa decadência do Positivismo Jurídico. O curto ressurgimento do jusnaturalismo, em grande parte, se deveu às catástrofes da Segunda Grande Guerra, como as repugnantes experiências do fascismo e do nazismo, que resultaram no holocausto de milhões de pessoas, e as bombas atômicas lançadas pelos EUA sobre as cidades de Hiroshima e Nagasaki, no Japão, exterminando milhares de pessoas.

Acontecimentos que levaram uma parte da humanidade a considerar que o Direito Positivo, que servira de respaldo para esses verdadeiros crimes contra a humanidade, não poderia ser considerado a fonte verdadeira e maior do Direito, devendo ser recuperados os valores perenes da humanidade, que se sobreporiam ao Direito positivado, o que resultou numa retomada temporária do jusnaturalismo como paradigma das ciências jurídicas. No Brasil, esse movimento não se refletiu no ensino jurídico, que mantém as bases dogmática e tecnicista.

A Reforma Francisco Campos de 1931, com as alterações de 1935, sobreviveu até 1961, quando foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961, que teve o papel de implementar, com quinze anos de atraso, o projeto educacional da Constituição democrática de 1946, elaborada após o final da Segunda Grande Guerra, cujo desfecho foi decisivo para a derrocada do Estado Novo.

Entretanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não exerceu influência direta sobre o ensino jurídico e até mesmo o currículo jurídico de 1962 não refletiu mudanças substanciais em relação ao período antecedente. Ao contrário, o referido currículo, segundo Bastos, evidenciava o fracasso e a falta de qualquer proposta modernizadora para o ensino jurídico naquela quadra histórica.

Implantado através do Parecer n. 215, de 15 de setembro de 1962, do Conselho Federal de Educação, o currículo mínimo para os cursos de Direito, não destoava dos padrões tradicionais, isto é, o modelo de Francisco Campos consolidado nas reformas seguintes. O currículo de 1962 era composto pelas seguintes disciplinas:

- Introdução à Ciência do Direito
- Economia Política
- Direito Romano
- Direito Penal
- Direito Civil
- Direito Constitucional (incluindo Teoria do Estado)
- Direito Internacional Público
- Direito Internacional Privado
- Direito Comercial
- Direito Judiciário Penal (incluindo prática)
- Direito Judiciário Civil (incluindo prática)
- Direito Administrativo
- Medicina Legal
- Direito do Trabalho
- Direito Financeiro e Finanças

O currículo jurídico de 1962 insistiu na sobrevivência da tradicional fórmula de se evitar que o ensino jurídico contribuísse para o processo de mudança social, exprimindo-se, apenas, como articulação didática do conhecimento oficializado. Exceto pela criação da disciplina de Direito do Trabalho, a sua proposta era visivelmente repassar o conhecimento oficial codificado e não propriamente incentivar mudanças na estrutura formal do Estado e na codificação substantiva.<sup>69</sup>

Coube à lei de criação da Universidade de Brasília (UnB) em 1962, não apenas a apresentação de uma proposta alternativa, de natureza orgânica e estrutural para o ensino universitário brasileiro, mas também impulsionar medidas que permitiriam a implantação de um curso jurídico inovador em suas orientações curriculares, com a ampliação de suas bases de fundamentação disciplinar e gnoseológica, inclusive excluindo radicalmente o ensino de Direito Romano.<sup>70</sup>

O projeto de criação da UnB procurou retomar a idéia de uma universidade orgânica que norteou a criação da Universidade do Distrito Federal em 1935, sob a liderança de Anísio Teixeira, e que investia contra a tendência até então predominante,

---

<sup>69</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 242).

<sup>70</sup> Ibidem, p. 341.

determinada pelo pragmatismo político que não se dispunha a abandonar as tradições do ensino isolado burocrático. O modelo burocrático, marcado pelo positivismo jurídico de origem romanista, tinha uma visão autonomista e independente do ensino jurídico e, portanto, dissentia do modelo orgânico, que tinha uma proposta integrativa do ensino jurídico, determinada pela convivência do direito com o conhecimento da economia e das ciências políticas e sociológicas.

O projeto de criação da UnB propunha uma universidade orgânica, cujas bases de formação acadêmica estivessem integradas por áreas do saber, com a criação de institutos por áreas de conhecimento, apoiadas num ciclo de disciplinas básicas oferecidas a todos os alunos vinculados aos diferentes departamentos ou cursos profissionais do mesmo instituto. A proposta de ensino jurídico não apenas reconheceu a importância da disciplina Introdução à Ciência do Direito e a proximidade entre Economia Política e Direito, como fizera o currículo implantado com a Reforma de Francisco Campos, como enfatizou a interdisciplinaridade no currículo jurídico, viabilizando a convivência de alunos de Direito com alunos de Economia e de Administração, e abrindo o ensino jurídico para a questão da economia e do desenvolvimento. Segundo Bastos, a interdisciplinaridade, que se traduzia na abertura do conhecimento jurídico para novos âmbitos do conhecimento e para o fenômeno do desenvolvimento, foi a grande e revolucionária contribuição da Universidade de Brasília para o ensino jurídico.<sup>71</sup>

O currículo do curso jurídico, impregnado pela concepção de interdisciplinaridade que orientou a criação da UnB, tinha a seguinte configuração:

#### Disciplinas do Ciclo básico:

Introdução às Ciências Sociais  
Introdução à Economia I e II  
Governo Brasileiro  
Introdução à Administração I e II  
Introdução à Ciência Política I e II  
Introdução à Sociologia  
Introdução à Ciência do Direito I e II

#### Disciplinas do Ciclo Profissional:

Direito Constitucional  
Finanças Públicas  
Direito Penal I e II

---

<sup>71</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 216).

Teoria do Direito Privado  
Direito Civil I, II e III  
Direito Administrativo I e II  
Direito Internacional Privado  
Direito Internacional Público  
Teoria Geral do Processo  
Direito Financeiro  
Direito do Trabalho  
Direito Comercial I e II  
Direito Judiciário Civil  
Direito Judiciário Penal  
Análise Jurisprudencial (optativa entre outras disciplinas e dirigida para cada ramo do conhecimento jurídico).

O projeto da UnB teve significativa importância para o ensino do Direito no Brasil, seja porque incentivou as disciplinas e estágios de avaliação da jurisprudência dos tribunais, seja porque, sem abandonar o necessário ensino da dogmática, desvinculou-se da tradição do ensino romanístico, abrindo-se para disciplinas de natureza sociológica e possibilitando um novo processo interpretativo do Direito, que não aquele baseado na certeza absoluta dos códigos, sempre tendo como por base a necessária interdisciplinaridade.

## **II.5 - O Ensino Jurídico na Ditadura Militar**

O golpe militar de 1º de abril de 1964 retoma o conflito básico entre as forças conservadoras que pretendiam prestigiar o capital internacional e as forças liberais que se aliavam ao capital nacional. Embora voltadas para o desenvolvimento nacional, as forças conservadoras, buscavam no financiamento externo a sua viabilização econômica. O novo impulso ao desenvolvimento nacional fundado na entrada de capital externo, por outro lado, exigia a formação de mão de obra especializada para atender às demandas da industrialização.

No plano educacional, aprofundou-se a opção pelo ensino profissionalizante, já experimentado no Estado Novo, e que agora deveria exibir características de neutralidade ideológica, reforçando, desse modo, o método dogmático de ensino.

A reforma educacional realizada no período do regime militar levou à escola os efeitos perversos da divisão do trabalho intelectual que fragmenta e limita o pensamento e reduz o papel do ensino superior, que era de formação das elites dirigentes, ao de simples adestramento de mão-de-obra dócil para um mercado de trabalho que não oferece oportunidades aos formandos.

O período militar é marcado pela transformação do caráter da educação superior no Brasil, que passou a preocupar-se mais com a formação profissional, ministrando um ensino voltado ao aprendizado de técnicas que preparassem o aluno para atender às demandas do mercado de trabalho em expansão por força do crescimento industrial que se verificou com o chamado “milagre brasileiro”. Tudo isso permeado por uma concepção de neutralidade do conhecimento e da própria educação, que pretendia isolar em seu próprio mundo as instituições de ensino, as quais não deveriam se preocupar com questões políticas ou filosóficas, mas dedicar-se, exclusivamente, a ensinar e a preparar as novas gerações para o papel que lhes caberia no surto desenvolvimentista que se anunciava.

Contraditoriamente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961), editada cinco dias após a promulgação da Lei n. 3.998, de 15 de dezembro de 1961, que autorizou a criação da Universidade de Brasília – UnB, foi o documento referencial da educação no Brasil moderno e a primeira lei a definir os seus princípios educacionais básicos, bem como as competências e as autoridades encarregadas de viabilizá-las.<sup>72</sup>

A lei que criou a Universidade de Brasília foi um prenúncio dos objetivos da reforma educacional e uma antecipação das profundas mudanças na vida educacional brasileira e, apesar de todas as dificuldades enfrentadas em seu processo de implantação, influenciou decisivamente a organização da universidade brasileira e as preocupações interdisciplinares dos novos currículos jurídicos.

A LDB foi promulgada num momento em que o Brasil procurava romper com as influências do Estado Novo (1937/1945), que viabilizara a indústria de base no país, e com a organização tradicional da propriedade agrária e urbana, que dificultavam a consolidação de um mercado interno ágil e com condições razoáveis de consumo, imprescindíveis à nova etapa e industrialização.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 227).

<sup>73</sup> Ibidem, p. 229.

Apesar dos esforços dos anos que sucederam a 1930, o sistema educacional não conseguiu redefinir as condições educativas necessárias ao desenvolvimento industrial, assim como não se instauraram as condições educativas fundamentais a uma sociedade democrática que despontará a partir de 1.946. A expectativa abortada pelo golpe militar de 1964, era de que o Brasil avançaria celeremente para a liquidação dos velhos compromissos institucionais e romperia os pactos oligárquicos remanescentes, abrindo espaço para o crescimento econômico da nova classe média, vinculada à burocracia das indústrias, e do operariado vinculado às modernas empresas, assim como das empresas nacionais e dos recém-criados organismos estatais paralelos.<sup>74</sup>

Em que pesem os desdobramentos posteriores que a mutilaram, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação tornou-se o texto consolidado de maior expressão educativa na história brasileira, porque definiu o sistema de ensino brasileiro, e expressou os objetivos da educação e os parâmetros que deveriam presidir a formação cívica do povo brasileiro. Na sua forma original, a LDB consistiu numa tomada de consciência dos rumos e destinos do Brasil, procurando romper com os modelos tradicionais da educação escolar e predefinindo os parâmetros formativos das gerações futuras. De certa forma, ela trouxe para o sistema de ensino global as preocupações que já determinavam e influíam na construção de uma universidade orgânica de unidades integradas e complementares, numa linha direta de sucessão ao processo de federalização das escolas superiores isoladas, que viabilizou as primeiras universidades brasileiras.<sup>75</sup>

Entretanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação sofreu o impacto das mudanças introduzidas a partir do golpe militar de 1.964, com a promulgação da Constituição de 1967, seguida da Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1.968, que promoveu a Reforma Universitária, e do Decreto-Lei n. 464, de 1.969, que precedeu a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1.969. A reforma empreendida pelo governo autoritário acabou promovendo uma acomodação entre a proposta inovadora, orgânica e estrutural da UnB e a tradição universitária brasileira de simplesmente agrupar escolas isoladas para constituir uma universidade, com reflexos diretos no ensino jurídico.

O ensino ministrado nas Faculdades de Direito aprofundou suas características profissionalizantes, pois deveria, segundo o pensamento hegemônico naquele período, formar os bacharéis em Direito destinados principalmente às funções de

---

<sup>74</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 229).

<sup>75</sup> Ibidem, p. 229.

Estado, ao exercício de atividades burocráticas e, em menor escala, no setor privado, também com predominância das atividades não jurídicas. Afirmou-se o caráter tecnicista, reprodutivista, e conformado do ensino do Direito, ao qual o método dogmático inspirado no Positivismo Jurídico se ajusta perfeitamente, conforme observa Rodrigues:

Na prática continuou existindo um curso com rigidez curricular, além de que a enumeração das matérias mostrou novamente a tendência de transformar o ensino jurídico em formador de práticos do Direito, pois havia uma quase exclusividade de cadeiras estritamente dogmáticas.<sup>76</sup>

A Resolução do Conselho Federal de Educação n. 3, de 25 de fevereiro de 1972, estabeleceu um currículo mínimo para o curso de Direito composto pelas seguintes disciplinas:

A - Básicas:

Introdução ao Estudo do Direito  
Economia  
Sociologia

B – Profissionais:

Direito Constitucional  
Direito Civil  
Direito Penal  
Direito Comercial  
Direito do Trabalho  
Direito Administrativo  
Direito Processual Civil  
Direito Processual Penal

C – Duas entre as seguintes:

Direito Internacional Público  
Direito Internacional Privado  
Ciências das Finanças e Direito Financeiro  
Direito da Navegação  
Direito Romano  
Direito Agrário  
Direito Previdenciário  
Medicina Legal

D - Exigiu-se também:

Prática Forense, sob a forma de estágio supervisionado, e  
Estudo de Problemas Brasileiros e Educação Física.

---

<sup>76</sup> Rodrigues, Horácio Wanderlei. Ensino Jurídico e Direito Alternativo. (1993, 48).

Em que pesem as características profissionalizantes e pragmáticas assumidas pelo ensino jurídico no período, Bastos avalia que o currículo de 1972, ainda que não contemplasse as proposições hermenêuticas e humanísticas do currículo jurídico proposto pela UnB, absorveu os seus propósitos interdisciplinares, criando as disciplinas formativas e facultando o ensino do Direito Romano, de modo semelhante ao que ocorreu com o Direito Eclesiástico ao fim do Império. A proposta de currículo de 1972 não deixaria, portanto, de reconhecer o propósito de substituir os fundamentos romanistas do ensino por proposições ligadas ao cotidiano das exigências e transformações econômicas e sociais.<sup>77</sup>

Segundo Bastos, o currículo de 1972 nasceu e se desenvolveu dentro da estrutura política autoritária, mas nem por isto traduzia formalmente um modelo ou uma proposta autoritária ou conservadora de ensino. Ao contrário, a sua proposta para o ensino jurídico de graduação era uma proposta aberta, que, corajosamente como a proposta de 1931, rompia com os modelos atávicos de ensino jurídico e oferecia alternativas, viabilizando não apenas o aprendizado formativo aberto, como conhecimento jurídico básico, mas também oferecendo alternativas razoáveis de formação especializada e deixando às instituições de ensino a identificação da sua vocação e do seu papel nas diferentes regiões e áreas problemáticas.<sup>78</sup>

Dentre os aspectos positivos do currículo de 1972, estariam a disciplina de Prática Forense sob a forma de estágio supervisionado, que podia funcionar como substituta do Exame de Ordem, e a possibilidade das faculdades oferecerem habilitações específicas, mediante intensificação de estudos, em matérias indicadas no currículo pleno do curso, possibilidade inovadora que, infelizmente, praticamente não foi compreendida e aproveitada pelas instituições de ensino.

Ainda segundo Bastos, a relevância da disciplina de Prática Forense através do estágio supervisionado estaria evidenciada na possibilidade de superação do ensino dogmático, tomando-se em consideração que o estágio estaria localizado entre o conhecimento ensinado dogmaticamente através dos códigos, sem teoria jurídica, e uma profissão marcada pelo pragmatismo que transforma o advogado num executor de rotinas burocráticas.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Bastos, Aurélio Wander. *O Ensino Jurídico no Brasil*, (1998, p. 342).

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 342.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 260.

Embora pudessem ser apontadas no currículo de 1972 inovações e propósitos dignos de elogio, acabou sendo desqualificado pelo crescimento massificado de alunos e de escolas sem padrões razoáveis de qualidade que se verificou no período, decorrente de um quadro político autoritário, marcado pela ausência de mecanismos abertos e transparentes que viabilizassem a aplicação e eficácia das inovações curriculares.

Em que pesem os aspectos inovadores e de extrema importância no currículo jurídico de 1972, apontados por Bastos, o crescimento quantitativo dos cursos superiores que visava dar solução à crise dos excedentes dos vestibulares, alunos aprovados além do número de vagas que exigiam ingressar na universidade, na década de 1960, aliado às restrições à expansão do ensino jurídico nas universidades públicas, foram fatores que impossibilitaram a sua implementação como proposta de currículo pleno, restringindo-se à aplicação do currículo mínimo, o que contribuiu para a massificação do ensino jurídico e implantação de processos curtos de formação acadêmica.<sup>80</sup>

Não obstante os aspectos positivos na reforma da educação superior, implementada pela Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968 e pelo Decreto-Lei n. 464, de 11 de fevereiro de 1969, e particularizada pela Resolução MEC n. 3, de 1972, acabou sendo enfatizado o ensino tecnicista, como forma de preparar os quadros técnicos e científicos necessários ao atendimento das necessidades apresentadas pelo processo de industrialização e pelo Estado autoritário em processo de expansão burocrática.

Este fato resultou numa ênfase nas disciplinas profissionalizantes, com a adoção inevitável do método de ensino dogmático que é parceiro inseparável do ensino tecnicista, consolidando a divisão do trabalho intelectual: de um lado, aqueles que cuidarão da elaboração ideológica da política, da elaboração das leis; de outro, os técnicos, entre os quais, os advogados, definitivamente reduzidos à condição de simples defensores e reprodutores da ordem estabelecida, os chamados “práticos do Direito”.

O período significou, portanto, a consolidação da divisão interna do trabalho intelectual sob a chancela do ensino superior e particularmente do ensino jurídico. O ensino do Direito passou a preparar, definitivamente, os futuros profissionais da área jurídica para uma função meramente técnica, de intelectuais orgânicos de segunda categoria, encarregados apenas da tarefa de preservação da ordem jurídica estabelecida pelos intelectuais orgânicos de primeira categoria, estes os elaboradores da ideologia dominante e do ordenamento jurídico que a representa.

---

<sup>80</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 343).

## II.6- A Constituição de 1988 e o Ensino Jurídico

A promulgação da nova Constituição da República do Brasil em 5 de outubro de 1988 foi o desfecho das lutas travadas pela sociedade civil com o propósito de restauração democrática e ampliação dos direitos da cidadania, inclusive e principalmente, o elementar direito de votar e decidir os futuros do país.

A Constituição de 1988 é o marco no desenvolvimento das instituições políticas e jurídicas brasileiras, encaminhando propostas que rompem com as práticas tradicionais de um Estado patrimonialista, oligárquico e cartorial, que predominaram no Brasil por muito tempo. A Constituição-cidadã, como foi chamada pelo Deputado Ulysses Guimarães, que presidiu os trabalhos da constituinte, tratou de instituir um Estado democrático de direito, que se manifesta na repartição e controle recíproco de poderes autônomos e independentes, fundado nos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, com prevalência dos direitos humanos, que se concretiza na garantia dos direitos individuais, coletivos e sociais, dentre os quais, de forma inédita, o direito à Educação.

É bem verdade que a nova Carta não supera as contradições que caracterizam a sociedade brasileira nos marcos do modo capitalista de produção, tendo consagrado como valor fundamental, ao lado e em contraposição ao trabalho, a livre iniciativa, isto é, os interesses do capital. Escolha que se refletiu no capítulo dedicado à Educação, no qual, após declarar que a Educação é direito de todos e dever do Estado e da família e deve ser desenvolvida com a colaboração da sociedade, e que o ensino deve observar os princípios da igualdade de acesso e permanência na escola, da liberdade de aprender e ensinar, do pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, os parlamentares constituintes elevaram à categoria de princípio a coexistência de instituições públicas e privadas (art. 206, III), assegurando que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação e avaliação de desempenho pelo poder público (art. 209, I e II).

A nova roupagem jurídica conferida à Educação se mostrou inovadora ao incluir a questão como um direito de todos e dever do Estado, da família e da sociedade, deixando de ser vista como uma espécie de privilégio ou benesse a ser concedida a poucos privilegiados. Entretanto, ao deixar aberta a porta para a iniciativa privada, possibilitou mais adiante, principalmente a partir de meados da década de 1990, o assombroso processo de expansão de cursos superiores patrocinado pelas instituições privadas de ensino,

inclusive organizadas sob a moldagem empresarial, dos quais um dos exemplos mais gritantes é o dos cursos jurídicos.

A Ordem dos Advogados do Brasil situa-se entre os atores que se destacaram e tiveram papel decisivo no movimento pela redemocratização do país, não apenas aqueles que levaram à derrocada final do regime militar, em especial pela participação decisiva na inesquecível campanha pelas eleições diretas para a Presidência da República.

Nessa época o regime militar já apresentava indícios de enfraquecimento, com a crescente desarticulação do modelo econômico apoiado nas corporações empresariais e da infra-estrutura burocrática do Estado autoritário, com reflexos importantes sobre a Universidade e as elites docentes.

O Poder Judiciário vivia uma crise estrutural ocasionada pela grande número volume de ações individuais, principalmente pelo crescimento das demandas de justiça gratuita, evidenciando a necessidade de profundas reformulações organizacionais que permitissem encaminhar a solução não apenas dos conflitos de natureza individual, mas também assegurar a aplicação dos novos direitos e garantias da cidadania difusa e coletiva, propósito no qual estavam empenhados os advogados e a OAB.

A desarticulação do regime militar fortalecia os movimentos corporativos de massas e de defesa de novos direitos civis, com destaque para o papel desempenhado pela Ordem dos Advogados do Brasil. A participação de expressivas lideranças da Advocacia nos movimentos civis provocou uma aproximação com os professores de Direito que se preocupavam com novos padrões de ensino, estágios e exames de ordem e credenciou a entidade a participar do debate e apresentar suas sugestões.

A OAB teve também participação ativa em importantes movimentos que precederam a redemocratização, como o movimento pela anistia, e aqueles que sucederam imediatamente a queda do regime, pela convocação da assembleia constituinte e nos debates que antecederam a promulgação da nova Constituição e a campanha que resultou no afastamento do primeiro presidente eleito diretamente, Fernando Collor de Melo, acusado da prática de crime de corrupção, no ano de 1992.

A participação ativa e decisiva da Ordem dos Advogados do Brasil nos movimentos cívicos que levaram à restauração da democracia, a credenciaram para tomar parte nos debates sobre os temas tratados pela assembleia constituinte. Como resultado a Advocacia foi inserida no novo texto constitucional, reconhecida como uma função

essencial à administração da justiça, inclusive conferindo à entidade o direito de ajuizamento de ações em defesa da constituição e de direitos da cidadania e dos advogados.

O fortalecimento dos movimentos de advogados e da sociedade civil que tinham por objeto a reavaliação do Estado brasileiro, do Poder Judiciário e do ensino jurídico, repercutiu na Constituição de 5 de outubro de 1988, na qual a proteção dos novos direitos civis ganhou apoio, com o conseqüente fortalecimento do papel constitucional da OAB, fato que lhe permitiu uma atuação institucional mais ostensiva e, principalmente, definir em seu estatuto as bases legais para opinar sobre o ensino jurídico.<sup>81</sup>

Segundo Bastos, a expansão desordenada no quantitativo dos cursos jurídicos, aliada à aplicação insuficiente e oportunista da Resolução CFE n. 3 de 1972, sobre os currículos, teriam levado a OAB a procurar caminhos para evitar a perda de qualidade dos cursos, através do exame de ordem, da supervisão de estágios profissionais e, principalmente, através da manifestação sobre a criação, autorização e reconhecimento de novos cursos. Tais medidas pretendiam corrigir os desvios da formação acadêmica ou, pelo menos, evitar o ingresso nos quadros da OAB e no mercado de trabalho, de profissionais despreparados.<sup>82</sup>

O novo Estatuto da Advocacia, promulgado pela Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994, na esteira dos novos parâmetros constitucionais, expressou a nova configuração da advocacia, atendendo inclusive a demanda da entidade por uma maior participação no processo decisório de criação de cursos de direito. O novo estatuto estabeleceu a competência do Conselho Federal para “colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos.” (art. 54, XV).

Culminando o processo de mobilização e discussão, com a participação da OAB, pela reforma das regras que disciplinavam o ensino jurídico, em particular, a exigência de cuidados com a qualidade dos novos cursos, que havia motivado a inclusão no novo Estatuto dos Advogados, da necessidade de se ouvir a opinião da entidade antes da criação ou reconhecimento de cursos, foi editada a Portaria MEC n. 1.886, de 30 de dezembro de 1994, que fixou novas diretrizes curriculares e conteúdo mínimo para os cursos jurídicos.

---

<sup>81</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 315).

<sup>82</sup> Ibidem, p. 314.

A referida portaria, segundo Bastos, foi a mais significativa conquista dos movimentos que reivindicavam a reformulação dos currículos jurídicos após o governo autoritário, consistindo em um importante documento precursor das novas diretrizes e bases da educação nacional, que viriam a ser estabelecidas dois anos depois, com a promulgação da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. A nova regulamentação dos cursos jurídicos tinha como pontos de sintonia com a futura Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a preocupação com a “garantia dos padrões de qualidade”, o incentivo ao “pensamento reflexivo”, o estímulo à pesquisa e à iniciação científica, que se evidencia na obrigatoriedade da monografia de conclusão de curso. Assim, arremata Bastos, apesar de publicada no contexto de profunda crise educacional, não apenas antecede alguns significativos propósitos da LDB de 1996, como consegue traduzir com pertinência e eficácia as principais expectativas dos movimentos críticos do ensino jurídico consolidados nos anos 80.<sup>83</sup>

O currículo mínimo, além do estágio obrigatório, ficou assim organizado pela Portaria MEC n. 1.886, de 30 de dezembro de 1994:

1º. Disciplinas Fundamentais:

Introdução ao Direito

Filosofia (geral e jurídica, ética geral e profissional)

Sociologia (geral e jurídica)

Economia

Ciência Política (com Teoria do Estado)

2º. Disciplinas Profissionalizantes:

Direito Constitucional

Direito Civil

Direito Administrativo

Direito Tributário

Direito Penal

Direito Processual Civil

Direito Processual Penal

Direito do Trabalho

Direito Comercial

Direito Internacional

3º. Disciplinas Complementares

4º. Disciplinas de Especialização

5º. Monografia de Conclusão de Curso

6º. Estágio de Prática Jurídica

7º. Atividades Complementares.

---

<sup>83</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 327).

Como se vê, a nova Portaria introduziu no elenco das disciplinas básicas ou fundamentais, o ensino da Filosofia e da Ciência Política, em acréscimo às disciplinas de Introdução ao Direito, Sociologia e Economia, fato que, na avaliação de Bastos, poderia “contribuir para evitar a formação tecnicista e reabrir as bases humanísticas do curso”, observando ainda, que era “o primeiro dos currículos jurídicos que abria espaço para a Sociologia Jurídica, que, apesar de sua vocação crítica, deveria estruturar-se como uma espécie de requisito das disciplinas profissionalizantes, “como forma de se incentivar um ensino voltado para pensar os códigos e não apenas pensar com os códigos”.<sup>84</sup>

Além desses aspectos, a Portaria mostrava-se inovadora ao propor a introdução de disciplinas de especialização, abrindo espaço para a escolha da vocação de cada escola e permitindo a abertura de núcleos especializados em disciplinas voltadas para o Direito Econômico, Ambiental, Direitos Humanos e Sociais, e os novos instrumentos processuais constitucionais que dão eficácia aos direitos difusos e coletivos.

De grande relevância, também, a monografia de conclusão e curso, como forma de introduzir o acadêmico no ambiente da pesquisa e da visão crítica do conhecimento jurídico, até então ministrado em bases quase que exclusivamente dogmáticas. A exigência do estágio de prática jurídica de 300 horas, com a criação do Núcleo de Prática Jurídica, aliados ao trabalho de monografia de final de curso, ao permitir um entrosamento das atividades práticas e atividades de pesquisa, trariam um ganho qualitativo aos cursos jurídicos que somente a experiência futura poderia confirmar.

A nova portaria procurou, portanto, superar o tecnicismo atribuído ao currículo de 1972, que esvaziou o humanismo da formação jurídica, e absorver novos parâmetros de capacitação do aluno de Direito, voltados principalmente para as novas exigências sociais e tecnológicas e para o imprescindível aprendizado interdisciplinar e prático, apoiados em novos propósitos e modelos metodológicos de ensino e aprendizagem que refletissem as novas exigências sociais e as esperanças acumuladas nos debates acadêmicos e encontros da OAB.<sup>85</sup>

O currículo de 1994 resgatou a esperança de superação do padrão profissionalizante, tecnicista e dogmático que caracterizava o ensino jurídico, abrindo as portas para a construção de um projeto pedagógico pautado por uma visão humanista, crítica e transformadora do ensino do Direito no Brasil.

---

<sup>84</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 330).

<sup>85</sup> Ibidem, p. 328.

## II.7 – A Crise do Ensino Jurídico no Brasil Neoliberal

A julgar pela literatura disponível sobre o assunto, o ensino jurídico no Brasil tem enfrentado sucessivas crises, as quais parecem estar relacionadas com a própria crise das instituições jurídicas, ou mais propriamente, as instituições estatais encarregadas da produção, reprodução e aplicação do ordenamento jurídico representativo de interesses de classes. Interesses hegemônicos em determinados momentos, conflitantes e contraditórios em outros, mas, de conformidade com a tradição política das elites brasileiras, sempre buscando a conciliação que, de um lado permite a manutenção de determinados privilégios, de outro, sufoca as reivindicações populares por democracia e justiça social.

Analisando o ensino jurídico a partir dos anos 1970, Bastos observa que o ensino jurídico tem enfrentado diversas crises circunstanciais, e não propriamente uma crise localizada e específica. Tais crises não traduziriam apenas fatores endógenos, próprios do ensino jurídico, mas também um conjunto de fatores exógenos, os quais refletiriam a crise do Estado brasileiro, especialmente, a crise do Poder Judiciário. Neste sentido, afirma Bastos, “a crise do ensino jurídico é uma crise das instituições jurídicas”.<sup>86</sup>

Segundo Bastos, a crise do ensino jurídico reproduz a crise do Estado, a crise de nossas instituições, e especialmente, a crise do Poder Judiciário e da Universidade. A superação da crise implica, necessariamente, a superação da crise do Estado, a identificação de mecanismos que permitam que o ensino jurídico não apenas reproduza o conhecimento oficial, mas produza conhecimento jurídico criativo.<sup>87</sup>

Esse ensino jurídico em crise estaria dominado, de um lado, por um viés excessivamente dogmático, desvinculado das outras dimensões do conhecimento que fazem referência ao homem e à sociedade e, de outro, por um ensino abstrato do Direito, que estaria cada vez mais desvinculado da dinâmica social. A legislação que regulamenta os currículos jurídicos traduz os interesses e expectativas dominantes do Estado brasileiro e, sendo esses currículos estudados como sistematizações abstratas do conhecimento e da linguagem oficialmente codificados, acaba vinculando os propósitos educativos do Estado aos interesses sociais e políticos circunstancialmente dominantes, inviabilizando a criatividade para privilegiar meros padrões de reprodução do conhecimento jurídico.

---

<sup>86</sup> Bastos, Aurélio Wander. O Ensino Jurídico no Brasil, (1998, p. 314).

<sup>87</sup> Ibidem, p. 282.

Há estudos mais recentes que confirmam não somente que o paradigma dominante no ensino jurídico continua sendo o Positivismo Jurídico, mas que a causa principal da crise do ensino jurídico dogmático reside precisamente nas limitações que caracterizam este paradigma.

Rodrigues<sup>88</sup> afirma que o ensino ministrado no Brasil caracteriza-se pelo conservadorismo, sendo, em geral, dogmático, codificado e formalizado, fruto do legalismo e do exegetismo, características essas devidas à influência do Positivismo no pensamento e na cultura jurídica que levou à adoção do método lógico-formal e à redução da ciência do Direito à ciência do Direito positivo – a dogmática jurídica, sugerindo que, para a superação dessa crise do ensino jurídico, é necessária uma verdadeira revolução, com a substituição do paradigma dominante na ciência do Direito.

Segundo Carlini, o ensino do Direito é caracterizado por aulas expositivas preparadas a partir de manuais, livros de doutrina e apostilas, confirmando a hipótese de que o método de ensino é dogmático-positivista:

Apesar das críticas que têm sido feitas, é inevitável constatar que as aulas dos cursos de Direito ainda são preparadas em sua grande maioria a partir de informações contidas em manuais, apostilas e livros de doutrina que, fundamentalmente, analisam a legislação existente sobre cada tema, sem preocupação com o aspecto crítico ou com o aspecto didático. As aulas nas faculdades de Direito quase sempre são ministradas de forma expositiva, e os alunos são incentivados a participar delas como ouvintes, de preferência, atentos e silenciosos.<sup>89</sup>

Para Tagliavini há uma ligação entre a escolha do método positivista-dogmático e o ensino do Direito de idênticas características. Diz ele:

Se a escolha filosófica é decisiva, não menos importante é a escolha metodológica. Se o pressuposto é positivista-dogmático, o ensino do Direito terá as mesmas características, cabendo ao professor ensinar as verdades estabelecidas aos seus passivos alunos. Diante de classes, em geral, numerosas, o professor dá uma aula-conferência, expondo o Direito estabelecido através do método do *código comentado*. É o modelo copiado de Coimbra, discursivo e descritivo. Não raro, os professores exigem que os alunos decorem os artigos e, quando pedem interpretação, os alunos devem fazê-la de acordo com a doutrina adotada pelo mestre, sem poder questioná-la.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Rodrigues, Horácio Wanderlei. *Ensino Jurídico e Direito Alternativo*, (2000, p. 15-33).

<sup>89</sup> Carlini, Angélica. *A aprendizagem baseada em problemas e o ensino jurídico no Brasil*, (2004, p. 14).

<sup>90</sup> Tagliavini, João Virgílio. *Filosofia do Direito: Uma proposta de ensino*, (1999, p. 28-29).

O ensino dogmático tem sido apontado como o provável responsável pela crise do ensino jurídico, cujos elementos de visibilidade seriam o insucesso da grande maioria dos Bacharéis nos exames de ingresso na Ordem dos Advogados do Brasil e a reprovação em massa nos concursos para as principais carreiras jurídicas, como as da Magistratura, do Ministério Público e da Advocacia Pública.

Em outro estudo, Machado<sup>91</sup> também atribui a perda de qualidade do ensino jurídico a causas operacionais, como as questões curriculares, didáticas, pedagógicas e administrativas das faculdades de Direito. Além de causas funcionais, o autor aponta, talvez como o principal fator de desencadeamento da queda de qualidade do ensino jurídico, uma crise estrutural de todo o sistema, a qual estaria intimamente ligada aos métodos e aos paradigmas ideológico e epistemológico que orientam a produção e a reprodução do conhecimento jurídico.

Vê-se, portanto, que a concepção de Direito conhecida como Positivismo Jurídico, ou normativismo-positivista, cuja expressão teórica mais requintada é aquela elaborada por Hans Kelsen<sup>92</sup>, que tem a norma jurídica positivada como objeto único de estudo da Ciência Jurídica, é apontada como o paradigma epistemológico que orienta o conhecimento jurídico, sua reprodução e a própria práxis do Direito.

Esse paradigma epistemológico, fundado na crença da neutralidade do conhecimento jurídico, cuja matriz é o liberalismo clássico, estaria dando sinais de franco esgotamento, em face da contradição entre a formação inteiramente despolitizada e alienante do bacharel em Direito que é proporcionada pelo método dogmático de ensino, e a atuação prática requerida do “operador do Direito”, num contexto de profundas desigualdades sociais, às quais uma cultura jurídica positivista não conseguiria responder.

A mudança do paradigma epistemológico da produção e transmissão do conhecimento é apontada como um caminho para o enfrentamento da crise do ensino jurídico, o que se daria, no plano metodológico, pela superação do instrumental dedutivo ou lógico-formal, que reduz o objeto da Ciência Jurídica apenas à sua dimensão normativa, com desprezo pelo seu caráter histórico e sua substituição por uma metodologia dialética, que proporcionasse uma concepção histórico-dialética do Direito que libertasse o “operador do Direito” da alienação política de que é vítima.

---

<sup>91</sup> Machado, Antônio Alberto. Ministério Público: Democracia e Ensino Jurídico, (1999).

<sup>92</sup> Kelsen, Hans. Teoria Pura do Direito, (2003).

Agora, é preciso fazer Justiça ao Kelsen, em que pese o fato de que para ele Justiça era algo que não se inseria no âmbito da sua Ciência Pura do Direito. É preciso lembrar que nem mesmo ele excluía a importância das demais ciências sociais para a formação de um jurista, embora observando que estas áreas do conhecimento não integravam a Ciência Pura do Direito. Diz ele:

A eliminação de um problema da esfera da Teoria Pura do Direito não implica, é claro, negar legitimidade desse problema ou da ciência que dele trata. O Direito pode ser objeto de diversas ciências; a Teoria Pura do Direito nunca pretendeu ser a única ciência do Direito possível ou legítima. A sociologia do Direito e a história do Direito são outras. Elas, juntamente com a análise estrutural do Direito, são necessárias para uma compreensão completa do fenômeno complexo do Direito.<sup>93</sup>

É de se indagar também, se a sociedade civil está disposta a outorgar aos advogados uma liberdade maior na aplicação da lei, quando estão em jogo direitos ou interesses públicos (do Estado) ou da sociedade; a transferir, em alguma medida, uma parcela do poder de legislar, que está tradicionalmente concentrado no parlamento, portanto, com reflexos na separação de poderes, para profissionais das carreiras jurídicas, os quais, desde há muito tempo, já não cumprem mais o papel de construtores de uma nova realidade jurídica. O que remete aos seguintes problemas:

1. Quem é que pode melhor definir o Direito, transformando-o, o profissional ou o parlamentar? O que é mais democrático?
2. Como mudar o paradigma epistemológico cuja matriz ideológica é o liberalismo clássico, sem que seja superada a sociedade capitalista que o engendra?
3. Ou será que as exigências de expansão global dos mercados que reclamam segurança dos contratos, previsibilidade das decisões judiciais, e cumprimento estrito da lei, não estariam a indicar que o paradigma está longe de se esgotar?
4. Ou ainda, será que, embora aprisionado pelo paradigma epistemológico, o ensino do Direito pode ser pensado de uma forma que liberte o jurista desta camisa de força?

Encarada a questão sob a ótica do perfil profissional que se espera do futuro “operador de Direito”, há estudos que apontam a existência de uma tensão fundamental

---

<sup>93</sup> Kelsen, Hans. O que é Justiça? (2001, p. 291).

entre dois movimentos estruturais desencadeados a partir do processo de abertura democrática. Um consiste na democratização do Estado, que se consolida com a promulgação da Constituição Federal de 1988; outro é protagonizado pela sociedade civil que se organiza, de forma autônoma e pluralista através de entidades ou associações, com o propósito de defesa de Direitos e interesses de nova geração. Esta tensão teria como causa a incapacidade cada vez maior do Estado suprir as novas demandas da sociedade civil organizada. Nesse novo contexto, observa Capellari,

os operadores jurídicos formados nos cursos de Direito, de modo geral, não atendem de forma satisfatória nem as demandas apresentadas pela sociedade civil, pois não possuem uma bagagem teórica e técnica necessária à defesa e garantia dos Direitos fundamentais, nem ao perfil exigido pelo mercado, altamente competitivo, que procura cada vez mais profissionais com maior qualificação.<sup>94</sup>

Todavia, não me parece que esta análise das causas das contradições enfrentadas pelo Advogado tenha explicação simplesmente no fato de que haveria um conflito entre a formação marcada por uma concepção de Direito privada, individualista e dogmática e o crescimento dos movimentos da sociedade civil organizada em defesa de Direitos e interesses difusos coletivos. A crise deve mais à impossibilidade de se conciliar o paradigma ideológico capitalista que transforma tudo e todos em mercadoria, e seu consectário epistemológico, o Positivismo Jurídico, que trata a todos como se fossem iguais, com a realidade profundamente desigual que relega à miséria e ao analfabetismo milhões de brasileiros.

O diagnóstico apresentado pela literatura especializada brevemente compilada nas seções precedentes não consegue ir muito além de supostas causas intrínsecas da chamada crise do ensino do Direito. Quando muito aponta o paradigma ideológico ou epistemológico como o grande responsável pela falência do ensino superior, sugerindo que uma mudança de paradigma pudesse levar à superação da crise, isto é, à melhoria do ensino de um modo geral. Ao proporem esta mudança de paradigma, o fazem de maneira extremamente limitada, prevendo um deslocamento do foco do indivíduo para a sociedade ou para as organizações sociais que atuam em defesa dos chamados direitos difusos ou coletivos, direitos do cidadão, direitos do consumidor, direitos da criança e do adolescente, entre outros.

---

<sup>94</sup> Capellari, Eduardo. Considerações acerca da reforma dos cursos jurídicos no Brasil. (2001, p. 22/23).

Tudo, porém, perfeitamente dentro da lógica do mercado e em conformidade com a divisão do trabalho que marca o sistema capitalista, cujos efeitos urge superar, em especial, a divisão do trabalho intelectual separando os papéis de elaborador e de mero aplicador da ideologia e a conseqüente fragmentação do conhecimento que ela determina.

Não percebem que enquanto estiverem concentrados em substituir uma teoria pura por outra, um paradigma epistemológico por outro, dentro do mesmo campo em que se insere a Ciência Jurídica, desde o advento da sociedade capitalista, não lograrão sucesso em promover uma verdadeira revolução no ensino do Direito, que possibilite a formação de juristas-cidadãos e não simples técnicos do Direito.

A grande mudança paradigmática que urge realizar é aquela que coloca a práxis como a base de todas as formulações intelectuais, ideológicas, inclusive o Direito e o seu modo de ensinar. Não a prática tomada no sentido do empírico da ciência moderna que, por processo de indução, se encerra na simples generalização do resultado encontrado. Mas a práxis tal como a concebe o materialismo histórico-dialético, segundo o qual o conhecimento se dá quando o sujeito, após a elaboração teórica que retira do concreto, a ele retorna, promovendo a síntese, como resultado de múltiplas determinações. Ou, como diz Marx na Tese número II a Feuerbach:

A questão de atribuir ao pensamento humano uma verdade objetiva não é questão teórica, mas sim uma questão prática. É na práxis que o homem precisa provar a verdade, isto é, a realidade e a força, a terrenalidade do seu pensamento. A discussão sobre a realidade ou a irrealidade do pensamento – isolado da práxis – é puramente escolástica.<sup>95</sup>

Não percebem que a práxis que acaba determinando a filosofia que orienta a Ciência Jurídica e o ensino do Direito no mundo ocidental, e no Brasil em particular, é, cada dia mais, a do mercado e da divisão do trabalho. Levada ao extremo, esta práxis impõe a transformação do ensino em mercadoria, em um processo de produção com o qual colaboram os professores, conscientemente ou não, cada qual ministrando uma pequena parcela do conhecimento fragmentado que lhe coube, na verdadeira fábrica de diplomas em que se converteram as faculdades de Direito. A divisão do trabalho que leva à alienação do trabalhador e à sua conversão em mercadoria tem aqui a sua expressão mais acabada.

---

<sup>95</sup> Marx, Karl e Engels, Friedrich. A Ideologia Alemã, (1998, p. 100).

A transformação do ensino em mercadoria à venda nas faculdades de Direito, é somente uma primeira etapa do processo de coisificação do próprio estudante, futuro bacharel e de sua transformação em mercadoria ele próprio. Saindo das linhas de montagem aos borbotões, os bacharéis irão disputar uma vaga no bem a propósito chamado “mercado de trabalho”, onde a proletarização e a competição desenfreada os aguarda.

Pode-se dizer, portanto, que a crise do ensino jurídico vivida na década de 1990 e que ainda não está superada, decorre do conflito de interesses que se manifesta naquele período, nos debates acerca da criação de novos cursos e do estabelecimento das novas diretrizes curriculares, de conformidade com os parâmetros estabelecidos pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Esses debates surgem após a queda do regime autoritário, e refletem internamente as grandes transformações que ocorriam no mundo, em especial a queda do regime socialista do bloco soviético e a expansão do mercado mundial sob a bandeira da globalização e do chamado neoliberalismo.

A redemocratização ocorre em momento de esgotamento do modelo econômico baseado no financiamento externo, com a retomada do fenômeno da inflação, altas taxas de juros e estagnação econômica, cujo resultado é uma queda acentuada na taxa de crescimento econômico, fechamento de indústrias nacionais, aumento do desemprego e redução da massa salarial.

A alternativa escolhida para tirar o país da crise em que se encontrava foi a adoção das medidas monetaristas impostas pelo sistema financeiro mundial e apregoadas pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, em especial o rigoroso controle monetário e a redução das despesas do Estado, ou mais precisamente, a abertura ao capital financeiro internacional volátil, como condição para a concessão de financiamentos, opção que implicou a aceitação do novo paradigma ideológico – o neoliberalismo – com as conseqüências dela advindas.

Aplicado já há algum tempo na Inglaterra e em outros países centrais, onde, até mesmo, já passava por modificações e reformulações, o modelo neoliberal consiste na abertura do país aos capitais mundiais, numa expansão do capitalismo mundial sobre fronteiras antes inexpugnáveis. Expansão que atinge setores considerados estranhos ou impróprios à exploração econômica com objetivo de lucro, como a Educação, a Saúde, e outras áreas até então reservadas à iniciativa do próprio Estado.

Embora nada trouxesse de novidade, pois as idéias liberais já haviam sido experimentadas em extensão e profundidade no período do liberalismo clássico, o discurso neoliberal, que pregava a redução da ingerência estatal em questões tidas como de interesse privado, ao ser assumido pelas elites governantes do País, levou à entrega de uma ampla fatia das atividades antes restritas ao setor público, à livre exploração dos capitalistas.

A promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, e, principalmente, a edição da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, em 1996, instrumentos normativos que consagraram a autonomia universitária e uma maior liberdade para a criação de escolas e cursos, aliados à vitória eleitoral que levou ao poder grupos políticos que defendiam a diminuição da presença do Estado em setores tradicionalmente ocupados pelo setor público, propiciaram o início do processo de expansão de cursos superiores em proporções inéditas no Brasil.

É bem verdade que, ao mesmo tempo em que atendia à necessidade de expansão do capital mundial, o aumento do número de instituições, cursos e vagas no Ensino Superior, oferecia a ilusão de que estaria sendo satisfeita a necessidade de expansão de vagas de trabalho, o que estaria assegurado, ou pelo menos oferecia essa idéia, para aqueles que “adquirissem” seus diplomas na novíssima escola lucrativa, passaporte para a colocação no mercado de trabalho.

A política de expansão dos cursos superiores também encontrava justificativa no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n. 10.172 de 09 de janeiro de 2001, que estabeleceu a meta de que até o final de uma década, deve ser assegurada matrícula no ensino superior a pelo menos 30 % dos jovens com idade entre 18 e 24 anos.

Nesse contexto, e contraditoriamente aos princípios que haviam norteado o novo texto constitucional, principalmente no que diz respeito à questão da garantia da qualidade da educação superior no Brasil, teve lugar um processo inédito de expansão dos cursos superiores, a partir de meados da década de 1.990. A extinção do Conselho Federal de Educação imediatamente antes da promulgação da nova LDB, em dezembro de 1996, que possibilitou a edição de diversos regulamentos pelo Poder Executivo, forneceu as condições necessárias à prevalência da política de expansão de cursos, que encontrava respaldo na garantia de liberdade de ensino às instituições privadas, sujeitas apenas à avaliação da qualidade dos cursos.

Ocorre que a abertura da LDB para uma política de expansão de cursos conflitava com os parâmetros curriculares estabelecidos pela Portaria MEC n. 1.886, de 30

de dezembro de 1994, e se chocava com as propostas de entidades que defendiam a elevação da qualidade do ensino jurídico com um controle mais efetivo sobre o processo de criação de cursos, como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e, posteriormente, a Associação Brasileira de Ensino do Direito – ABEDi.

A necessidade de compatibilizar as diretrizes curriculares de 1994 com a política de expansão de cursos, explica os inúmeros debates, discussões, e propostas alternativas, tidas e apresentadas nos fóruns, encontros e desencontros que marcaram o embate entre os dois grupos interessados na questão da educação superior, no geral, e no ensino do direito, no particular.

O Conselho Nacional de Educação tentou estabelecer novas diretrizes curriculares para os cursos de Direito, revogando a Portaria MEC n. 1.886, de 30 de dezembro de 1994, com a publicação do Parecer CNE/CES n. 146/02, da Câmara de Educação Superior, em abril de 2002, que foi prontamente rejeitado pela comunidade acadêmica, pela OAB, e pela ABEDi, dada a ausência, nas diretrizes curriculares propostas, de referência às seguintes questões:

1. concepção e objetivos do curso;
2. pós-graduação e sua integração com a graduação;
3. áreas temáticas de concentração de estudos, habilitações ou ênfases, a critério da instituição;
4. estruturação do Núcleo de Prática Jurídica;
5. biblioteca e acervo atualizados;
6. ênfase nas atividades de pesquisa e extensão, atividades complementares, estágio supervisionado e trabalho de conclusão de curso;
7. expressa indicação dos conteúdos essenciais nos eixos fundamental, profissional e de formação prática; e
8. exigência de duração mínima de cinco anos para o curso, quando se tratar de regime fechado.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Silva, José Carlos Almeida da. Diretrizes curriculares para os cursos de Direito. Anuário ABEDi, Ano 2, n. 2. Florianópolis: Boiteux, 2004, p. 238.

O Parecer n. 146/02, que havia sido rejeitado pela comunidade ligada ao ensino jurídico, acabou definitivamente rejeitado em decisão do Superior Tribunal de Justiça e revogado pelo próprio Conselho Nacional de Educação. Diante da rejeição pela comunidade e anulação pelo Poder Judiciário, o Conselho Nacional da Educação abriu espaço para as manifestações dos principais interessados na questão e, tempos depois, editou novo parecer incorporando boa parte das sugestões recebidas, principalmente, aquelas apresentadas pela Associação Brasileira de Ensino do Direito – ABEDi.

O Parecer CNE/CES n. 055/2004, de 18 de fevereiro de 2004, aprovou novas diretrizes curriculares para o curso de Direito, estabelecendo que a organização dos cursos deveria indicar os componentes curriculares, abrangendo o perfil do formando, as competências e habilidades, os conteúdos curriculares e a duração do curso, o regime de oferta, as atividades complementares, o sistema de avaliação, o estágio curricular supervisionado, o trabalho de conclusão de curso ou de graduação, este como componente opcional da instituição.

Ainda de acordo com o Parecer CNE/CES n. 055/2004, o projeto pedagógico do curso de Direito, além da clara concepção do curso jurídico, suas peculiaridades, seu currículo pleno e sua operacionalização, deveria contemplar os seguintes elementos estruturais:

1. objetivos gerais do curso, contextualizados em relação às suas inserções institucional, política, geográfica e social;
2. condições objetivas de oferta e a vocação do curso;
3. cargas horárias das atividades didáticas e da integralização do curso;
4. formas de realização da interdisciplinaridade;
5. modos de integração entre teoria e prática;
6. formas de avaliação do ensino e da aprendizagem;
7. modos da integração entre graduação e pós-graduação, quando houver;
8. cursos de pós-graduação lato sensu, nas modalidades especialização integrados e/ou subsequentes à graduação, de acordo com o surgimento de novos ramos jurídicos, e de aperfeiçoamento, de acordo com as efetivas demandas do desempenho profissional.
9. incentivo à pesquisa, como necessário prolongamento da atividade de ensino e como instrumento para a iniciação científica;
10. concepção e composição das atividades de estágio curricular supervisionado, suas diferentes formas e condições de realização, bem como a implantação do Núcleo de Prática Jurídica, responsável também por atividades extensionistas;
11. concepção e composição das atividades complementares.

Ainda segundo o Parecer n. 055/2004, o curso deveria assegurar uma sólida formação geral, humanística e axiológica; capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica; adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania.

De tal modo que o curso de graduação em Direito devia possibilitar a formação profissional que favoreça o desenvolvimento das seguintes habilidades e competências:

I - leitura, compreensão e elaboração de textos, atos e documentos jurídicos ou normativos, com a devida utilização das normas técnico-jurídicas;

II - interpretação e aplicação do Direito;

III - pesquisa e utilização da legislação, da jurisprudência, da doutrina e de outras fontes do Direito;

IV – adequada atuação técnico-jurídica, em diferentes instâncias, administrativas ou judiciais, com a devida utilização de processos, atos e procedimentos;

V - correta utilização da terminologia jurídica ou da Ciência do Direito;

VI - utilização de raciocínio jurídico, de argumentação, de persuasão e de reflexão crítica;

VII - julgamento e tomada de decisões; e

VIII - domínio de tecnologias e métodos para permanente compreensão e aplicação do Direito.

Os cursos de graduação em Direito deveriam contemplar ainda, em seus projetos pedagógicos e em sua organização curricular, conteúdos que atendam aos seguintes eixos interligados de formação:

I – Eixo de Formação Fundamental, que tem por objetivo integrar o estudante no campo do Direito, estabelecendo as relações do Direito com outras áreas do saber, abrangendo, dentre outros condizentes com o projeto pedagógico, estudos que envolvam conteúdos essenciais sobre filosofia, sociologia, economia, ciência política, psicologia, antropologia e ética;

II – Eixo de Formação Profissional, abrangendo, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação do Direito, observadas as peculiaridades dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados segundo a evolução da ciência do direito e sua aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações internacionais, incluindo-se, dentre outros condizentes com o projeto pedagógico, conteúdos essenciais sobre introdução ao direito, direito constitucional, direito administrativo, direito tributário, direito penal, direito civil, direito empresarial, direito do trabalho, direito internacional e direito processual; e

III – Eixo de Formação Prática, que objetiva a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nos demais eixos, especialmente nas atividades relacionadas com o estágio curricular supervisionado, as atividades complementares e trabalho de curso, quando exigido, na forma do regulamento emitido pela instituição de ensino.

A organização curricular do curso estaria livre para estabelecer as condições para a sua efetiva conclusão e integralização curricular, de acordo com os seguintes regimes acadêmicos que as instituições de ensino superior adotarem: regime seriado anual; regime seriado semestral; sistema de créditos com matrícula por disciplina ou por módulos acadêmicos, com a adoção de pré-requisitos.

O “trabalho de curso” ou de “graduação” foi considerado um componente curricular opcional da instituição, ficando ao seu critério também escolher uma das seguintes modalidades: monografia, projetos de atividades centrados em determinada área teórico-prática ou de formação profissional do curso, ou ainda apresentação de trabalho sobre o desempenho do aluno no curso, que reúna e consolide as experiências em atividades complementares e teórico-práticas, inclusive as atividades de pesquisa e extensão jurídica.

A nova proposta de diretrizes curriculares aprovada pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação trazia referências expressas às contribuições e sugestões recebidas da comunidade acadêmica, da Ordem dos Advogados do Brasil e, principalmente da ABEDi, inclusive com a incorporação da análise crítica que a entidade desenvolve sobre o ensino jurídico e dos fundamentos filosóficos, metodológicos e pedagógicos que referenciam a referida análise.

Entretanto, o parecer não atendeu inteiramente aos anseios apresentados, principalmente, ao prever que o trabalho de conclusão de curso seria opcional e ao deixar de estabelecer a duração mínima do curso. As críticas acabaram se expressando em um pedido formal de reconsideração apresentado pela ABEDi, que deu origem a um novo pronunciamento da Câmara de Educação Superior, através do Parecer CNE/CES n. 211/2004, aprovado em 8 de julho de 2004, consolidando as diretrizes propostas pelo Parecer CNE/CES n. 055/2004, e restabelecendo a obrigatoriedade do trabalho de conclusão de curso. O Parecer CNE/CES n. 211/2004 deu origem à Resolução n. 9, da Câmara de Educação Superior, que, finalmente, instituiu as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Direito, a seguir resumidas:

A organização do Curso de Graduação em Direito deve se expressar através do projeto pedagógico, abrangendo o perfil do formando, as competências e habilidades, os conteúdos curriculares, o estágio curricular supervisionado, as atividades complementares, o sistema de avaliação, o trabalho de curso como componente curricular obrigatório, o regime acadêmico de oferta, a duração do curso, além de outros aspectos que tornem consistente o referido projeto pedagógico. O Projeto Pedagógico do curso, além da clara concepção do curso de Direito, suas peculiaridades, seu currículo pleno e operacionalização, deve abranger, sem prejuízo de outros, os seguintes elementos estruturais:

I – concepção e objetivos gerais do curso, contextualizados em relação às suas inserções institucional, política, geográfica e social;

II – condições objetivas de oferta e a vocação do curso;

III – cargas horárias das atividades didáticas e da integralização do curso;

IV – formas de realização da interdisciplinaridade;

V – modos de integração entre teoria e prática;

VI – formas de avaliação do ensino e da aprendizagem;

VII – modos da integração entre graduação e pós-graduação, quando houver;

VIII – incentivo à pesquisa e à extensão, como necessário prolongamento da atividade de ensino e como instrumento para a iniciação científica;

IX – concepção e composição das atividades de estágio curricular supervisionado, suas diferentes formas e condições de realização, bem como a forma de implantação e a estrutura do Núcleo de Prática Jurídica;

X – concepção e composição das atividades complementares; e,

XI – inclusão obrigatória do Trabalho de Curso.

Ainda segundo as diretrizes, o curso de Direito deverá assegurar sólida formação geral, humanística e axiologia, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania, bem como possibilitar a formação profissional que revele, pelo menos, as seguintes habilidades e competências:

I – leitura, compreensão e elaboração de textos, atos e documentos jurídicos ou normativos, com a devida utilização das normas técnico-jurídicas;

II – interpretação e aplicação do Direito;

III – pesquisa e utilização da legislação, da jurisprudência, da doutrina e de outras fontes do Direito;

IV – adequada atuação técnico-jurídica, em diferentes instâncias, administrativas ou judiciais, com a devida utilização de processos, atos e procedimentos;

V – correta utilização da terminologia jurídica ou da Ciência do Direito;

VI – utilização de raciocínio jurídico, de argumentação, de persuasão e de reflexão crítica;

VII – julgamento e tomada de decisões; e,

VIII – domínio de tecnologias e métodos para permanente compreensão e aplicação do Direito.

Igualmente, o curso de graduação em Direito deverá contemplar, no Projeto Pedagógico e na Organização Curricular, conteúdos e atividades que atendam aos seguintes eixos interligados de formação:

I – Eixo de Formação Fundamental, que tem por objetivo integrar o estudante no campo, estabelecendo as relações do Direito com outras áreas do saber, abrangendo dentre outros estudos que envolvam conteúdos essenciais sobre Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia.

II – Eixo de Formação Profissional, abrangendo, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação, observadas as peculiaridades dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados segundo a

evolução da Ciência do Direito e sua aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações internacionais, incluindo-se necessariamente, dentre outros condizentes com o projeto pedagógico, conteúdos essenciais sobre Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional e Direito Processual; e

III – Eixo de Formação Prática, objetivando a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nos demais Eixos, especialmente nas atividades relacionadas com o Estágio Curricular Supervisionado, Trabalho de Curso e Atividades Complementares.

A organização curricular do curso de graduação em Direito deverá estabelecer expressamente as condições para a sua efetiva conclusão e integralização curricular de acordo com o regime acadêmico adotado: regime seriado anual; regime seriado semestral; sistema de créditos com matrícula por disciplina ou por módulos acadêmicos, com a adoção de pré-requisitos.

O Estágio Supervisionado é componente curricular obrigatório, indispensável à consolidação dos desempenhos profissionais desejados, inerentes ao perfil do formando, devendo cada instituição, por seus colegiados próprios, aprovar o correspondente regulamento, com suas diferentes modalidades de operacionalização.

O Estágio será realizado na própria instituição, através do Núcleo de Prática Jurídica, que deverá estar estruturado e operacionalizado de acordo com regulamentação própria, aprovada pelo conselho competente, podendo, em parte, contemplar convênios com outras entidades ou instituições e escritórios de advocacia; em serviço de assistência judiciária implantados na instituição, nos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública ou ainda em departamentos jurídicos oficiais, importando, em qualquer caso, na supervisão das atividades e na elaboração de relatórios que deverão ser encaminhados à Coordenação de Estágio das IES, para a avaliação pertinente.

As atividades complementares são componentes curriculares enriquecedores e complementadores do perfil do formando, possibilitam o reconhecimento, por avaliação de habilidades, conhecimento e competência do aluno, inclusive adquirida fora do ambiente acadêmico, incluindo a prática de estudos e atividades independentes, transversais, opcionais, de interdisciplinaridade, especialmente nas relações com o mercado do trabalho e com as ações de extensão junto à comunidade.

O Trabalho de Curso é componente curricular obrigatório, desenvolvido individualmente, com conteúdo a ser fixado pelas Instituições de Educação Superior em Função de seus Projetos Pedagógicos.

Somente através do Parecer CNE/CES n. 329/2004, de 11 de novembro de 2004, foi estabelecida a carga horária de diversos cursos de graduação, tendo sido fixada em 3.700 horas a duração do curso de Direito, não computado o tempo dedicado ao estágio curricular supervisionado.

Enquanto era travada a batalha pela definição das diretrizes curriculares para o curso de direito, a expansão da oferta de cursos superiores, inclusive e principalmente de Direito, prosseguiu a olhos vistos no período estudado (1995-2004).

A escolha do período se deve ao fato de que a lógica expansionista de mercado sobre áreas antes reservadas à ação estatal, ainda que tenha se iniciado durante o Governo espalhafatoso de Fernando Collor de Mello (1990-1992), e continuado, em menor intensidade, no Governo transitório e não menos mirabolante de Itamar Franco (1992-1994), ganhou consistência e intensidade no período do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e persistiu produzindo efeitos no Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006).

A limitação também se deve à impossibilidade material, uma vez que estavam disponíveis no sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, do Ministério da Educação, na Internet, de onde foram obtidas as informações, apenas os dados relativos aos censos da Educação Superior realizados até o ano de 2004. Assim, aos dados do Governo FHC, foram acrescentadas informações pertinentes aos dois primeiros anos do Governo Lula, para que se possa verificar se houve ou não uma modificação no processo de expansão de instituições e cursos superiores no setor privado, como vinha ocorrendo nos governos anteriores.

O resultado da política expansionista do Ensino Superior nos anos de 1995-2004 pode ser visto no Quadro I, que exhibe a evolução do número de instituições de ensino superior durante o Governo de FHC (1995-2002) e os primeiros anos do Governo Lula (2003-2004). Na Figura 1 pode ser visualizada a evolução da relação entre o número de instituições públicas e privadas, evidenciando a tendência ao crescimento da proporção das últimas em relação às primeiras.

Quadro I – Evolução do número de instituições de ensino superior (1995-2004).

Ano	Nº Total	Públicas		Privadas	
		Nº	%	Nº	%
1995	894	210	23,5	684	76,5
1996	922	211	22,9	711	77,1
1997	900	211	23,4	689	76,6
1998	973	209	21,5	764	78,5
1999	1097	192	17,5	905	82,5
2000	1180	176	14,9	1004	85,1
2001	1391	183	13,2	1208	86,8
2002	1637	195	11,9	1442	88,1
2003	1859	207	11,1	1652	88,9
2004	2013	224	11,1	1789	88,9

Fonte: INEP: Censo da Educação Superior ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)).

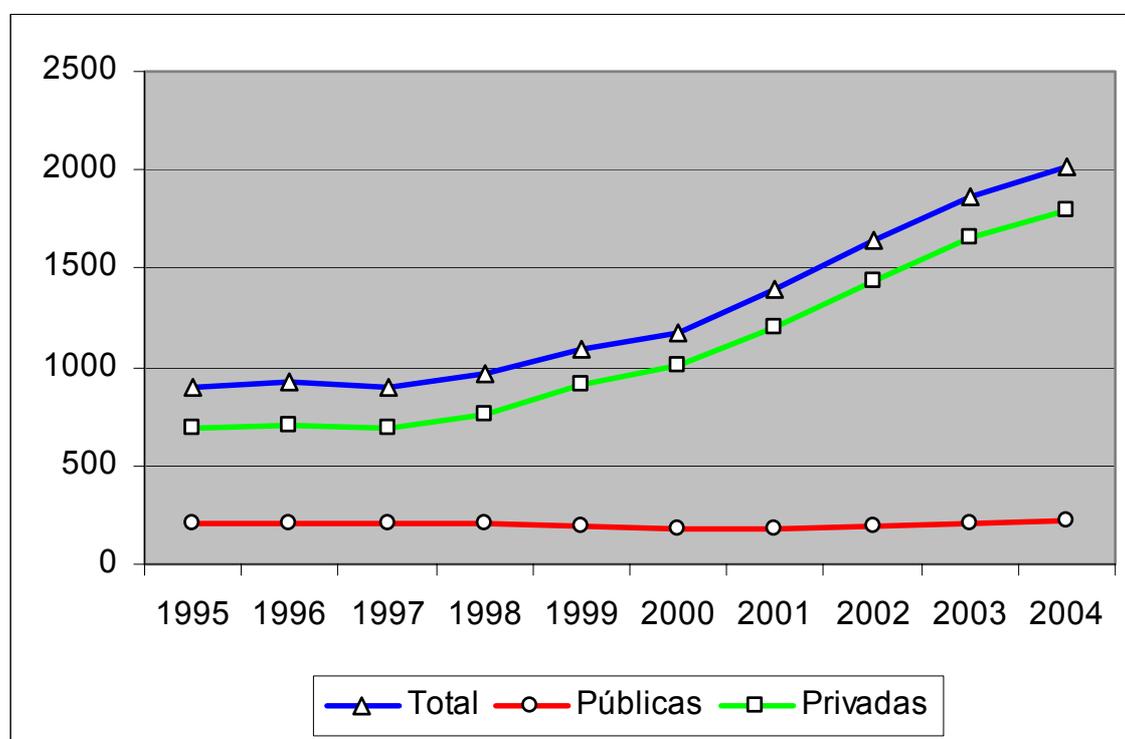


Figura 1 – Evolução do número de instituições públicas e privadas (1995-2004).

No referido Quadro I, é possível observar que, enquanto o número de instituições públicas se manteve praticamente estável no Governo FHC, chegando mesmo a recuar de 210 em 1995, para 195 em 2002, em contraste, as escolas privadas saltaram de 684 para 1442, no mesmo período, apresentando um crescimento constante ano a ano e finalizando com uma participação da ordem de 88,1 % sobre o total de instituições.

Este fato bem evidencia o avanço da lógica do mercado sobre a educação superior. Se não por meio da privatização pura e simples de instituições públicas, como indicava o discurso das autoridades da área educacional, o que não foi possível graças à resistência da comunidade universitária, principalmente os movimentos docentes das instituições federais de ensino superior, pelo menos através da entrega da tarefa de expansão do ensino superior, exclusivamente à chamada iniciativa privada.

Já no Governo Lula, embora o número de instituições públicas tenha crescido, passando de 195 em 2002, para 224 em 2004, este fato não implicou em alteração no percentual de escolas públicas em relação ao número total de instituições públicas e privadas, uma vez que, no mesmo período, as instituições privadas passaram de 1442 para 1789 instituições, anulando o crescimento proporcional das instituições públicas.

Paralelamente ao crescimento de instituições de ensino superior, principalmente privadas, verificou-se um crescimento na oferta de cursos superiores, no período 1995-2004, conforme pode ser visto no Quadro II. Neste caso, não houve apenas um crescimento no número de cursos oferecidos pelas instituições privadas, verificando-se também algum progresso no número de cursos oferecidos pelas instituições públicas.

Todavia, enquanto o número de cursos ministrados pelas entidades públicas exibiu um crescimento da ordem de 228%, os cursos privados apresentaram uma evolução positiva da ordem de 356%, com uma redução na proporção de cursos públicos, de 44,5% para 33,7%, e um aumento do percentual de cursos privados, de 55,5% para 66,3%, do total de cursos, confirmando que a expansão se deu predominantemente no setor privado da educação, conforme pode ser visualizado na Figura 2.

Apesar da gradual mudança de orientação na política educacional no início do Governo Lula em relação ao Governo FHC, que o antecedeu, com o deslocamento também gradual da prioridade expansionista centrada na iniciativa privada, para uma retomada, depois de quase uma década, do desenvolvimento e fortalecimento do ensino superior público, teve continuidade o processo de expansão das instituições particulares de educação superior.

Quadro II – Evolução do número de cursos superiores (1995-2004).

Ano	Nº Total	Públicos		Privados	
		Nº	(%)	Nº	(%)
1995	6.252	2.782	44,5	3.470	55,5
1996	6.644	2.978	44,8	3.666	55,2
1997	6.132	2.698	44,0	3.434	56,0
1998	6.950	2.970	42,7	3.980	57,3
1999	8.878	3.494	39,4	5.384	60,6
2000	10.585	4.021	38,0	6.564	62,0
2001	12.155	4.401	36,2	7.754	63,8
2002	14.399	5.252	36,5	9.147	63,5
2003	16.453	5.662	34,4	10.791	65,6
2004	18.644	6.284	33,7	12.360	66,3

Fonte: INEP: Censo da Educação Superior (www.inep.gov.br).

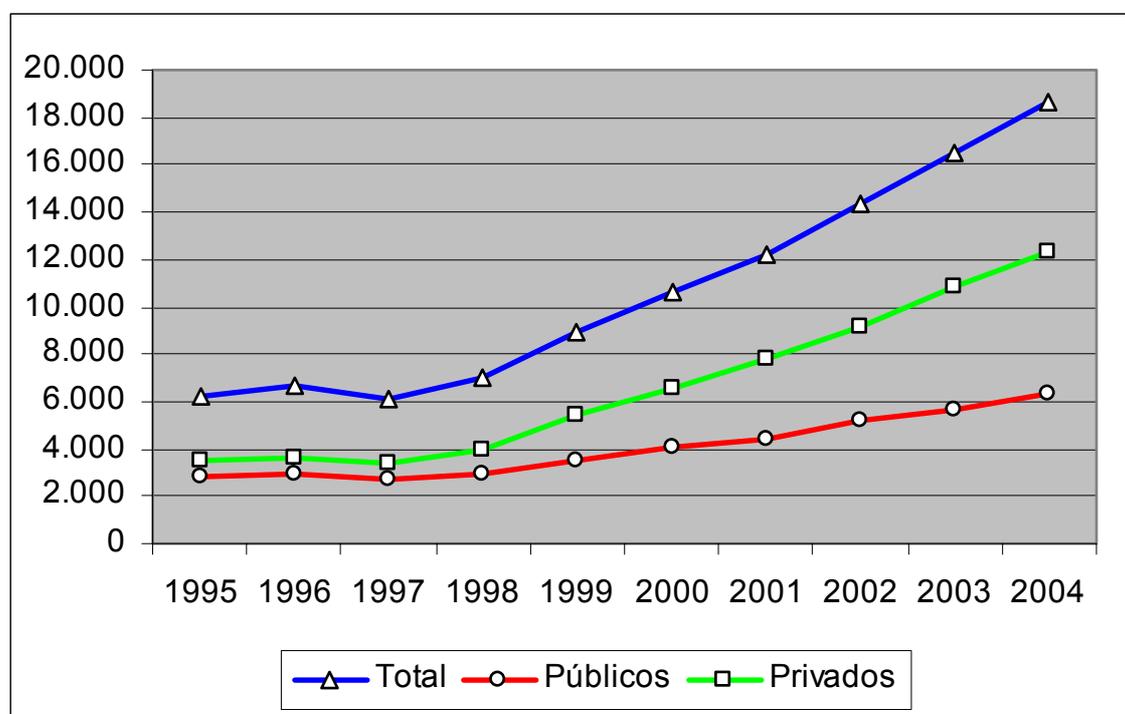


Figura 2 – Evolução do número de cursos públicos e privados (1995-2004).

O fato também indica que, embora no início do Governo Lula tenha havido uma ligeira modificação na política educacional, com uma retomada da ênfase ao crescimento na educação pública de nível superior e a expansão da oferta de cursos pelas instituições públicas, este movimento não parece ter sido o suficiente para modificar a relação proporcional entre o número de cursos oferecidos por instituições privadas e por instituições públicas, continuando em queda o percentual de cursos públicos em relação ao percentual de cursos privados.

É importante lembrar que a retomada dos investimentos nas instituições federais de ensino, com a criação de novas universidades, *campi* e cursos, verificada a partir da metade do primeiro mandato do Governo Lula, também foi acompanhada de uma política de financiamento para os alunos das instituições privadas. Isto se deu através do PROUNI – Programa Universidade para Todos, que responde pelo pagamento parcial e até integral da mensalidade dos alunos, a título perdido, e do financiamento através da Caixa Econômica Federal, este a ser amortizado após a conclusão do curso, depois de um determinado período de carência.

Essas medidas evidenciam no Governo Lula, se não uma política deliberada de estímulo à expansão do ensino privado, pelo menos, uma ação estatal que, seguramente, promove o financiamento das instituições privadas de ensino que, pela lógica liberal, deveriam se submeter às leis de mercado e não poderiam receber subsídios do Estado. Em consequência, a relação percentual entre instituições privadas e públicas manteve-se praticamente inalterada, enquanto que a relação entre cursos públicos e privados sofreu uma variação significativa em benefício dos cursos privados.

Na área do Ensino do Direito, o quadro é até mais significativo de todo esse processo, uma vez que, depois dos cursos de Administração, foram exatamente os cursos de Direito e o número de vagas nesses cursos, que mais cresceram no período do Governo de FHC, mantendo-se em franco crescimento nos dois primeiros anos do Governo Lula.

No período estudado houve uma grande proliferação de cursos de Direito em todo o território nacional, como pode ser visto no Quadro III, com uma alteração também bastante significativa da relação proporcional entre o número de cursos públicos e privados, conforme pode ser visualizado na Figura 3. É importante observar que, atualmente, já existem mais de 1.000 cursos de Direito no Brasil, segundo informação obtida no sítio do Instituto Nacional de Pesquisa em Educação “Anísio Teixeira” – INEP.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> ([www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/lista\\_cursos.asp](http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/lista_cursos.asp)), acesso em 26.09.2006.

Quadro III – Evolução do número de cursos de Direito (1995-2003).

Ano	Nº Total	Pública		Privada	
		Nº	(%)	Nº	(%)
1995	235	75	31,9	160	68,1
1996	262	81	30,9	181	69,1
1997	280	92	32,9	188	67,1
1998	303	97	32,0	206	68,0
1999	362	93	25,7	269	74,3
2000	442	95	21,5	347	78,5
2001	505	99	19,6	406	80,4
2002	599	104	17,4	495	82,6
2003	704	113	16,0	591	84,0

Fonte: INEP: Censo da Educação Superior (www.inep.gov.br).

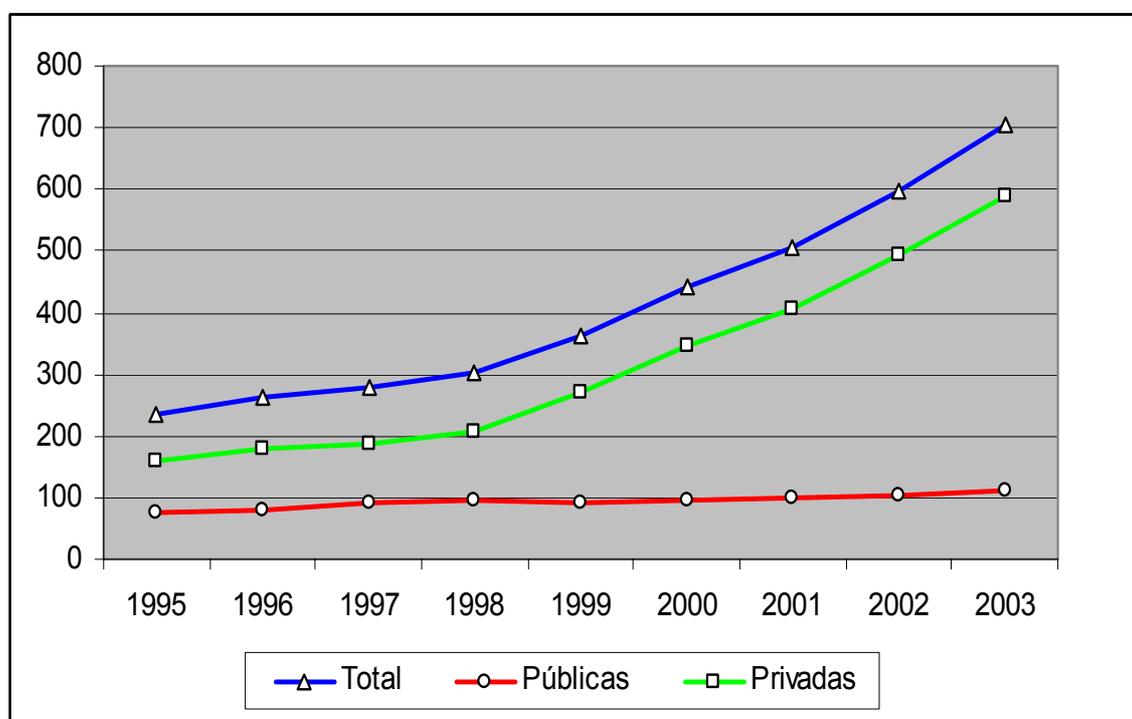


Figura 3 – Evolução do número de cursos de Direito públicos e privados (1995-2003).

O fenômeno ocorreu não somente porque o crescimento dos cursos de Direito está inserido no âmbito do fenômeno maior de expansão dos cursos superiores em geral, mas talvez pelas facilidades maiores para a instalação de cursos que exigem pouco investimento na sua manutenção. São cursos de “cuspe e giz”, como dizia Rodrigues<sup>98</sup>, embora hoje também se exija uma biblioteca, que pode ser alugada!

Uma possível explicação para a continuidade do processo de expansão no Governo Lula talvez seja a manutenção do arcabouço jurídico que regulamentava a Educação Superior no país, e que continuou a servir de amparo para a criação de novos cursos e escolas pela iniciativa privada, principalmente no caso das universidades e centros universitários, entidades que podiam criar novos cursos sem necessidade de autorização, com fundamento na autonomia universitária. Situação que parece ter sido o motivo que levou o Ministério da Educação do Governo Lula, em fevereiro de 2004, à simplesmente proibir a criação de novos cursos de Direito, por noventa dias.<sup>99</sup>

É possível perceber, sem um esforço extraordinário, que a “oferta” de cursos superiores no Brasil cresceu significativamente no período estudado, apontando aquele que pode ser um dos primeiros motivos para a chamada crise da educação superior em geral, e do ensino jurídico em particular: a transformação da educação e do próprio estudante em mercadoria.

E, ao transformar a educação em mercadoria, ampliando a possibilidade de aquisição deste produto com a expansão significativa de sua oferta, em especial dos cursos de menor custo, como é o caso do curso de Direito, esta política expansionista trouxe como consequência um aumento também importante no número de estudantes matriculados e que concluem o Ensino Superior em geral, e o curso de Direito, em particular, a cada ano, como pode ser visto nos Quadros IV a VII e nas Figuras 4 a 7.

Não obstante se possa considerar o crescimento do número de cursos superiores, em particular dos cursos de Direito, como algo positivo, tendo em vista o acesso à educação superior no Brasil, o fato é que essa massificação do ensino se deu com o crescimento exponencial de instituições e cursos privados os quais, salvo raríssimas exceções, têm seus projetos pedagógicos orientados pela lógica do mercado e do lucro, e não pelo ideal da educação voltada para a formação plena do indivíduo.

---

<sup>98</sup> Rodrigues, Horácio Wanderlei. *Ensino Jurídico e Direito Alternativo*, (1993, p. 31).

<sup>99</sup> Conforme notícia obtida no sítio [www.mec.gov.br/reforma/Noticias](http://www.mec.gov.br/reforma/Noticias).

Quadro IV – Evolução do número de matrículas no Ensino Superior (1995-2004).

Ano	Nº Total	Pública		Privada	
		Nº	(%)	Nº	(%)
1995	1.759.703	700.540	39,8	1.059.163	60,2
1996	1.868.529	735.427	39,4	1.133.102	60,6
1997	1.945.615	759.182	39,0	1.186.433	61,0
1998	2.125.958	804.729	37,9	1.321.229	62,1
1999	2.369.945	832.022	35,1	1.537.923	64,9
2000	2.694.245	887.026	32,9	1.807.219	67,1
2001	3.030.754	939.225	31,0	2.091.529	69,0
2002	3.479.913	1.051.655	30,3	2.428.258	69,7
2003	3.887.771	1.137.119	29,2	2.750.652	70,8
2004	4.163.733	1.178.328	28,3	2.985.405	71,7

Fonte: INEP: Censo da Educação Superior (www.inep.gov.br).

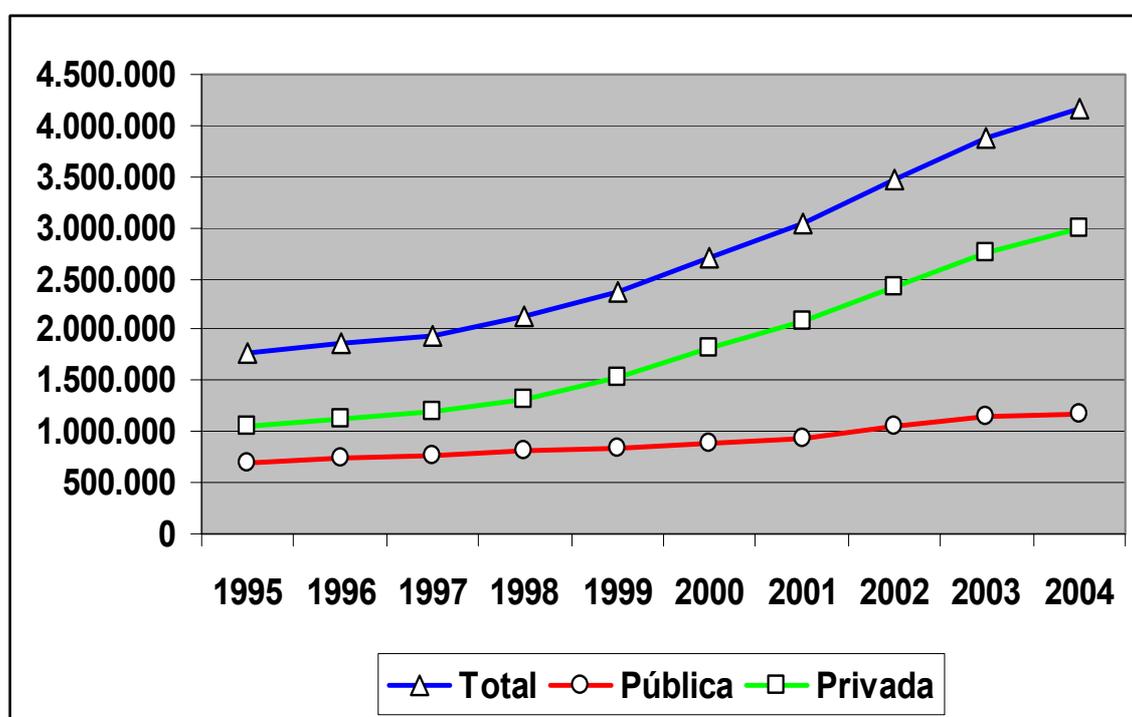


Figura 4 – Evolução do número de matrículas no Ensino Superior (1995-2004).

Quadro V – Evolução do número de matrículas nos cursos de Direito (1995-2004).

Ano	Nº Total	Pública		Privada	
		Nº	(%)	Nº	(%)
1995	217.177	44.643	20,5	170.534	79,5
1996	239.201	46.983	19,6	192.218	80,4
1997	265.005	50.262	18,9	214.743	81,1
1998	292.728	53.735	18,3	238.993	81,7
1999	328.782	52.516	16,0	276.266	84,0
2000	370.335	51.276	13,9	319.059	86,1
2001	414.519	53.092	12,8	360.827	87,2
2002	463.135	56.242	12,1	406.893	87,9
2003	508.424	60.000	11,8	448.424	88,2
2004	533.317	*	*	*	*

Fonte: INEP: Censo da Educação Superior (www.inep.gov.br).

\* Informação não disponível no censo divulgado pelo INEP.

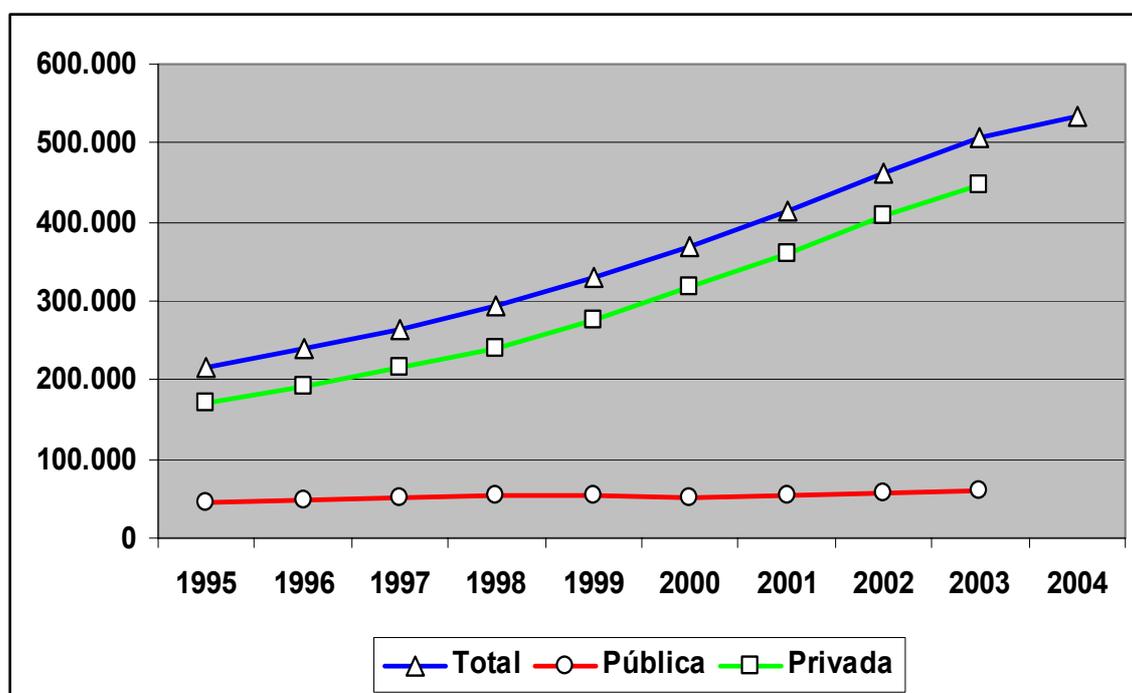


Figura 5 – Evolução do número de matrículas nos cursos de Direito (1995-2004).

Quadro VI – Evolução do número de concluintes no Ensino Superior (1995-2004).

Ano	Nº Total	Pública		Privada	
		Nº	(%)	Nº	(%)
1995	254.401	94.951	37,3	159.450	62,7
1996	260.224	99.820	38,4	160.404	61,6
1997	274.384	106.082	38,7	168.302	61,3
1998	300.761	105.360	35,0	195.401	65,0
1999	324.734	112.451	34,6	212.283	65,4
2000	352.305	116.641	33,1	235.664	66,9
2001	395.988	132.616	33,5	263.372	66,5
2002	466.260	151.101	32,4	315.159	67,6
2003	528.102	169.038	32,0	359.064	68,0
2004	626.617	202.262	32,3	424.355	67,7

Fonte: INEP: Censo da Educação Superior (www.inep.gov.br).

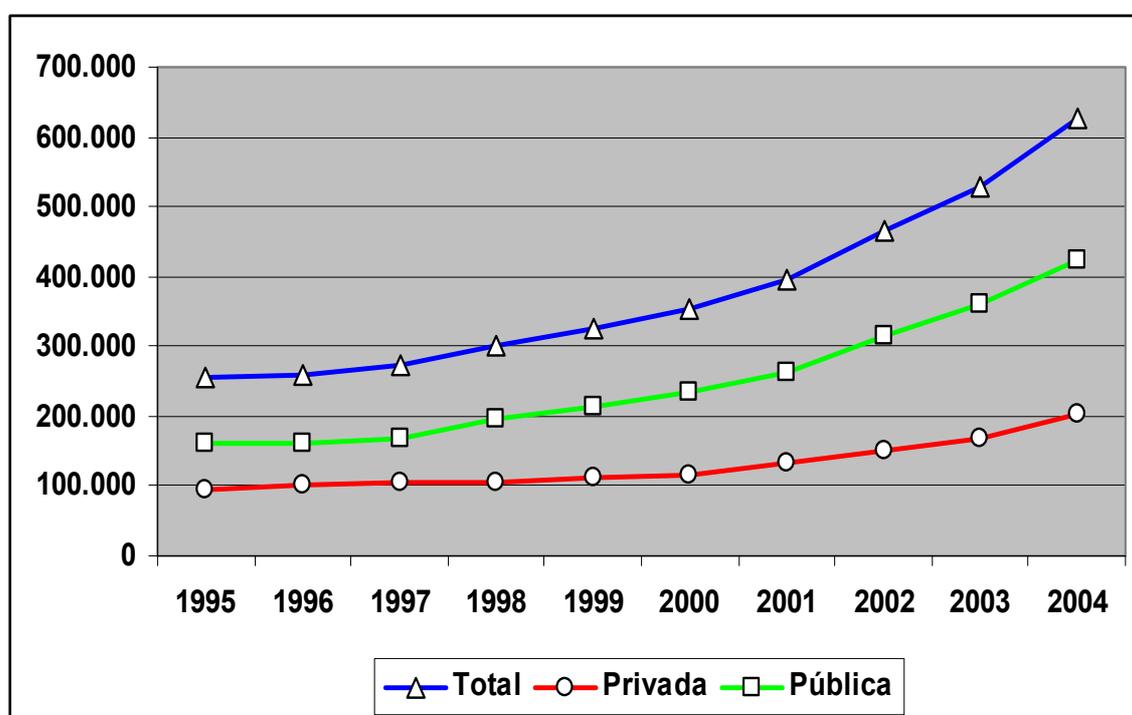


Figura 6 – Evolução do número de concluintes no Ensino Superior (1995-2004).

Quadro VII – Evolução do número de concluintes do curso de Direito (1995-2004).

Ano	Nº Total	Pública		Privada	
		Nº	(%)	Nº	(%)
1995	27.198	6.752	24,8	20.446	75,2
1996	29.122	6.812	23,4	22.310	76,6
1997	31.976	7.396	23,1	24.580	76,9
1998	35.433	7.555	21,3	27.878	78,7
1999	40.693	7.842	19,3	32.851	80,7
2000	41.857	7.779	18,6	34.078	81,4
2001	48.270	7.742	16,0	40.528	84,0
2002	53.908	8.424	15,6	45.484	84,4
2003	64.413	10.523	16,3	53.890	83,7
2004	67.238	*		*	*

Fonte: INEP: Censo da Educação Superior (www.inep.gov.br).

\* Informação não disponível no censo divulgado pelo INEP.

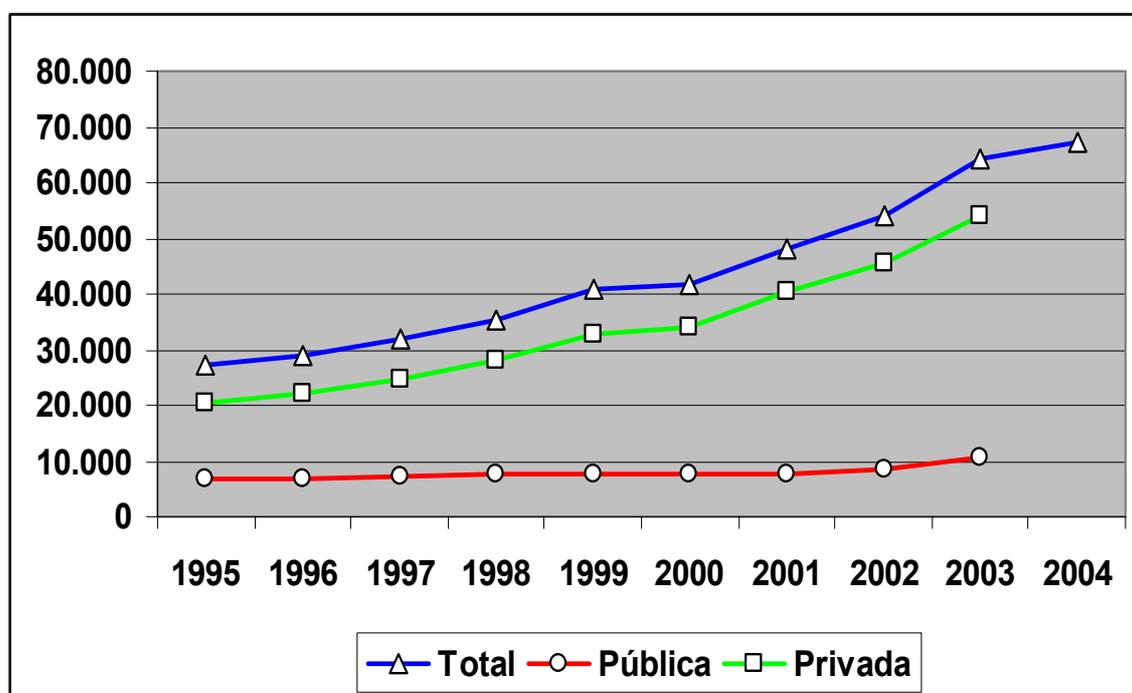


Figura 7 – Evolução do número de concluintes do curso de Direito (1995-2004).

A submissão do projeto educacional do país à lógica expansionista do mercado mundial, ao transformar o ensino em mercadoria, leva a um processo de coisificação do próprio estudante, futuro bacharel, que se vê transformado em mercadoria ele próprio. O estudante de Direito ao se formar vai ocupar seu lugar no “exército de reserva” de bacharéis, juntamente com milhares de outros formandos, onde aguarda uma oportunidade de emprego no chamado “mercado de trabalho”. Ele próprio, como mercadoria que se tornou, submete-se à lógica do mercado, disputando com seus pares uma colocação, à custa da desvalorização de suas funções e de sua remuneração.

Além disso, a aplicação da lógica do mercado à educação, ao impor uma especialização cada vez maior no Ensino Superior, acaba estimulando a fragmentação do conhecimento em áreas estanques e incomunicáveis, reforçando a divisão interna do trabalho intelectual que marca a sociedade capitalista. Esse fenômeno explica a feição tecnicista do ensino do Direito, com a adoção do método dogmático de ensino, que tem na lei a única fonte de estudo do Direito, e cujo paradigma epistemológico de origem liberal é o Positivismo Jurídico, como técnica única e segura de prevenção ou solução de controvérsias.

Portanto, não está simplesmente na adoção do Positivismo Jurídico como paradigma epistemológico de um ensino que se pauta pelo dogmatismo a explicação para os problemas enfrentados pelo ensino do Direito, ou pelos bacharéis em sua luta para superar o Exame de Ordem e para alcançar um lugar no mercado de trabalho, elementos de visibilidade da chamada crise do Ensino do Direito.

O desempenho sofrível dos estudantes no Exame de Ordem e nas provas de concursos públicos está relacionado ao processo de transformação do curso de Direito em verdadeira mercadoria posta à venda pelas Faculdades de Direito, a partir da mudança da orientação governamental que passou a permitir a criação de cursos e instituições sem grande preocupação com a qualidade.

A crise do Ensino Jurídico decorre, portanto, da contradição entre a política de expansão de cursos, sob a lógica liberal mercantilista, que aprofunda a divisão do trabalho intelectual, levando a especialização e a fragmentação do conhecimento à níveis jamais vistos, a cujo atendimento se presta o ensino tecnicista e dogmático marcado pelo paradigma do Positivismo Jurídico em sua versão tupiniquim e o crescimento extraordinário do “exército de reserva” de bacharéis, que não encontram colocação no mercado de trabalho.

## II.8 – O Papel da Ordem dos Advogados do Brasil

O crescimento predatório dos cursos de Direito recebeu decidida oposição de pessoas e entidades da sociedade civil interessadas no ensino do Direito, particularmente da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e da Associação Brasileira do Ensino do Direito - ABEDi. Enquanto o pensamento hegemônico no seio do Governo FHC fazia ouvidos moucos – ou de mercadores – às críticas da comunidade acadêmica e, principalmente da OAB, esta se pronunciava, sistematicamente, contra a expansão do número de cursos ou de vagas nos cursos de Direito.

Enquanto o Governo FHC implementava uma política de livre expansão dos cursos, a pretexto de democratizar o acesso ao Ensino Superior, confiando que a “mão invisível” do mercado daria conta da tarefa de selecionar aqueles de maior qualidade, a OAB sustentava que a criação de novos cursos deveria atender ao critério de “relevância social” e ser controlada e fiscalizada pelo Estado, como forma de impedir a proliferação desmesurada de cursos sem qualidade. A oposição sistemática da OAB fundava-se no argumento de que estava zelando pela qualidade do ensino, cuja queda seria demonstrada pelos resultados dos Exames de Ordem, nos quais apenas uma ínfima minoria de egressos das Faculdades de Direito conseguia aprovação.

Escudada no artigo 54, inciso XV, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906, de 1.994), que diz que o Governo deve ouvir o seu parecer antes de autorizar a criação de novos cursos, o que a colocava em melhor posição do que nas décadas de 1970 e de 1980, a entidade de classe dos advogados procurou, de várias formas e em diversas frentes, impedir a proliferação de novos cursos e faculdades de Direito.

Além de promover encontros, congressos e manifestações públicas com o propósito de colaborar para o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, a entidade emitiu pareceres invariavelmente desfavoráveis à criação descontrolada de cursos que não apresentassem mínimos padrões de qualidade.

Esses pareceres teriam o propósito de estabelecer “parâmetros para a contextualização dos projetos didático-pedagógicos a ela submetidos e de estabelecer os referenciais de verossimilhança, de molde a visualizar o perfil e as habilidades que os cursos jurídicos intentam formar”.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> “OAB Recomenda. Um retrato dos Cursos Jurídicos”, (2001, p. 11).

Fruto desta visão, os pareceres da Comissão de Ensino Jurídico da OAB, emitidos no período, se mostraram pródigos em manifestações desfavoráveis à criação de novos cursos, as quais, dado o seu caráter meramente opinativo, foram sistematicamente ignoradas pelo Conselho Nacional de Educação ao qual competia emitir parecer, este sim vinculativo, sobre a criação de cursos de graduação em Direito, o que desmente a alegada harmonia que teria existido entre as diversas comissões que se dedicavam ao assunto.

Com efeito, nesta pesquisa foram analisadas a Portaria nº. 05/1995 e a Instrução Normativa nº. 01/1997, editadas pela Ordem dos Advogados do Brasil e que dispõem sobre os “critérios e procedimentos para a manifestação da OAB nos pedidos de criação e reconhecimento de cursos jurídicos”, bem como uma amostra de pareceres homologados da Comissão de Ensino Jurídico e publicados no Boletim Informativo da entidade.

A análise de conteúdo permitiu perceber que a Portaria nº. 05/1995, de 1º de março de 1995, havia estabelecido, inicialmente, que os projetos de criação e os pedidos de reconhecimento de cursos jurídicos, deveriam atender apenas aos requisitos de natureza curricular ou pedagógica adotados pela Comissão de Ensino Jurídico da OAB e pelo Conselho Nacional de Educação.

Posteriormente, manifestando o propósito de consolidar os critérios que já vinham sendo adotados pela Comissão de Ensino Jurídico em suas manifestações acerca da criação ou reconhecimento de cursos jurídicos, a referida Comissão editou a Instrução Normativa nº. 01/1997<sup>101</sup>, com a qual promoveu uma mudança essencial nos requisitos a serem atendidos pelas instituições de ensino.

Além dos requisitos curriculares e pedagógicos, passaram a ser considerados pela Comissão de Ensino Jurídico a população do Município e sua relação com o número de vagas; a existência ou não de instituições de ensino superior e cursos de graduação; o número total de advogados inscritos na OAB local; a existência de livrarias e bibliotecas jurídicas, além de outros parâmetros que permitiriam aferir o cumprimento do “requisito da necessidade social” na criação de um curso jurídico em determinado ponto do território nacional. Apenas no caso de um projeto de curso diferenciado e de alta qualificação poderia ser “excepcionalmente” dispensada a comprovação do atendimento ao requisito da necessidade social.

---

<sup>101</sup> Ordem dos Advogados do Brasil. Texto obtido pela internet no endereço [www.oab.org.br](http://www.oab.org.br), acessado em 11.03.2005.

De seu lado, a análise de conteúdo de uma amostra de pareceres homologados pela Comissão de Ensino Jurídico da OAB permitiu desvendar os principais argumentos que serviram de fundamento para as manifestações quase que invariavelmente desfavoráveis à criação de novos cursos ou mesmo ao reconhecimento de cursos já autorizados em larga escala.

Como não podia ser diferente, ficou evidente a utilização do argumento de que os cursos não atendiam ao requisito da necessidade social, ou não demonstravam a existência de razões para um tratamento excepcional, como justificativas para a emissão de pareceres sistematicamente desfavoráveis aos pedidos de criação de novos cursos ou de reconhecimento de cursos já em funcionamento.

Segundo notícia divulgada pela Ordem dos Advogados do Brasil em seu sítio na Internet, apenas no triênio 2001/2003, a Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal da OAB opinou favoravelmente à criação de apenas dezenove (19) novos cursos de Direito. Estas manifestações foram desprezadas pelo Conselho Nacional da Educação – CNE, que, no mesmo período, autorizou a criação de duzentos e vinte e dois (222) novos cursos. Ainda segundo a OAB, esse descompasso ocorreria porque o CNE “não leva em conta a necessidade social de criação do curso”<sup>102</sup>.

A emissão de pareceres desfavoráveis foi, portanto, a maneira encontrada pela Ordem dos Advogados do Brasil para, segundo justifica, “persistir na luta pela melhoria do ensino jurídico do país, combatendo a proliferação de cursos de Direito de má qualidade e participando de sua fiscalização”. Este propósito a entidade ainda persegue, segundo consta do item 6 da decisão do Colégio de Presidentes Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, reunido na cidade de São Luis, Maranhão, nos dias 25 e 26 e novembro de 2004.<sup>103</sup>

Não obstante, por trás dos argumentos de natureza pedagógica ou educacional manejados pela OAB e mesmo daqueles de ordem social, não é difícil perceber a intenção de lutar pela manutenção da reserva de mercado de trabalho ameaçada pelo grande número de novos bacharéis que se formam todos os anos e contra o processo de massificação e proletarização da profissão que já se fazia sentir mesmo antes da chegada dos ventos neoliberais.

---

<sup>102</sup> Ordem dos Advogados do Brasil. “Conheça os Cursos de Direito Recomendados pela OAB”. Texto obtido na Internet no endereço [www.oab.org.br](http://www.oab.org.br). (Acesso em 27/01/2004).

<sup>103</sup> Conselho Federal OAB. Boletim Informativo. Nº 163. 2ª. quinzena, novembro 2004, p. 8.

Segundo Rodrigues, essa massificação e proletarização profissional, ao significar uma séria ameaça ao status tradicional do advogado e ao mercado de trabalho que, até então, lhe parecia reservado, explicaria a atitude geralmente passiva da categoria, representada pela OAB, sempre que se tratava de discutir e procurar soluções para os problemas relativos ao ensino jurídico, optando a instituição pela busca de mecanismos que preservassem o controle corporativo sobre o mercado de trabalho.

A OAB, concretamente, em muito poucos momentos possuiu uma preocupação efetiva em auxiliar na resolução dos problemas relativos ao ensino do Direito.[...] No entanto houve de sua parte sempre a busca do controle corporativo do mercado de trabalho, através de diversos instrumentos. Uma das formas foi tentar criar mecanismos que inibissem ou impedissem o surgimento de novos cursos e a ampliação de vagas nos já existentes. Uma medida que não pode ser considerada equivocada, mas que não deve ser buscada de forma monopolista [...]. A segunda forma de controle sobre o mercado de trabalho é buscada pela OAB através do exame de ordem. [...] <sup>104</sup>

Assim, como demonstram os números, a OAB perdeu a batalha contra a proliferação de cursos. E, perdida esta batalha, tratou de abrir uma outra frente de combate, aprimorando a outra face do controle de qualidade ou da seletividade do sistema de ingresso no reservado mercado de trabalho, o Exame de Ordem, obstáculo que precisa ser superado pelos bacharéis que desejam exercer a profissão de Advogado.

Mas, não foi sempre assim. A Lei de 11 de agosto de 1827, que criou os cursos jurídicos no Brasil, nenhuma referência fez à habilitação para o exercício da profissão de advogado. Igualmente silencioso sobre o assunto os Estatutos do Visconde de Cachoeira, que ficou regulando os cursos jurídicos até a edição do Decreto de 7 de novembro de 1831, que baixou os novos estatutos e que também não trouxe nenhuma referência expressa à habilitação para o exercício profissional.

Apenas o Decreto n. 1.134, de 30 de março de 1853, que deu novos estatutos aos cursos jurídicos, veio a estabelecer em seu artigo 6º que o grau de Bacharel em Direito bastava para os empregos que exigiam habilitações acadêmicas. A reforma dos cursos jurídicos promulgada pelo Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1879, que consagrou a liberdade de ensino no Brasil, também consignou em seu artigo 23, § 9º, que o grau de Bacharel em Ciências Jurídicas habilitava para a advocacia e a magistratura.

---

<sup>104</sup> Rodrigues, Horácio Wander. Ensino Jurídico e Direito Alternativo, (1993, p. 32/33).

A mesma disposição foi reproduzida no Decreto n. 9.360, de 17 de janeiro de 1885 que, uma vez mais, pretendeu dar novos estatutos aos cursos jurídicos. Este decreto terminou declarado nulo, por ilegal, pela Assembléia Geral, em mais uma demonstração da impossibilidade de conciliação de interesses materiais conflitantes que colocava de um lado as elites imperiais conservadoras e de outro as elites civis liberais, quando se tratava de definir os parâmetros de constituição do Estado brasileiro. A Reforma Benjamin Constant, promulgada pelo Decreto republicano 1.232-H, de 2 de janeiro de 1891, também assegurava que a obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas habilitava para o exercício da advocacia, da magistratura e dos ofícios de justiça.

A Revolução de 1930 e o advento da Reforma Francisco Campos, de 1931, complementada por Gustavo Capanema em 1935, estabeleceu um novo currículo para os cursos jurídicos expressando uma tentativa de adequar o ensino jurídico às demandas e necessidades do capitalismo e da sociedade comercial brasileira, possibilitando, finalmente, a criação da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. A partir de então passou a ser requisito para o exercício da profissão de advogado não apenas a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, mas também a inscrição nos quadros da nova entidade corporativa, situação que persiste até a atualidade, aperfeiçoada com a exigência adicional de aprovação do Exame de Ordem.

Entre 1968 e 1970 surgiram os primeiros questionamentos ao Exame de Ordem como a única via de acesso ao exercício da advocacia, tendo sido promulgada a Lei n. 5.842, de 6 de dezembro de 1972, criando um sistema alternativo ao exame, que consistia no Estágio Forense e Organização Judiciária, oferecido pelas faculdades de Direito, sob supervisão da OAB, com carga horária mínima de 300 horas. O estágio era alternativo ao exame de ordem e não era acadêmico ou formativo, não se confundindo com a disciplina de Prática Forense introduzida pela Resolução CFE n. 3, de 1972.

O Estágio de Prática Forense e Organização Judiciária foi posteriormente regulamentado pela OAB através de diversos provimentos, culminando com a edição do Provimento n. 40, de 24 de abril de 1973, complementado tempos depois pelo Provimento n. 74, de 11 de maio de 1992, o último a estabelecer a possibilidade de dispensa do Exame de Ordem para o ingresso nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil. Até então, estavam dispensados do Exame de Ordem, os bacharéis em Direito que atendessem as seguintes condições:

- a) Realização de Estágio Profissional da Advocacia, ministrado diretamente pela OAB ou em convênios com as Faculdades de Direito;
- b) Realização de Estágio Profissional da Advocacia, ministrado em escritórios, serviços de assistência judiciária, departamentos jurídicos oficiais ou empresas idôneas e em procuradorias ou defensorias públicas;
- c) Estágio de Prática Forense e Organização Judiciária instalado nas próprias Faculdades de Direito, sob supervisão da OAB, a partir do ano letivo de 1973;
- d) Os oriundos da Magistratura e do Ministério Público.

Somente com a Lei n. 8.906, de 1994, que aprovou o novo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, foi estabelecida, como única possibilidade de inscrição nos quadros da entidade, a obrigatoriedade de aprovação no Exame de Ordem que, com o tempo, passou a ser utilizado como mecanismo de avaliação da qualidade dos cursos e como argumento contrário à expansão dos cursos de direito.

Para que se tenha uma idéia da dificuldade enfrentada pelos bacharéis na prova, segundo informação da OAB do Estado de São Paulo, no Exame de Ordem de nº 129, realizado em maio de 2006, de um total de 22.207 bacharéis inscritos, apenas 2.873 foram aprovados na primeira fase, o que corresponde a um percentual de 12,94% de aprovação, índice bem inferior à média de 28,29% registrada nos últimos oito exames realizados. Após a realização da segunda prova, de natureza dissertativa, restaram aprovados apenas 2.174 candidatos, o que corresponde a 9,79% do total de inscritos, um dos piores resultados já registrados.

Uma visão mais ampla do obstáculo ao ingresso na profissão representado pelo Exame de Ordem, pode ser obtida no Quadro VIII que exibe o resultado dos exames realizados nos últimos três anos pela OAB-SP, bem como na Figura 8 que representa um gráfico com a evolução percentual dos resultados dos referidos exames.

O Exame de Ordem passou a ser, portanto, uma barreira de difícil, ou mesmo de impossível superação para os novos bacharéis oriundos das centenas de cursos jurídicos abertos ao longo dos anos 1995-2004, especialmente daqueles de menor qualidade, cumprindo, pelo menos em parte, o papel que os pareceres e manifestações da Comissão de Ensino Jurídico da OAB não puderam desempenhar.

Quadro VIII – Aprovação nos Exames de Ordem realizados pela OAB-SP.

Exame Nº	Nº de Inscritos	Nº de Ausentes	Aprovados 1ª Fase	(%)	Aprovados 2ª Fase	(%)
122 (dez/2003)	29.733	---	14.905	50,12	7.487	25,18
123 (abr/2004)	21.774	---	5.762	26,46	2.878	13,21
124 (set/2004)	19.660	---	5.024	25,55	1.686	8,57
125 (jan/2005)	27.724	812	10.306	38,29	5.727	20,65
126 (mai/2005)	21.132	895	2.475	12,00	1.450	7,16
127 (ago/2005)	17.978	463	7.318	41,8	3.295	18,32
128 (jan/2006)	28.331	949	5.263	19,2	3.128	11,42
129 (mai/2006)	22.197	1.232	2.873	12,94	2.174	9,79
MÉDIA	23.566	--	6.740	28,29	3.478	14,29

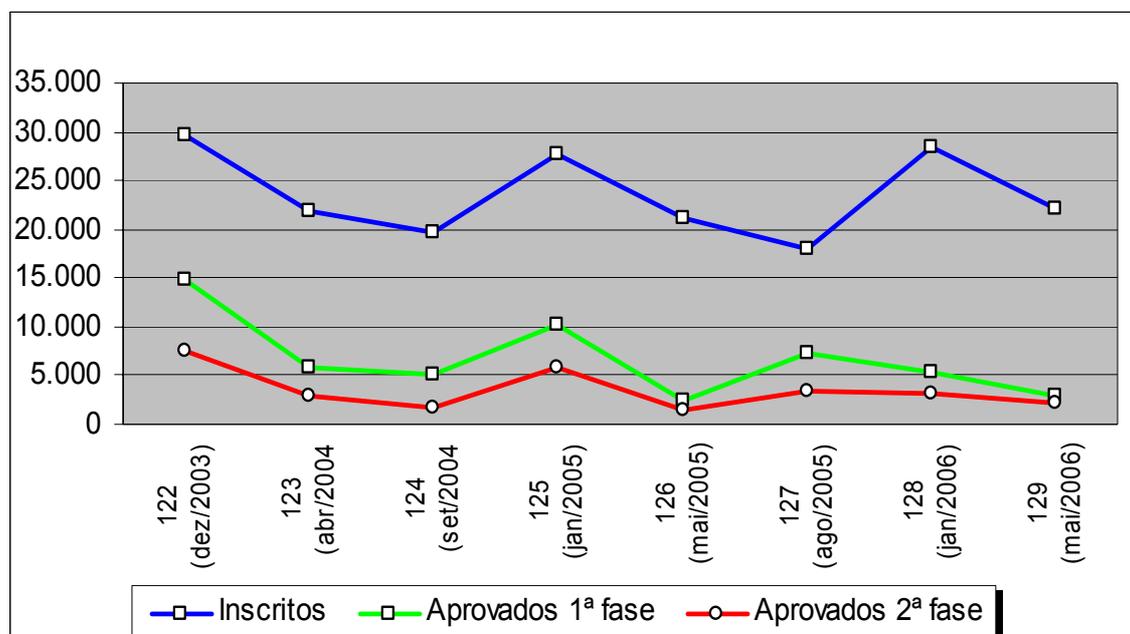


Figura 8 – Aprovação nos Exames de Ordem realizados pela OAB-SP.

É bem verdade que a entidade de classe sempre procura justificar o alto índice de reprovação atribuindo a responsabilidade pelo insucesso dos bacharéis à proliferação de cursos de baixa qualidade. É o que se constata nos boletins informativos divulgados pela OAB-SP através da Internet, por exemplo.

Ao comentar o resultado do exame n. 129, o Presidente da OAB-SP, Luiz Flávio Borges D'Urso, manifestou sua preocupação com o índice de aprovação, mas disse que a edição do Decreto nº 5.773, de maio de 2006, baixado pelo Governo Lula, ao permitir a participação da OAB nas etapas de renovação de reconhecimento de cursos jurídicos, seria um alento, pois abriria a oportunidade de fiscalização das instituições e cursos jurídicos, com uma perspectiva de melhoria de sua qualidade.<sup>105</sup>

A posição da Ordem dos Advogados do Brasil, manifestada em seus comunicados, congressos, reuniões, regulamentos e nas manifestações da Comissão de Ensino Jurídico, sistematicamente contrária ao que chama de “proliferação de cursos de Direito de má qualidade”, por não atenderem à “necessidade social”, aliada à elevação do nível de exigência do Exame de Ordem, deixa entrever, para além da preocupação com a qualidade do ensino, a vantagem representada pela preservação de um mercado de trabalho bastante saturado aos profissionais que já integram suas fileiras, em franca oposição à política governamental de entregar a regulação das profissões à “mão invisível” do mercado.

Segundo Abel, as corporações profissionais são entidades que procuram, por natureza, limitar o acesso à profissão e reduzir os níveis de competição interna, observando que algumas profissões, como as jurídicas, estão perdendo os mecanismos de controle.<sup>106</sup> O Estado vem abandonando a política de proteção de determinados espaços de exclusividade profissional, promovendo a ampliação do ensino de variantes mais especializadas e em níveis inferiores ou simplesmente permitindo a livre expansão de cursos privados destinados à formação para o exercício das profissões tradicionais.<sup>107</sup> No caso do Brasil, isso parece significar que os advogados perderam o grande mecanismo de controle do acesso à profissão, que é a limitação do número de vagas e de cursos jurídicos, daí a necessidade de buscarem outras formas de proteção.

---

<sup>105</sup> OAB-SP: Primeira Fase do Exame da Ordem aprova 12,94% dos inscritos. Texto obtido na Internet no endereço [www.oabsp.org.br](http://www.oabsp.org.br). (Acesso em 19/05/2006).

<sup>106</sup> Abel, Richard. *The decline of professionalism*. (1986).

<sup>107</sup> Dias, João Paulo e Pedroso, João. “As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal”. Texto obtido na Internet. (Acesso em 2005).

As profissões procuram resistir a esse processo, argumentando que é necessário manter-se um determinado nível de conhecimentos, sob pena de restar prejudicado o Direito dos cidadãos à prestação de serviços profissionais de qualidade, o que exigiria uma formação profissional adequada, argumento que, como visto, tem sido utilizado sistematicamente pela OAB. Não se tem notícia de que a entidade tenha se empenhado pela qualidade do ensino jurídico quando os cursos eram poucos e o Exame de Ordem não era obrigatório, como na atualidade.

Assim, na era neoliberal o ensino jurídico foi marcado por um embate entre a corporação profissional que congrega os advogados e as instâncias do governo encarregadas de estabelecer e fiscalizar a política educacional, o Ministério da Educação - MEC e o Conselho Nacional de Educação - CNE, principalmente.

Todavia, embora a questão do ensino jurídico fosse objeto de preocupação da Comissão de Especialistas do MEC, e da Comissão de Ensino Jurídico da OAB, a realidade é que no Governo FHC a política de expansão da oferta de cursos, nunca esteve em discussão efetivamente. O debate cingiu-se às questões pedagógicas e curriculares, com a alegada preocupação de se elevar a qualidade dos cursos, no máximo. O Governo não confessou abertamente sua real intenção de entregar a Educação Superior à lógica do mercado em expansão global e a Ordem dos Advogados do Brasil não admitiu sua preocupação com a manutenção da identidade profissional dos advogados e com a reserva de mercado de trabalho que assegurava a sobrevivência dessa identidade.

No Brasil dos anos 1995-2004, ainda que não fosse esse o propósito declarado, a política estatal de livre expansão dos cursos de Direito acabou apresentando, como efeito colateral, um ataque à reserva de mercado das profissões jurídicas gerenciado pela OAB. Esta se viu pressionada pelo contingente de novos bacharéis que acorriam à entidade em busca do registro que permite o exercício da profissão de Advogado e o ingresso num mercado de trabalho já saturado.

A análise de dados do Censo da Educação Superior realizado pelo INEP sobre o número de instituições e cursos superiores, em especial cursos de Direito, principalmente no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mas também no início do Governo Lula (2003-2004), em comparação com as manifestações da OAB sistematicamente desfavoráveis à criação de cursos no mesmo período, desvenda como se deu o embate.

Enquanto o Governo implementava uma política de livre expansão dos cursos, como forma de democratizar o acesso ao curso superior, confiando em que a “mão invisível” do mercado daria conta de selecionar aqueles de maior qualidade, a entidade dos Advogados sustentava que a criação de novos cursos deveria atender a critérios de “relevância social” e ser controlada e fiscalizada pelo Estado, como forma impedir a proliferação desmesurada de cursos sem qualidade.

Ainda que não fosse esse o propósito, a política de expansão de cursos empreendida pelo Governo acabou significando um ataque à reserva de mercado das profissões jurídicas; o exame de ordem terminou representando uma defesa da reserva de um mercado de trabalho bastante saturado e que não oferece as mínimas condições para a manutenção do “status quo” dos advogados. Nos anos neoliberais venceram as duas propostas: o número de cursos de Direito cresceu extraordinariamente e a reserva de mercado manteve-se incólume graças ao rigoroso Exame de Ordem pelo qual têm que passar os Bacharéis em Direito.

É bem verdade que não é apenas a OAB que controla o acesso ao mercado de trabalho, pois, além da superação do Exame de Ordem, os bacharéis que pretendam exercer a advocacia devem superar as dificuldades decorrentes da política econômica que não favorece a abertura de vagas no mercado de trabalho. Outro grande obstáculo é representado pelos concursos públicos para ingresso nas carreiras da Advocacia Pública, para aqueles que preferem trabalhar na atividade pública.

De todo modo, a expansão da esfera privada sobre as áreas públicas, aí incluída a Educação Superior, gerou um excedente de mão-de-obra não adequadamente preparada, e que dificilmente alcança colocação no mercado de trabalho. Aos mais qualificados, o “mercado” continua oferecendo pouquíssimas oportunidades de emprego e exigindo uma formação “positivista” que ofereça segurança aos contratos, previsibilidade nas decisões judiciais e cumprimento estrito da Lei. Em última análise, para a pequena parcela de profissionais que superam essas barreiras, não há crise no ensino jurídico. O que há é um alto nível de exigência de qualificação dos profissionais na melhor escola positivista, sem lugar para uma visão crítica do Direito.

Esse “mercado” de ensino tem como mercadoria o diploma universitário e, em regra, quem pode pagar por ele as altíssimas mensalidades escolares, no final de um período de quatro ou cinco anos, terá adquirido a sua “mercadoria”. Porém, o “diploma” não é o passaporte infalível que assegura o livre ingresso no “mercado de trabalho” para a

grande maioria dos formandos. É também imprescindível a obtenção do visto de entrada expedido, com exclusividade, pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, embora isto não seja o bastante, pois o mercado de trabalho não oferece oportunidades para todos os que logram superar o exame. Para aqueles que optam pelas carreiras jurídicas públicas, como a Magistratura, o Ministério Público, o cargo de Delegado de Polícia, os Cartórios, etc., que não exigem a inscrição na OAB, a aprovação nos concursos públicos de ingresso é a barreira a ser superada.

Ao final das contas, de todo esse processo, o grande sacrificado foi o ensino, que virou simples mercadoria; a vítima foi o bacharel que se tornou um mero “operador do Direito”, um soldado raso do “exército de reserva” do mercado de profissões jurídicas em que se transformou o grande contingente de bacharéis formados anualmente.

Ora, como acentua Marx, a divisão do trabalho está na base da expansão do mercado. Sem uma contínua divisão do trabalho não há como expandir o mercado. E a lógica capitalista deve expandir-se continuamente, sob pena de sua extinção. Daí decorre que a transformação da Educação em mercadoria atende a um duplo papel: o de expansão do mercado capitalista e ao mesmo tempo de multiplicação das possibilidades de divisão do trabalho social.

A multiplicação dos cursos superiores para formação de profissionais nas mais diversas especialidades, inimagináveis há alguns anos, lançando no mercado de trabalho recém-formados aos borbotões, exige ela própria que se imponha uma metodologia de ensino necessariamente dogmática, tradicional e de baixíssimo custo, compatível com o seu novo papel de produção de uma nova mercadoria: o bacharel em tudo.

Esse bacharel, na condição de verdadeira mercadoria, deverá atender às demandas do mercado. Competindo com mercadorias idênticas deverá comprovar que possui características especiais que o habilitam, melhor do que qualquer outro, a preencher uma das raríssimas vagas oferecidas pelo mercado de trabalho, dentre as quais, na área das profissões jurídicas, se destacam aquelas oferecidas pelo Estado. O novo mercado, por sua vez, demanda profissionais da área jurídica que estejam devidamente preparados para as funções de preservação do ordenamento jurídico, principalmente para a garantia e segurança dos contratos e da propriedade privada, as bases da economia capitalista. Tudo o que o mercado em sua nova configuração globalizada exige para o sucesso de seu processo de expropriação do trabalho e acumulação de riquezas.

Nessa ordem de coisas, o paradigma epistemológico que tem na norma jurídica o objeto único da Ciência Jurídica, o chamado Positivismo Jurídico, adequa-se como uma luva às demandas do mercado e à ideologia dominante, e consolida a divisão do trabalho intelectual entre aqueles encarregados da elaboração ideológica que se concretiza no ordenamento jurídico positivo e aqueles relegados à sua conservação e reprodução. Estes últimos os chamados de “operadores do Direito”.

A aprovação das novas diretrizes curriculares para os cursos de Direito no final de 2004, que atende em boa medida as propostas e reivindicações das entidades interessadas no assunto, principalmente a OAB e a ABEDi, significa uma esperança de transformação do ensino jurídico no Brasil, competindo agora às faculdades, aos coordenadores de cursos e principalmente, aos professores, promoverem as mudanças necessárias em seus projetos pedagógicos e métodos de ensino, adequando-os aos princípios que orientaram a elaboração das novas diretrizes.

### III - A ADVOCACIA PÚBLICA NO BRASIL

A divisão do trabalho que marca a base material da sociedade capitalista acaba reproduzida nas funções do Estado, na burocracia estatal. Nela também se observa uma divisão não apenas entre o trabalho intelectual e as funções menores da burocracia, mas fundamentalmente, uma divisão interna do próprio trabalho intelectual, reservando-se a uma pequena parcela dos representantes das classes dominantes a tarefa de elaboração ideológica, enquanto que uma grande maioria de funcionários públicos ficam limitados à execução das decisões políticas elaboradas pelo primeiro grupo.

O papel de elaboração da ideologia dominante que já esteve cumulado com a função de preservação e garantia de prevalência desta ideologia, e que nos primórdios da moderna sociedade capitalista era desempenhado diretamente pelo próprio membro da classe dominante, com o passar do tempo e a crescente complexidade das relações de produção e da própria atividade estatal, passa a ser desempenhado por representantes da classe dominante, ou da classe que detém a hegemonia ideológica da sociedade, na linguagem de Gramsci, passa a ser ocupação de seus intelectuais orgânicos.

Pode-se dizer, portanto, que no atual estágio da história, outra divisão ocorre entre aqueles que se encarregam do trabalho intelectual. Ela distingue os intelectuais orgânicos que pertencem a uma determinada classe e os intelectuais orgânicos aos quais são reservadas as tarefas meramente reprodutivas da ideologia dominante. Estes são os juízes, advogados e promotores, intelectuais orgânicos da classe dominante, hoje reduzidos à condição de meros técnicos do Direito.

Para manter o controle sobre o Estado gerenciado por esses novos atores, a classe dominante vale-se do ordenamento jurídico positivado, da especialização burocrática, da profissionalização da burocracia, ou burocratização da profissão, do ensino dogmático e fragmentado do Direito.

Os intelectuais que desempenham esse papel que já não é tão interessante para a classe dominante são recrutados das classes médias e mesmo das classes trabalhadoras e são formados nas academias universitárias, que se incumbem de ministrar um ensino necessariamente fragmentado e utilitarista, posto que marcado pela divisão do trabalho intelectual e permeado pela ideologia liberal que lhe serve de paradigma.

Saindo desse longo processo de formação da consciência, o intelectual subalterno, isto é, aquele que se dedicará às tarefas de menor significado, de simples reproduzidor da ordem estabelecida, irá ocupar os postos da burocracia estatal encarregados da preservação da ordem estabelecida.

No Brasil, no início dos cursos jurídicos e durante algum tempo, prevaleceu a idéia de reunir em um mesmo profissional as artes do falar e do fazer, o papel de elaborador da ideologia e o de aplicador desta mesma ideologia, oferecendo-se a oportunidade de uma formação humanística bem ao gosto da filosofia liberal. Ao bacharel eram reservadas as funções mais nobres de Estado, no parlamento e no executivo, mas também, as tarefas mais burocráticas, como as de tabelião e outras de natureza semelhante, sem grande possibilidade de inovação exegética na aplicação do Direito.

Com o tempo, porém, também no Brasil se operou uma divisão lenta e gradual no trabalho intelectual reservado aos bacharéis, divisão que foi se aprofundando até atingir seu grau mais elevado com a expansão da lógica capitalista em proporções jamais vistas, impulsionada pela globalização e pelo ressurgimento das ideologias neoliberais.

### **III.1 – Os Primeiros Tempos da Profissão**

O processo de profissionalização do advogado no Brasil tem início com a criação dos cursos de Direito. Esta ocorre num momento histórico em que as elites brasileiras, com o rompimento do vínculo político com Portugal, em 1822, sentiram a necessidade de formar os quadros intelectuais aos quais incumbiria a organização do novo Estado brasileiro e, ao mesmo tempo, ocupar os postos de maior destaque na estrutura estatal, em particular, no parlamento e nos ministérios.

A profissão assume neste momento inicial uma ambigüidade muito própria da realidade política brasileira atemporal que se esmera na “arte da prudência e da moderação”: a produção de um profissional que expressasse a conciliação entre a natureza patrimonial do Estado monárquico e o modelo jurídico liberal, que era a fonte de inspiração naquela quadra da história.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Adorno, Sérgio. Os Aprendizes do Poder, (1988).

Prevalece nesta época o jusnaturalismo como paradigma do Direito mais adequado ao regime monárquico. O ensino era humanista, muito embora as salas de aula não se constituíssem em espaço responsável pela profissionalização dos bacharéis, pois, embora os princípios lapidares da ciência do Direito fossem ensinados no interior da academia, o aprendizado era marcado pelo autodidatismo<sup>109</sup> e se desenvolvia com a participação na imprensa estudantil da época.

Um grande marco histórico no longo processo de profissionalização do advogado foi a criação do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB, cujos estatutos foram aprovados pelo Governo Imperial em 07 de agosto de 1843, com o propósito de “organizar Ordem dos Advogados do Brasil em proveito geral da ciência e da jurisprudência”, objetivo que somente será alcançado no Estado Novo.

Assim, a origem social dos acadêmicos, o ensino a eles oferecido, e em especial a militância política na imprensa estudantil, cumprindo o papel de formação de intelectuais orgânicos da classe dominante, deram aos advogados do Império uma formação humanista e integral, não se verificando naquele período a divisão do trabalho intelectual que marcará a profissão no futuro.

A proclamação da República em 1889 não traz uma grande alteração no quadro da profissionalização dos advogados. É bem verdade que com a queda do Império houve um crescimento da influência política e epistemológica da filosofia positivista. Isto impôs a substituição de alguns dos pressupostos do antigo regime, como o jusnaturalismo e a presença da igreja no ensino jurídico, o que resultou em modificações nos currículos dos cursos de Direito, com algum reflexo na formação humanista do Advogado.

Em 1890, foram extintas as cadeiras de Direito Eclesiástico, sendo criadas as cadeiras de Filosofia e História do Direito, fato que deve ter contribuído para trazer para as salas de aula uma parcela da responsabilidade pela formação humanística do bacharel, que antes ocorria principalmente no ambiente extra-acadêmico, como registrado acima.

A mudança curricular se completou em 1895, com a criação de um novo currículo para os cursos jurídicos, no qual se consuma a exclusão da cadeira de Direito Natural, decorrência da influência da orientação positivista, mais adequada ao ideário liberal e aos interesses das elites civis que participaram do movimento republicano.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Adorno, Sérgio. Os Aprendizes do Poder, (1988, p. 236).

<sup>110</sup> Idem, p. 47.

De todo modo, a profissão ainda preservou suas características liberais, encontrando-se o advogado preparado para o desempenho de suas funções de modo mais completo, sem uma especialização ou fragmentação do conhecimento que evidenciasse uma divisão do trabalho intelectual e, portanto, uma concepção meramente dogmática e positivista do Direito.

A situação apenas começou a se modificar com o advento da Revolução de 1930, ou mais propriamente com a transformação das condições econômicas e sociais que levaram à dita revolução, particularmente, com o surgimento de uma incipiente burguesia urbana, que traz consigo a sua companheira inseparável, a classe trabalhadora. Esta formada, basicamente, por imigrantes, escravos libertos e, em menor medida, por mestiços que deixaram o campo.

O período é marcado pelo conflito entre a aristocracia rural e a burguesia, ainda que outros atores tivessem interesse no desfecho do movimento, como a classe média e a pequena burguesia urbana, que começava a surgir no processo incipiente de industrialização. Desse embate surge o Estado Novo que, de forma centralizada, introduz mudanças na organização social e política brasileira. Neste momento tem lugar a criação da Ordem dos Advogados do Brasil, fato que contribui para o processo de profissionalização do advogado, consoante registra Bonelli.<sup>111</sup>

A advocacia ainda era uma profissão predominantemente liberal, embora começasse a assumir uma feição mais profissional, mais técnica. Isto se dá pelo lado do ensino jurídico, com a Reforma Francisco Campos, que introduziu um currículo com características profissionalizantes, defendendo o propósito de formação de “práticos do Direito” e iniciando o processo de divisão do trabalho intelectual no seio da categoria.

Com a queda do Estado Novo logo após o final da segunda Guerra Mundial, tem lugar uma reviravolta nas linhas definidoras do Estado brasileiro, com a redemocratização, liberdade político-partidária e sindical, o que vai desembocar na convocação da assembléia nacional constituinte, propiciando um grande debate que culminará com a promulgação da Constituição de 1946.

Nas décadas de 70 e 80 do Século XX, ocorre um gradativo processo de massificação dos advogados que rompe com a sua característica de profissional liberal, levando ao surgimento do profissional assalariado que ocupa posições subalternas nas hierarquias públicas e privadas.

---

<sup>111</sup> Bonelli, Maria da Glória. Profissionalismo e política no mundo do direito, (2002, p. 30).

No período ditatorial há um movimento de expansão no número de bacharéis formados pelas faculdades de Direito e uma tendência para a mudança de seu perfil profissional, até então marcado pelas características de membro da elite política. Com o incremento do ensino tecnicista, passou a exibir um perfil profissional de natureza mais técnica e burocrática, feição que irá se acentuar na era neoliberal.

Esse profissional técnico e burocrático, no qual foi inculcada a crença na neutralidade política e ideológica da ciência, é o exemplo vivo da divisão do trabalho intelectual no seio da categoria dos advogados, que reserva a uns poucos situados no alto da pirâmide hierárquica o trabalho de elaboração da lei, da doutrina e da jurisprudência, enquanto que aos chamados “operadores do Direito” resta, quase que exclusivamente, a tarefa de mera reprodução da interpretação que os primeiros derem ao Direito.

### **III.2 – A Redemocratização e a criação da Advocacia Geral da União**

A promulgação da nova Constituição da República do Brasil em 5 de outubro de 1988 foi o desfecho das lutas travadas pela sociedade civil com o propósito de restauração democrática e ampliação dos direitos da cidadania, inclusive e principalmente, o elementar direito democrático de votar e decidir os futuros do país. A nova Constituição é um marco histórico na consolidação da democracia, encaminhando propostas que rompem com as práticas tradicionais de um Estado patrimonialista, oligárquico e cartorial, que predominaram no Brasil por muito tempo.

O Estado democrático de direito instituído pela nova Carta se manifesta na repartição e controle recíproco de poderes autônomos e independentes, fundado nos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, com prevalência dos direitos humanos, que se concretiza na garantia dos direitos individuais, coletivos e sociais, dentre os quais, de forma inédita, o direito à Educação.

A Ordem dos Advogados do Brasil situa-se entre as organizações da sociedade que tiveram papel decisivo no movimento pela redemocratização do país, não apenas aqueles que levaram à derrocada final do regime militar, em especial pela participação decisiva na inesquecível campanha pelas eleições diretas para a Presidência da República.

A entidade participou ativamente em importantes movimentos que precederam a redemocratização, como o movimento pela anistia, e aqueles que sucederam imediatamente a queda do regime, pela convocação da assembléia constituinte, nos debates que antecederam a promulgação da nova Constituição e na campanha que resultou no afastamento do Presidente Fernando Collor de Melo, acusado de crime de corrupção, no ano de 1992.

A participação decisiva da Ordem dos Advogados do Brasil nos movimentos cívicos que levaram à restauração da democracia, a credenciaram a tomar parte nos debates da assembléia constituinte e possibilitaram que a Advocacia fosse reconhecida como uma função essencial à administração da justiça, ampliando o papel da entidade na defesa da constitucionalidade e dos direitos da cidadania e dos advogados.

É também a Constituição democrática de 1988 que cria a Advocacia-Geral da União – AGU, à qual compete a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, marcando uma nova etapa no processo de organização de um moderno Estado democrático de direito, e possibilitando que funções essenciais como a Advocacia Pública, rompam definitivamente com o passado patrimonialista, cartorário, de práticas autoritárias, corporativistas e nocivas aos interesses maiores da sociedade.

A criação da Advocacia-Geral da União separa, pela primeira vez, as atividades de defesa dos interesses públicos primários, assim entendidos os que dizem respeito à sociedade como um todo, das atividades de defesa dos interesses públicos secundários, que dizem respeito aos órgãos estatais, à Administração Pública.

Até a nova constituição esse papel estava concentrado nas mãos do Ministério Público, que muitas vezes se via diante de uma situação ambígua, ao acionar uma autoridade ou órgão da União, em razão do cometimento de algum ato que reputasse ilegal e, por outro lado, ver-se obrigado a promover a defesa judicial da mesma autoridade ou de órgão público em ações movidas por particulares ou contra particulares.

Com a criação da AGU, colocou-se fim a esta ambigüidade. O Ministério Público Federal ganhou autonomia orçamentária, financeira e administrativa, desvinculando-se totalmente do controle hierárquico do Poder Executivo, com conseqüências benéficas para toda a sociedade, para a cidadania e mesmo para a Administração Pública, cujos agentes ficaram sujeitos à uma fiscalização mais eficaz e independente de seus atos.

### III.3 - A Organização da Advocacia-Geral da União

A divisão do trabalho intelectual, como se viu no Capítulo II, resulta na separação entre a atividade de elaboração ideológica e a atividade de simples reprodução da ideologia previamente elaborada, gerando, em conseqüência, duas classes de intelectuais, os de primeira e os de segunda categoria, estabelecendo-se uma hierarquia intelectual entre eles. Esta divisão vai se aprofundando a ponto de atingir atividades e funções cada vez mais especializadas, de conformidade com a lógica suprema do mercado, que tem na divisão do trabalho a condição para a sua contínua expansão.

De modo semelhante, a divisão do trabalho intelectual, que acaba marcando o processo de elaboração, interpretação e aplicação da lei, a alguns reservando apenas o “apertar de botões” que a uma dada situação oferece uma única resposta, previamente estabelecida pelos escalões superiores da hierarquia, também aliena o profissional da realidade social com a qual precisa lidar e para cujos conflitos reais deve encontrar respostas, as quais nem sempre estão nos códigos de leis ou nas instruções normativas. Esse profissional do Direito não analisa problemas reais, conhece apenas o código de leis e o toma como a realidade.

A crise do sistema capitalista mundial que ganhou intensidade dos anos 1980 colocou em evidência o esgotamento do modelo Keynesiano de economia política e do chamado “Estado do Bem Estar Social”, dando lugar ao fortalecimento de antigas idéias liberais que ressurgem sob a denominação de neoliberalismo. Essas idéias são utilizadas para justificar o afastamento do Estado de determinadas atividades, não só produtivas, mas também de outros setores que, segundo a doutrina neoliberal, poderiam ser mais bem executadas pela iniciativa privada.

Todavia, a causa do ressurgimento das idéias liberais não se encontra na simples falência do modelo intervencionista estatal, como tanto se apregoa. Está na necessidade inadiável que o sistema capitalista de produção da vida social tem de se expandir, sob pena de sua própria extinção, pois, como observam Marx e Engels:

A burguesia não pode existir sem revolucionar permanentemente os instrumentos de produção, por conseguinte as relações de produção, por conseguinte todas as relações sociais. [...] A necessidade de um mercado em constante expansão para os seus produtos persegue a burguesia por todo o globo terrestre. Tem de se fixar em toda a parte, estabelecer-se em toda a parte, criar ligações em toda a parte.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Marx, Karl e Engels, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista, (1987, p. 37).

No Brasil, a ampliação das funções do Estado que se seguiu à Constituição de 1988, passou a experimentar pesadas críticas dos ideólogos do neoliberalismo e, a partir da década de 1990, o processo das privatizações significou um recuo importante no referido avanço das atividades estatais em áreas antes reservadas à iniciativa privada, isto é, à apropriação privada.

O embate entre o “público” e o “privado” em momento de grande expansão da lógica de mercado sobre terreno antes reservado à ação estatal, também teve reflexo na disputa entre as diferentes possibilidades de profissionalização do Advogado, em especial, entre a vertente profissional ou técnica e a vertente de mercado.

Segundo Bonelli<sup>113</sup>, o fenômeno de desenvolvimento das ocupações assume três possibilidades de configuração: o profissionalismo, a lógica liberal de mercado e a forma burocrática.

O profissionalismo é uma maneira de se exercer uma ocupação que tem como características a valorização do conhecimento abstrato, a formação nos cursos superiores, o controle de mercado pelos pares, a autonomia para a realização de diagnósticos e a prestação de serviços especializados de qualidade, independentemente dos interesses do cliente, do Estado ou do mercado.

O ideário neoliberal fundado na lógica de mercado, critica a forma como o profissionalismo se estrutura, atacando todo monopólio de mercado que acompanha a obrigatoriedade de diploma de curso superior, crítica reforçada pelos movimentos que defendem a liberdade de escolha e de contratar. A concepção burocrática ataca o profissionalismo a partir da ação do Estado, procurando controlar as profissões através de mecanismos de supervisão/avaliação, concebendo-as como sinecuras ou como organizações corporativas, cuja ideologia burocrática é sintetizada pela valorização do caráter administrativo e da eficiência.

A meio caminho entre a demanda de mercado e a dos novos atores sociais emergentes na sociedade civil após a redemocratização do País estão os profissionais a serviço do Estado, os quais parecem encontrar no modelo normativo-positivista de produção e reprodução do Direito um paradigma ainda útil, não somente para ultrapassar as barreiras dos concursos seletivos para as várias carreiras jurídicas públicas, mas também para justificar a perda de independência profissional que se manifesta nos mecanismos burocráticos de fiscalização, controle e avaliação inerentes à Advocacia Pública.

---

<sup>113</sup> Bonelli, Maria da Glória. Profissionalismo e política no mundo do direito, (2002, p. 20).

Assim, se a característica predominante no Brasil atual é a da profissionalização dos advogados, de um modo geral, é inegável também que o Advogado Público acabou despojado dos atributos da autonomia e independência técnica que caracterizam a profissão, assumindo sua atividade uma feição nitidamente burocrática.

A organização das diferentes esferas da Advocacia Pública no país, em especial a criação da Advocacia-Geral da União (AGU), é um movimento bastante evidente em direção ao estabelecimento de um sistema de controle burocrático da atividade no âmbito da Administração Pública, consolidando um processo de divisão e hierarquização da atividade intelectual entre os membros integrantes da organização, que separa os papéis de jurista e de simples “operador do Direito”.

Entretanto, não se pode negar a existência de aspectos positivos na organização da Advocacia Geral da União, que caminha no sentido da construção e consolidação de um Estado estruturado em bases racionais e burocráticas modernas, fundamentadas em princípios democráticos e republicanos, que supere as relações de natureza oligárquica, patrimonialista ou corporativista, que insistem em sobrevir no Brasil.

A opção por uma estrutura estatal fundada nos princípios da eficiência e eficácia administrativa de natureza burocrática, explica o papel decisivo que a organização da Advocacia-Geral da União cumprirá na fiscalização dos interesses públicos, não apenas na aplicação dos recursos, mas principalmente na defesa dos direitos individuais, sociais, difusos e coletivos, colocados sob a proteção estatal.

A Advocacia-Geral da União foi regulamentada pela Lei Complementar nº. 73, de 11 de fevereiro de 1993, e ganhou eficiência com sua progressiva implantação em todo o país, passando a responder pelas atividades de representação judicial e de consultoria jurídica da União, em todas as áreas, e não apenas na área de arrecadação como até então acontecia, através da Procuradoria da Fazenda Nacional.

A representação judicial e a consultoria jurídica das autarquias e fundações públicas, incluindo as universidades federais, continuaram afetas às suas próprias procuradorias, que se mantiveram sob a órbita da organização administrativa das respectivas entidades autárquicas ou fundacionais, subordinadas hierarquicamente aos dirigentes das autarquias e fundações, para efeitos administrativos. Entretanto, sob o ponto de vista técnico, do exercício de suas atividades jurídicas, os procuradores passaram a estar vinculados e submetidos à orientação do Advogado-Geral da União. Na Figura 9 pode ser visto o organograma administrativo da Advocacia-Geral da União.

# ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Lei Complementar Nº 73, de 10/02/93

- Subordinação:  
 Administrativa: aos respectivos órgãos  
 Técnica e Jurídica: ao Advogado Geral da União
- Órgãos vinculados  
 Subordinação:  
 Administrativa: aos respectivos órgãos  
 Técnica e Jurídica: ao Advogado Geral da União
- Subordinada administrativamente ao Advogado-Geral da União  
 - Legislação específica para suas competências e estrutura básica

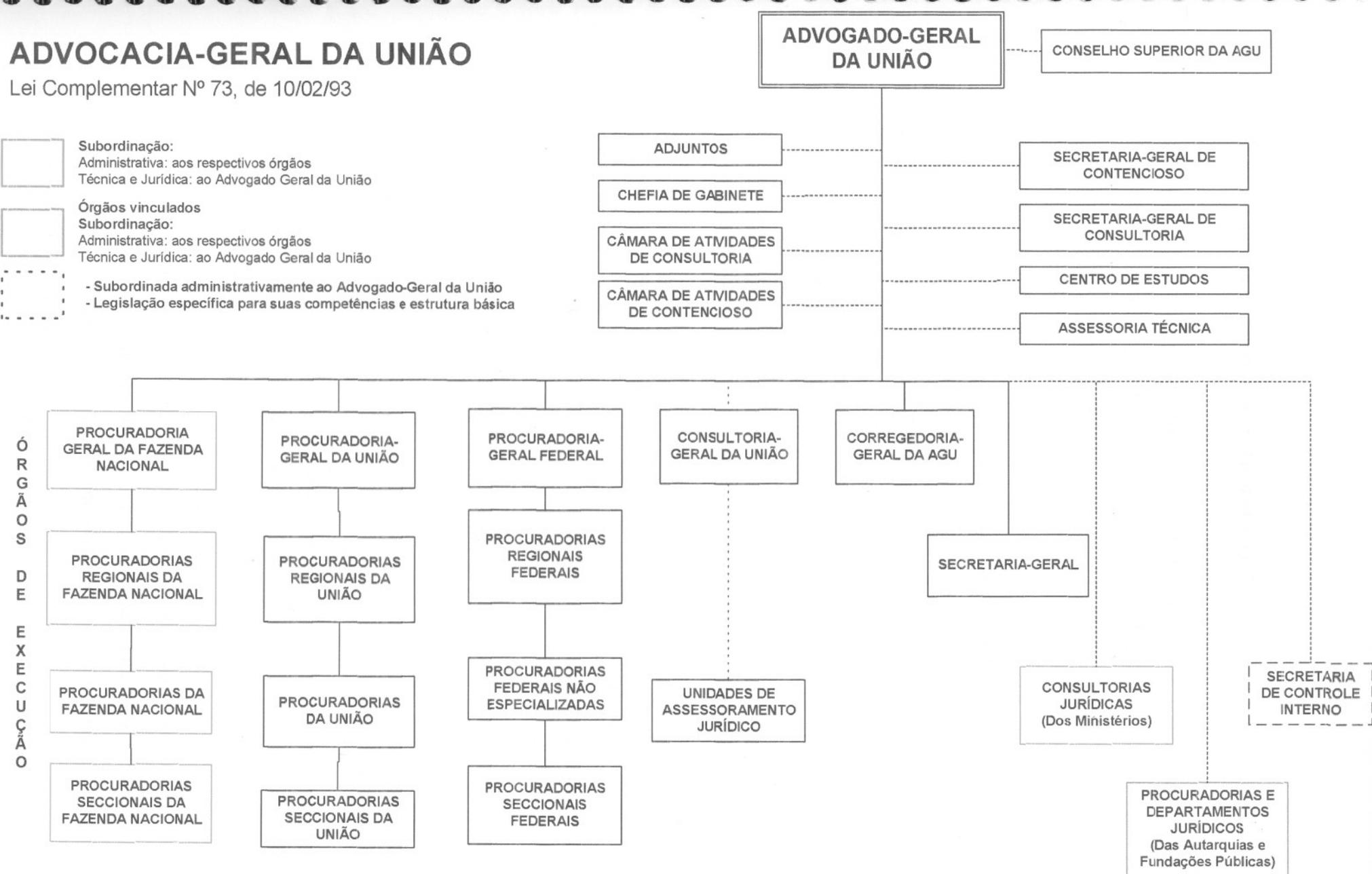


Figura 9 – Organograma administrativo da Advocacia-Geral da União.

### **III.4 - A Criação da Procuradoria-Geral Federal**

A criação da Advocacia-Geral da União teve como aspecto positivo a organização e consolidação da Advocacia Pública no Brasil. Fato que coincidiu com o fortalecimento da corrente de pensamento que sustentava a necessidade de redução do tamanho do Estado, conforme a ideologia neoliberal, e vislumbrava um papel de destaque no processo de racionalização, eficiência e controle do aparelho estatal reservado à nova entidade. Esse papel passou pela conclusão do processo de estruturação da Advocacia-Geral da União com a criação de outros órgãos e carreiras a ela vinculados, como a carreira de Procurador Federal e a Procuradoria-Geral Federal.

O projeto de reforma do Estado e de transformação da Administração Pública em um modelo de gestão racional e eficiente, em discussão e implantação progressiva no País, não escondia o objetivo maior que era a redução do tamanho do Estado e o corte dos gastos públicos. Além da proibição de novas contratações, do congelamento de vencimentos, dos planos de demissão voluntária e dos cortes simples de orçamento através do contingenciamento de recursos, ganha importância no meio governamental, a discussão política acerca das despesas decorrentes do pagamento de precatórios judiciais e, conseqüentemente sobre a qualidade da representação judicial das entidades autárquicas e fundacionais. A implantação desse projeto, que já havia resultado na organização da Advocacia-Geral da União, volta-se num segundo momento para as autarquias e fundações públicas federais.

Inicialmente foram adotadas medidas isoladas visando maior controle das atividades jurídicas. Um exemplo disso foi a edição da Lei nº 9.704, de 17 de novembro de 1998 que, que tratou de regulamentar a orientação normativa e a supervisão técnica dos órgãos jurídicos das autarquias e fundações, tornando obrigatória a prévia anuência do Advogado-Geral da União ao nome indicado para a chefia dos órgãos jurídicos das autarquias e fundações, cargo que até então era de livre nomeação pelos dirigentes daquelas entidades.

Outro exemplo foi a criação, através da Medida Provisória nº 1.984, de 10 de março de 2000, no âmbito da Advocacia-Geral da União, da Coordenadoria dos Órgãos Vinculados, com o propósito de auxiliar o Advogado-Geral da União na tarefa de supervisionar tecnicamente e orientar normativamente os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas federais.

A nova Coordenadoria, rapidamente, encaminhou para todo o país uma requisição de informações detalhadas sobre os órgãos jurídicos das entidades referidas, que incluíam dados sobre pessoal, infra-estrutura física, quantidade e qualidade das atividades de consultoria e defesa judicial, pedido ignorado por muitas das entidades, em especial pelas instituições federais de ensino. Também foi criado, em 29 de março de 2000, o núcleo de acompanhamento de feitos judiciais de interesse da União e de suas autarquias e fundações, com o propósito evidente de assegurar uma maior eficiência e eficácia às atividades de defesa judicial da União e de suas entidades descentralizadas.

Mas, as referidas medidas parecem não terem sido suficientes para alcançar os objetivos de racionalidade e eficácia nas atividades de defesa judicial das autarquias e fundações públicas federais. A necessidade de um controle mais decisivo sobre estas atividades levou a Advocacia-Geral da União a uma atitude extrema: assumiu diretamente a defesa judicial de quase uma centena de instituições federais de ensino, a maioria escolas técnicas ou centros de educação tecnológica, afastando da atividade os procuradores em exercício naquelas instituições, o que se deu com a edição de número 19 da Medida Provisória nº. 1.984, em 1º de junho de 2000.

A medida foi justificada por Maria Jovita Wolney Valente, Secretária-Geral da Consultoria da Advocacia-Geral da União e Coordenadora dos Órgãos Vinculados, em artigo publicado no sítio da Instituição na Internet<sup>114</sup>, no qual sustentou que o art. 131 da Constituição Federal<sup>115</sup> autorizava que a representação judicial das autarquias e fundações federais pudesse ser feita diretamente pela Advocacia-Geral da União. Esta interpretação aliada ao recebimento de um expressivo número de Advogados da União no ano de 2000 teria permitido à AGU, ainda no primeiro semestre daquele ano, mediante ato legislativo (entenda-se Medida Provisória), assumir a representação judicial daquelas autarquias e fundações. Ainda segundo Valente,

os resultados positivos da assunção pela AGU da representação judicial das pequenas entidades e, mais expressivamente, de algumas autarquias e fundações federais de grande porte são notórios, mormente no que diz respeito à redução dos vultosos valores das condenações judiciais impostas aos cofres públicos. A representação judicial dessas entidades concentrada na AGU permitiu ainda conferir tratamento uniforme a matérias comuns à Administração direta e indireta (autarquias e fundações).<sup>116</sup>

<sup>114</sup> Valente, M. J. W. Advocacia-Geral da União. [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br). Acessado em 2005.

<sup>115</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL: “Art. 131: A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente”.

<sup>116</sup> Valente, M. J. W. A Advocacia-Geral da União, p. 4.

A medida teve o efeito benéfico de conferir maior racionalidade, eficiência e eficácia à representação judicial das instituições federais de ensino, procurando impedir que interesses corporativos de servidores e de professores se sobrepusessem aos interesses públicos confiados às autarquias e fundações. Também procurou afastar a ingerência dos dirigentes das referidas entidades nas suas procuradorias jurídicas, muitas vezes com efeitos danosos para o patrimônio público.

A medida também significou uma intervenção nas Procuradorias Jurídicas das entidades autárquicas e fundacionais com o afastamento de Procuradores Federais de suas atividades, e a desconsideração das prerrogativas da autonomia administrativa de diversas universidades organizadas sob a forma de autarquia ou fundação. Além disso, estabeleceu um precedente que, fortalecido pela ausência de uma resistência significativa, viria a ser repetido no futuro de modo mais dramático e em maior profundidade.

Em que pese toda sua dramaticidade, as medidas antes comentadas aparentemente não foram suficientes para atingir o objetivo visado. O objetivo era conferir maior eficácia à defesa judicial das autarquias e fundações, principalmente no que diz respeito às ações movidas por milhões de servidores públicos pleiteando o pagamento de reajustes de vencimentos que não foram concedidos em decorrência de sucessivos e mal sucedidos planos econômicos, tais como o Plano Cruzado, o Plano Bresser, o Plano Verão e o Plano Collor. Diante desse quadro, as propostas de criação de cargo e de carreira unificados e de centralização da atividade num órgão de nível nacional ganham terreno.

Os procuradores autárquicos e fundacionais não ofereceram resistência à idéia porque viram na proposta de criação de um cargo de âmbito nacional, a possibilidade de encaminhar suas reivindicações por padrões de vencimentos iguais aos que tinham direito os Advogados da União, embora pudessem encontrar outros argumentos para apoiar a medida. Assim, em 29 de junho de 2000, através da Medida Provisória nº. 2048-26, foi criado o cargo de Procurador Federal.

Mas, nem mesmo a criação do cargo de Procurador Federal foi suficiente para que os objetivos financeiros visados pelo Governo Federal fossem alcançados. Um novo passo foi dado com a edição da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, que criou a Carreira de Procurador Federal, unificando definitivamente os cargos de Procurador Federal no âmbito da Administração Pública Federal, ainda que se tenha mantido o vínculo administrativo dos membros da carreira com as respectivas entidades autárquicas ou fundacionais às quais prestavam seus serviços.

Novamente, o posicionamento dos procuradores federais foi de franca aceitação e mesmo de apoio à criação da Carreira de Procurador Federal, muitos chegando mesmo a sustentar a necessidade de implantação de um órgão centralizado que agrupasse todos os integrantes da carreira e que fosse o responsável pelas atividades de defesa judicial das autarquias e fundações.

Exemplo desse apoio foi a manifestação de cerca de vinte procuradores federais lotados na Universidade Federal do Rio de Janeiro que, em documento datado de 20 de setembro de 2001 e intitulado “Carta à AGU”, propuseram a “total desvinculação dos órgãos jurídicos das instituições nas quais atuam, transferindo-se não só a subordinação técnica, mas, também, a administrativa para a AGU”. No documento, os procuradores federais sustentaram que a desvinculação dos órgãos jurídicos das respectivas autarquias e fundações não atingiria a autonomia universitária, pois esta diz respeito à atividade fim da instituição e não à atividade meio, como seria a de um órgão jurídico, tese que é, no mínimo, discutível.

Assim, o movimento de reestruturação e racionalização das atividades jurídicas no âmbito das autarquias e fundações, sob a tutela da Advocacia-Geral da União, embalado pelo apoio até mesmo dos procuradores federais, atinge seu ponto de culminância com a criação da Procuradoria-Geral Federal, através da Lei nº 10.480 de 2 de julho de 2002, que Valente enaltece afirmando:

A criação da Procuradoria-Geral Federal representa mais uma ação governamental em busca da racionalidade, economia e otimização das atividades constitucionais da Advocacia-Geral da União, retirando da subordinação dos dirigentes de autarquias e fundações decisões importantíssimas de representação judicial da União, bem como de consultoria e assessoramento jurídicos, atividades que devem ser orientadas pelo Advogado-Geral da União.<sup>117</sup>

Mais uma vez, os procuradores federais não se opuseram à medida pois, conforme observa Azem, a maior liberdade de atuação aos profissionais que se viram livres da subordinação aos dirigentes das autarquias e fundações e a possibilidade de racionalização e coordenação das atividades jurídicas, cuja unidade de comando e discurso propiciaria maior eficiência e economia de recursos, seriam aspectos positivos da criação da carreira e da entidade de nível nacional que congrega os procuradores federais.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Valente, M. J. W. A Advocacia-Geral da União, p. 7.

<sup>118</sup> Azem, Guilherme B. N.. A Carreira de Procurador Federal e a PGF, (2004, p.13-16).

Argumentos que confirmam que as medidas tinham o propósito de racionalização e eficácia nas atividades de defesa judicial das autarquias e fundações federais, como forma de alcançar o objetivo principal que era a redução das despesas governamentais, em especial aquelas decorrentes do pagamento de decisões judiciais que oneravam o Tesouro Nacional.

A atividade de defesa judicial das autarquias e fundações e a própria carreira de Procurador Federal ganhou racionalidade e economia, aspectos extremamente relevantes para o interesse público. Entretanto, esse fato pode ter significado uma perda de independência profissional do Procurador Federal, e uma desconsideração ao texto constitucional que assegura autonomia administrativa às Universidades, com uma interpretação duvidosa da Lei Complementar nº 73 de 1993, que confere às Procuradorias Jurídicas das Autarquias e Fundações a competência para exercerem as atividades de defesa judicial e extrajudicial destas instituições.

Após a criação da Procuradoria-Geral Federal, com a incumbência das atividades de defesa judicial e de consultoria jurídica às autarquias e fundações federais, os Procuradores Federais passaram se subordinar administrativamente à nova entidade, não mais apenas para efeito de orientação técnica, ainda que, em sua maioria tenham continuado a prestar serviços às suas entidades originárias, trabalhando nas respectivas Procuradorias Jurídicas, agora chamadas de “órgãos de execução”.

A Figura 10 apresenta o organograma da Procuradoria-Geral Federal, obtido da página da instituição na internet, no qual pode ser observada a estrutura administrativa do novo órgão da Advocacia-Geral da União.

Mas o processo de reorganização das atividades de defesa judicial das autarquias e fundações federais não parou por aí. Ainda que aos Procuradores Federais tenha sido preservada a competência para a representação judicial das entidades autárquicas e fundacionais, em primeira instância, pouco a pouco foi transferida à Procuradoria-Geral Federal em Brasília, a competência para representação daquelas entidades perante os Tribunais Superiores.

Posteriormente, com a instalação das Procuradorias Regionais Federais, estas assumiram a representação judicial das referidas entidades perante os Tribunais Regionais Federais, o que implicou um maior esvaziamento das funções das Procuradorias Jurídicas das Instituições Federais de Ensino.

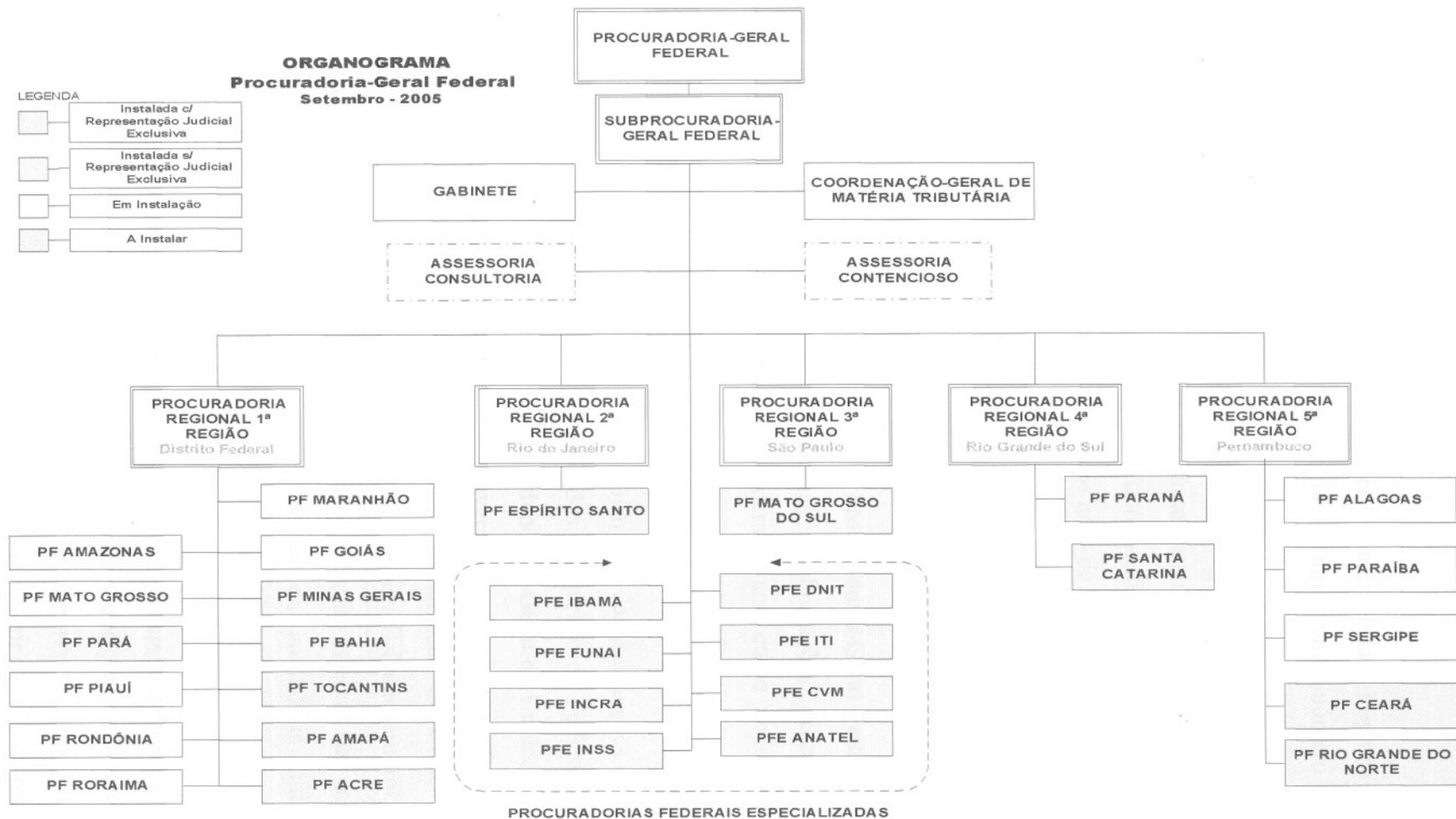


Figura 10 – Organograma administrativo da Procuradoria-Geral Federal.

A progressiva instalação das Procuradorias Regionais Federais veio acompanhada da destituição da competência de um grande número de Procuradorias Jurídicas para a defesa judicial das respectivas autarquias ou fundações, a maioria instituições federais de ensino, inclusive universidades. No ano de 2002, com a instalação de várias Procuradorias Regionais Federais, foram assumidas as representações judiciais de grande número de instituições federais de ensino localizadas nos Estados do Nordeste e do Sul do País, em movimento que continuou nos anos de 2004 e 2005 em outras regiões.

É importante salientar que a intervenção nas autarquias e fundações, em especial nas instituições federais de ensino, tinha o propósito de enfrentar a ingerência dos dirigentes dessas entidades nas atividades de representação judicial, as quais resultavam numa deficiente defesa judicial, como se infere da análise dos documentos que determinaram a assunção de atividades pela Procuradoria-Geral Federal. Entretanto, se a subordinação aos dirigentes de autarquias e fundações federais prejudicava a independência técnica dos Procuradores Federais, bem como ao erário, que sofria os prejuízos econômicos provocados pela defesa judicial deficiente, a criação da Procuradoria-Geral Federal e a transferência das atividades para a referida entidade, pode ter atingido a autonomia administrativa das instituições universitárias.

A transferência dos Procuradores Federais dos quadros de pessoal das Procuradorias Jurídicas para a Advocacia-Geral da União, com a conseqüente perda de competência das autoridades universitárias para a realização de processos seletivos, nomeação e exoneração, bem como fiscalização do exercício funcional de Procuradores Federais, conflita com a autonomia administrativa das autarquias e fundações públicas federais, em especial, das universidades federais, as quais são destinatárias, como se sabe, de prerrogativas especiais decorrentes da autonomia didática, científica, administrativa e patrimonial, por força da Constituição Federal.<sup>119</sup>

O mais grave é que isso pode ter significado a perda da independência profissional e técnica do Procurador Federal, que passou a estar vinculado e sujeito à orientação técnica, isto é, à interpretação que outros advogados situados numa posição mais elevada na estrutura burocrática da Advocacia-Geral da União dão à lei e, portanto, submetido a um controle burocrático que pode reduzir sua atividade a de simples repetidor da lei e da orientação recebida das instâncias superiores.

---

<sup>119</sup> Art. 207 da CF: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

### III.5 – Os Limites e Contradições na Atuação do Procurador Federal

Como se apontou anteriormente, a motivação inicial para a realização da presente pesquisa foi o fato de que, ao longo de quase quinze anos de atividade em uma universidade federal, o autor percebeu que a atuação do Procurador Federal é pautada por uma visão muito legalista do Direito. Atuação limitada por uma concepção do Direito que enxerga exclusivamente na letra da Lei a resposta para todas as perguntas, traço que parece comum aos profissionais da Advocacia Pública.

A incapacidade do advogado público em encarar o Direito de forma crítica recorda as lições recebidas na Faculdade de Direito, onde os ensinamentos se limitavam ao comentário de artigos dos códigos de leis, o Direito positivado, hipótese confirmada no Capítulo II, no qual se discorreu acerca da crise do ensino jurídico. Nada mais natural, portanto, que essa quase idolatria ao texto legal, que tem seu fundamento epistemológico no Positivismo Jurídico, se refletisse na atuação profissional, levando os advogados públicos, muitas vezes de forma inconsciente, à defesa incondicional da Lei como esquema único de solução de conflitos, no exercício das atividades de consultoria jurídica e defesa judicial dos interesses das entidades públicas.

O método dogmático de ensino, fundado na concepção positivista do Direito, é apontado como um dos responsáveis pela propalada crise do ensino jurídico, como vimos no Capítulo II. Crise cujos elementos de visibilidade são o insucesso no Exame de Ordem e a reprovação em massa nos concursos para as principais carreiras jurídicas, como as da Magistratura, do Ministério Público e da Advocacia Pública. Essa concepção também joga um papel significativo na transformação do Advogado Público num mero repetidor de fórmulas prontas encontradas nos códigos de leis, nos manuais de ensino jurídico ou nas orientações de seus superiores hierárquicos.

É razoável, portanto, afirmar que o ensino jurídico baseado na crença de que a Lei deve ser a única e soberana fonte de estudos tem uma profunda repercussão na formação e, em consequência, na atuação profissional do futuro advogado. Também não é destituído de fundamento supor que os mecanismos de seleção de candidatos à carreira pública, desde o Exame da Ordem até as provas de concursos públicos, aliados aos limites burocráticos impostos pelo Estado, são fatores que exercem grande influência sobre a futura atuação do Advogado Público.

O exercício profissional do Advogado Público, marcado pelos limites e contradições inerentes a uma sociedade desigual e que coloca em conflito os interesses do Estado e do cidadão, submetendo o profissional a um processo de controle, muitas vezes burocrático, sofre influência decisiva do ensino jurídico no processo de limitação de seu papel ao de simples agente conservador da ordem jurídica estabelecida.

Como vimos no Capítulo II, o ensino jurídico ministrado no Brasil é de características tradicionais, em geral com a utilização de aulas expositivas, método dogmático limitado à leitura e comentário dos dispositivos dos códigos de leis, dos manuais de doutrina jurídica, no máximo, da jurisprudência dos tribunais. É limitado, portanto ao estudo da norma jurídica, seja ela entendida como a norma coletiva, a lei “stricto sensu”, seja ela entendida como a norma individual, a sentença ou o acórdão dos tribunais ou os comentários dos juristas acerca dessas normas.

Em geral, não há espaço para uma abordagem integrada, multidisciplinar dos fenômenos que interessam ou deveriam interessar ao futuro jurista, como os aspectos filosóficos, sociológicos, econômicos e políticos envolvidos no processo de criação, interpretação e aplicação do Direito, nas circunstâncias envolvidas no nascimento, vida e morte da norma jurídica e do ordenamento jurídico de um Estado.

Ao contrário, esmera-se em inculcar no aluno a crença de que a lei é algo que tem vida própria e que deve ser reverenciada como uma manifestação onipotente e onipresente acima da vontade e das forças dos homens, capaz de solucionar todos os conflitos.

Não cabe ao aluno e ao futuro advogado indagar sobre a melhor solução para eventuais problemas que a norma venha a tratar. Bastará adotar a solução que a própria norma aponta e tudo estará resolvido, a controvérsia estará solucionada, o litígio estará terminado, a Justiça estará feita.

Uma vez concluído o curso de Direito, o bacharel submete-se ao Exame de Ordem, como requisito para obtenção da carteira de Advogado e da licença para o exercício da profissão. O exame, também marcado pela visão dogmática do Direito, aperfeiçoa o mecanismo de formação do perfil profissional do advogado e se mostra como o suplício derradeiro de milhares de bacharéis, como será visto adiante.

## O Exame de Ordem

Após a conclusão do curso, já com uma boa dose de doutrinação em suas mentes, o bacharel em Direito, como vimos, será submetido a uma série de testes que se destinam a comprovar que, “de fato e de Direito”, como gostam de dizer os profissionais da área jurídica, estão preparados, que reúnem as “habilidades” necessárias e suficientes para o exercício profissional. Submetem-se então ao Exame da Ordem como requisito à obtenção da tão sonhada carteira de identidade de Advogado e autorização para o exercício da profissão.

O resultado é catastrófico. Como se viu no Quadro VIII apresentado no Capítulo II, a aprovação nos Exames de Ordem, no Estado de São Paulo, tem registrado uma média de 14,29% (quatorze vírgula vinte e nove por cento) dos candidatos, chegando, em alguns momentos, a percentuais assustadores, como no Exame de Ordem nº 126, no qual apenas 7,16% (sete vírgula dezesseis por cento) tiveram sucesso na prova.

A Ordem dos Advogados do Brasil atribui a culpa pelos resultados sofríveis, com freqüência quase que inalterável, aos cursos e às faculdades de Direito que não se esmeram em oferecer um ensino de qualidade aos seus alunos. Exemplo disso é a nota divulgada pela OAB/SP a respeito do Exame de Ordem nº 129, na qual o Presidente da entidade se diz preocupado com o baixo número de aprovados, que, “sem dúvida, reflete a má formação do bacharel e o decréscimo na qualidade do ensino jurídico, desencadeado por um volume excessivo de cursos de Direito, que já somam 959 no País, e 213 em São Paulo”.<sup>120</sup>

Não bastasse isso, a análise do conteúdo das provas dos Exames de Ordem de número 122 a 129, aplicadas entre 2.003 e 2.006, realizada pelo autor da presente dissertação, permite afirmar, sem temor de se enganar, que as provas não contribuem para uma avaliação efetiva da preparação do Bacharel em Direito para o desempenho de suas futuras atividades profissionais e tampouco contribui para a melhoria do padrão de qualidade dos cursos de Direito.

A avaliação deveria estimular uma formação que permitisse ao bacharel encarar, de forma crítica, os problemas sociais, políticos e econômicos com os quais terá que lidar; a encontrar soluções que, sem destoar de forma inconciliável dos propósitos maiores visados pelo ordenamento jurídico, atendam aos reclamos por Justiça que

---

<sup>120</sup> Notícia obtida no site da OAB-SP na Internet ([www.oabsp.org.br](http://www.oabsp.org.br)).

emanam, muitas vezes silenciosamente, das grandes massas de excluídos produzidas, diariamente, pelo capitalismo globalizado, em sua atual etapa de expansão mundial. No entanto, o Exame de Ordem não consegue ir além da apuração da capacidade de memorização de leis e códigos, no máximo, a doutrina ensinada pelos manuais de ensino jurídico.

Limitam-se as provas, restringem-se os exames, conformam-se os examinadores, em verificar se os candidatos são capazes de recordar, de resgatar de suas memórias juvenis e despreocupadas, o que mandam fazer os diplomas legais, o que determina o ordenamento jurídico, o que reza a lei, em relação a determinados atos ou fatos de relevância jurídica. Isto é, se de fato absorveram a visão única do Direito que lhes é permitida: a concepção de Direito como uma ciência pura, cujo objeto exclusivo de estudo e modo de solução de problemas é a lei, a norma jurídica, consoante doutrina do Positivismo Jurídico.

É o que se depreende da análise das questões de Direito Constitucional e de Direito Administrativo de oito provas objetivas de Exames da Ordem, realizadas pela OAB de São Paulo, isto é, aquelas que se apresentam sob a forma de testes de múltipla escolha, num total de cento e sessenta questões, sendo oitenta de cada matéria.

Foi possível constatar que as questões, em sua maioria, exigem apenas um esforço de memória para encontrar a resposta tida como correta, em regra tal como aparece nos códigos de leis ou, na melhor das hipóteses, na doutrina. Não exigem nenhum nível de raciocínio lógico ou interpretação e menos ainda, de conhecimentos de outras áreas, como a filosofia, a sociologia, a história ou a economia, como condição necessária para encontrar a solução que pudesse ser a mais justa, adequada, ou mesmo útil para a questão colocada na prova.

O Quadro IX organiza os dados apurados a partir da análise de 160 questões de Direito Administrativo e de Direito Constitucional, aplicadas em 8 Exames de Ordem. Nele é possível observar que, das 160 questões, 86 exigiam apenas o conhecimento da Lei para serem respondidas corretamente, o que significa aproximadamente 48% das questões formuladas. Outras 66 questões, ou 40% do total de perguntas requeriam apenas o conhecimento da Doutrina para que o aluno apontasse a resposta tida como correta. Juntas, as questões que exigem apenas o conhecimento da lei ou da doutrina para a resposta perfazem 88% do total de questões.

Quadro IX – Conhecimentos exigidos para responder às questões formuladas nos Exames de Ordem.\*

Exame de Ordem Nº	Conhecimentos Exigidos														
	Lei**		Doutrina		Jurisprudência		Princípios Gerais		Conhecimentos Gerais		Ética ou Moral		Lógica ou Bom Senso		Soma
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
122	14	70,0	06	30,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	20
123	09	45,0	10	50,0	--	--	--	--	--	--	--	--	01	5,0	20
124	08	40,0	10	50,0	--	--	01	5,0	01	5,0	--	--	--	--	20
125	09	45,0	10	50,0	01	5,0	--	--	--	--	--	--	--	--	20
126	12	60,0	08	40,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	20
127	10	50,0	09	45,0	--	--	--	--	--	--	--	--	01	5,0	20
128	14	70,0	05	25,0	--	--	--	--	--	--	--	--	01	5,0	20
129	10	50,0	08	40,0	--	--	01	5,0	--	--	--	--	01	5,0	20
Soma	86	53,8	66	41,3	01	0,6	02	1,2	01	0,6	--	--	04	2,5	160

\* Elaborado por Lauro Teixeira Cotrim.

\*\* Por Lei, entende-se a Constituição, a Lei, o Decreto.

Apenas quatro questões podiam ser respondidas com base na lógica e mesmo no bom senso; duas podiam ser resolvidas com base nos princípios gerais de Direito; e tão-somente uma questão tinha sua resposta na jurisprudência dos tribunais e outra nos conhecimentos gerais do aluno.

Isso bem demonstra que o conhecimento que se exige dos bacharéis nos Exames de Ordem privilegia a memória e não a compreensão dos fatos e da realidade subjacente ao ordenamento jurídico e que, se bem percebida, contribui grandemente para uma melhor compreensão do próprio Direito. A familiaridade com os textos de lei e com os manuais de Direito, ou doutrina, parece ser o caminho que o Exame de Ordem contribui para incutir na cabeça do bacharel como sendo o melhor para alcançar sucesso na prova.

Não é temerário dizer, portanto, que as provas dos Exames da Ordem acabam cumprindo um nefasto papel:

1) colocam fim ao sonho de milhares de estudantes que acreditaram que, ao final do curso, obteriam o Direito de exercer a advocacia e foram ludibriados pelas escolas de Direito, já chamadas de “fabricas de ilusão”<sup>121</sup>, melhor seria dizer “fábricas de diplomas”, com a promessa de que alcançariam aquele objetivo;

2) substituem o papel antes reservado ao concurso vestibular que funcionava como um controle prévio de entrada no mercado de trabalho, controle que agora é deslocado para o final do curso, como uma espécie de controle final do exercício profissional;

3) Insistem e aprofundam nos bacharéis a crença de que a lei é a fonte exclusiva do Direito contribuindo para a preservação do Positivismo Jurídico como a concepção de Direito hegemônica no meio profissional;

### **As Provas dos Concursos Públicos**

Para os bacharéis que almejam ingressar nas carreiras públicas ainda resta a ser transposta mais uma barreira na corrida de obstáculos que caracteriza o processo de formação e habilitação profissional do Advogado Público. Processo cujo objetivo maior é o de adequar sua concepção de mundo e de Direito à ideologia vigente no seio da organização estatal encarregada da conservação da ordem jurídica.

---

<sup>121</sup> Conforme título da obra de Eliane Botelho Junqueira. *Faculdades de Direito ou Fábricas de Ilusão?*

O mesmo fenômeno constatado no Exame de Ordem é verificado nas provas aplicadas nos concursos públicos de ingresso nas carreiras jurídicas públicas (Advocacia Pública, Magistratura, Promotoria, etc.), como é o caso dos concursos públicos para provimento de cargos de Procurador Federal, ao qual competem as atividades de consultoria jurídica aos dirigentes e de defesa judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, incluídas as instituições federais de ensino superior.

Com a criação do cargo de Procurador Federal, em 2000 e, posteriormente, a criação da Procuradoria-Geral Federal, em 2001, os concursos para provimento dos cargos, que eram realizados pelas próprias instituições nas quais os profissionais prestariam serviços, passaram a ser centralizados e conduzidos, em todas as suas etapas, inclusive até a nomeação dos aprovados, pela Advocacia-Geral da União.

A partir de 2002 foram realizados quatro concursos, com a aplicação de provas objetivas (testes de múltipla escolha) e dissertativas, aos quais se submeteu grande número de candidatos, tendo sido selecionados e nomeados também um expressivo quantitativo de novos procuradores federais.

A análise de conteúdo das provas objetivas desses concursos também mostra que se pautaram pelos mesmos critérios que nortearam a elaboração das provas dos Exames de Ordem, esmerando-se na apuração da capacidade de memorização de textos legais pelos candidatos. Não há espaço para a indagação, o questionamento, a crítica do ordenamento jurídico, das decisões judiciais, da interpretação adotada pela Administração Pública. Não há lugar para o exercício da interpretação sequer com fundamento nos grandes princípios de Direito, quanto mais em razões de ordem social, econômica ou política que interessem aos grandes contingentes de cidadãos submetidos ao poder estatal.

O Quadro X organiza os dados apurados a partir da análise de 223 questões de Direito Administrativo e de Direito Constitucional aplicadas em três concursos dentre quatro já realizados, das quais 108 questões exigiam apenas o conhecimento da Lei para que fossem respondidas, 68 questões requeriam o conhecimento da Doutrina e 18 da jurisprudência, para que o aluno apontasse a resposta tida como correta. Apenas 14 questões podiam ser resolvidas com base nos princípios gerais de Direito; 08 com base em conhecimentos gerais dos alunos; 05 podiam ser respondidas com base na lógica e mesmo no bom senso; e tão-somente duas podiam ser respondidas apenas com o uso da lógica ou do bom senso.

Quadro X – Conhecimentos exigidos para responder às questões formuladas nos Concursos para a Carreira de Procurador Federal.\*

Data de Realização do Concurso	Conhecimentos Exigidos														
	Lei**		Doutrina		Jurisprudência		Princípios Gerais		Conhecimentos Gerais		Ética ou Moral		Lógica ou Bom Senso		Soma
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Março 2002	35	43,7	26	32,5	06	7,5	08	10,0	--	--	02	2,5	03	3,75	80
Dezembro 2002	33	50,8	24	36,9	04	6,1	03	4,6	--	--	--	--	01	1,5	65**
Abril 2004	40	51,3	18	23,1	08	10,2	03	3,8	08	10,2	--	--	01	1,3	78**
Soma	108	48,4	68	30,5	18	8,1	14	6,3	08	3,6	02	0,9	05	2,2	223

\* Elaborado por Lauro Teixeira Cotrim.

\*\* Por Lei, entende-se a Constituição, a Lei, o Decreto.

Isso bem demonstra que o conhecimento exigido dos advogados nas provas objetivas dos concursos para Procurador Federal também privilegia a memória e não a compreensão dos fatos e da realidade subjacente ao ordenamento jurídico e que, se bem percebida, contribui grandemente para uma melhor compreensão do próprio Direito.

A familiaridade com os textos de lei e com os manuais de Direito, ou doutrina, e com a jurisprudência dos tribunais, parece ser a fórmula escolhida pela Advocacia-Geral da União para consolidar definitivamente na cabeça do bacharel, a maneira como deve se portar no exercício da profissão.

Assim, tanto quanto os Exames de Ordem, os processos seletivos públicos aos quais se submetem os advogados que se interessam pela carreira pública, acabam cumprindo uma função de difusão e conservação do ordenamento jurídico e fortalecendo a crença na lei como objeto único de estudo do Direito, pois:

1) somente aqueles que demonstrem uma capacidade de memorização extraordinária, ou pelo menos acima da média (6,0) terão a oportunidade de avançar no concurso público;

2) aprofundam nos bacharéis a crença de que a lei é a fonte exclusiva do Direito contribuindo para a preservação do Positivismo Jurídico como a concepção de Direito hegemônica no meio profissional;

3) consagram a divisão interna do trabalho intelectual ao reservar ao Procurador Federal um papel de intelectual de segunda categoria, mero repetidor de fórmulas prontas e de interpretações previamente elaboradas pelos superiores hierárquicos, sem possibilidade de elaboração de sua própria interpretação, isto é, de desempenhar um trabalho intelectual crítico e criativo.

### **O Controle Burocrático da Advocacia Pública**

Finalmente, é possível avançar a hipótese de que a atuação do advogado público é marcada pelos limites e contradições inerentes a uma sociedade desigual e que coloca em conflito interesses do Estado e do cidadão, submetendo o profissional a um processo de controle, muitas vezes burocrático, que limita o seu papel ao de simples agente conservador da ordem jurídica estabelecida.

Superados os obstáculos ao ingresso na carreira pública, o profissional, cujo perfil foi lapidado pelo curso de Direito, pelos exames e provas seletivas, tem agora a sua atuação submetida aos limites impostos pela estrutura de poder da Advocacia Pública, impedindo a liberdade ou autonomia que possibilitasse um exercício histórico-crítico de sua atividade.

Como vimos na Seção III.4, a criação da carreira de Procurador Federal e da Procuradoria-Geral Federal importou na unificação da atividade em nível nacional e na centralização do controle burocrático e da supervisão técnica em um único órgão, com conseqüências para a autonomia e independência no exercício profissional, característica típica dos esquemas burocráticos de controle e dominação. Na medida em que se concentra a capacidade intelectual no ápice da pirâmide burocrática, restringe-se a possibilidade de compreensão da base sobre a qual se assenta. Conforme Marx:

A burocracia é um círculo do qual ninguém pode escapar. Sua hierarquia é uma hierarquia do saber. A cúpula confia aos círculos inferiores o conhecimento do particular, os círculos inferiores confiam à cúpula o conhecimento do universal e, assim, eles se enganam reciprocamente.<sup>122</sup>

Aqueles que se situam nos círculos inferiores da organização burocrática ficam relegados à execução das tarefas de menor complexidade, a uma aproximação dos objetos de conhecimento a partir de conceitos previamente estabelecidos, orientados pela lei em estrito senso e pelas interpretações estabelecidas pela cúpula dirigente, exteriorizadas por meio das súmulas, orientações e instruções administrativas, e ainda sujeitos à fiscalização e penalização.

No ato de criação da Advocacia-Geral da União ficou estabelecido que os procuradores das autarquias e fundações federais estariam vinculados ao Advogado-Geral da União para efeito de orientação técnica, submetendo-se ao controle de sua atuação através da Corregedoria-Geral da União.<sup>123</sup>

Com base tão-somente nas disposições genéricas da Lei Complementar que criou a AGU, foi possível a adoção de uma série de medidas de ordem administrativa com o propósito de aperfeiçoar e tornar mais rigoroso o controle burocrático exercido sobre as procuradorias jurídicas das autarquias e fundações federais e definir ainda mais os limites impostos ao exercício profissional do Procurador Federal.

---

<sup>122</sup> Marx, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. (2005, p. 66).

<sup>123</sup> Art. 3º, XIII e art. 6º, Lei Complementar nº 73, de 1993.

Em junho de 1997 foi baixada instrução normativa dispondo sobre os procedimentos a serem observados pelas Procuradorias Jurídicas para que pudessem deixar de propor ações ou desistir daquelas em andamento ou dos respectivos recursos, em especial, fixando o limite de R\$ 1.000,00 para que as referidas medidas pudessem ser adotadas. A medida afasta do Procurador Federal a possibilidade de analisar a conveniência ou oportunidade de ajuizar ou deixar de ajuizar ações que pudessem significar um ônus maior do que o provável benefício que seria alcançado, remetendo à instrução normativa do Advogado-Geral da União a competência para decidir previamente sobre a questão e reforçando no Procurador Federal um papel subordinado.

Em 1998 foi instituído o Sistema de Controle de Ações da União – SICAU, que foi regulamentado em 2003, através do qual se estabeleceu o cadastramento e controle das ações judiciais sob a responsabilidade das Procuradorias Federais e, portanto, das ações de interesse das autarquias e fundações federais. Igualmente significativa é a criação em 1999, de uma comissão para análise de decisões judiciais sob a responsabilidade dos órgãos da Advocacia-Geral da União, aprimorando o controle burocrático sobre a atuação profissional.

Digna de nota também foi a criação do Sistema de Registro de Atividades Jurídicas em 2004, mecanismo extremamente burocrático e trabalhoso, cujo propósito de aprofundamento do controle sobre a atuação dos Procuradores Federais levou ao extremo de se tentar impor o registro diário de todas as atividades dos profissionais, provocando uma inversão das prioridades com o registro burocrático tornando-se mais relevante do que a própria atividade a ser registrada.

De extrema importância para o controle sobre o desempenho profissional dos Procuradores Federais foi a instituição da Gratificação de Desempenho de Atividades Jurídicas, pela Medida Provisória 2.136-38, de 24 de maio de 2001, regulamentada pela Portaria AGU nº 492, de 01 de junho de 2001. A necessidade de apresentar relatórios detalhados ao SIRAJ e ao SICAU, contribuiu para o fortalecimento dos vínculos de subordinação com o escalão superior da Instituição.

Posteriormente, como visto na Seção III.4, os Procuradores Federais deixaram de estar sob a subordinação dos dirigentes das autarquias e fundações às quais prestavam serviço e passaram a estar subordinados e a receber uma orientação de natureza administrativa e técnica diretamente do Procurador-Geral Federal e indiretamente do Advogado-Geral da União.

O mecanismo legal de controle das atividades aperfeiçoou-se, ainda mais, com a introdução de obrigações mais rígidas a serem cumpridas pelos procuradores federais. Exemplo disto é o Ato Regimental nº 8, de 27 de dezembro de 2002, do Advogado-Geral da União, que disciplinou o exercício das funções de Procurador Federal, estabelecendo que este, no desempenho de suas funções, deve observar o seguinte:

- a Constituição Federal, as leis e os atos normativos emanados dos Poderes e autoridades competentes;
- o interesse público, neste considerado o da sociedade, o da União e de cada um dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- as políticas públicas fixadas pelo Governo Federal;
- os princípios éticos e morais inerentes aos agentes públicos;
- as orientações de seus superiores hierárquicos.

A medida tem o aspecto relevante de recomendar que os Procuradores Federais observem em sua atuação a Constituição Federal e as leis, além do interesse público e os princípios éticos e morais inerentes ao serviço público, e os atos normativos emanados das autoridades competentes. Entretanto, procura comprometê-lo com as políticas públicas do Governo Federal e a orientação de seus superiores hierárquicos, fato que reforça o controle burocrático que reduz a atividade a uma simples reprodução dos pronunciamentos de seus superiores, com o fortalecimento da visão dogmática do Direito que marca a atuação do Advogado Público.

A burocratização das atividades dos Procuradores Federais é reforçada com a emissão de súmulas e instruções normativas determinando a maneira de agir em certas situações. Precedidas pelos enunciados de súmulas do Advogado-Geral da União, as instruções normativas editadas a partir de março de 2000, em geral, autorizam ou determinam aos membros das Procuradorias da União e da Procuradoria-Geral Federal, a não interpor recursos ou a desistir daqueles já interpostos, em relação a determinados casos submetidos à apreciação judicial.

Assim, por exemplo, o direito à contagem de tempo de serviço público prestado sob o regime de emprego, para efeito de pagamento de anuênio e de concessão de licença prêmio aos servidores públicos, que não era reconhecido pela Administração e que continuou a não ser concedido administrativamente mesmo depois de pronunciamento favorável do Supremo Tribunal Federal.

Os procuradores, em regra, continuaram a interpor recursos até que as Instruções Normativas n. 8, de 30 de março de 2000, e n. 10, de 23 de outubro do mesmo ano, autorizaram os advogados a deixar de recorrer ou a desistir dos recursos já interpostos.

O mesmo se diga a respeito da averbação do tempo de serviço público prestado em condições perigosas ou insalubres, também à época em que o servidor se achava sob o regime de emprego. A Administração insistindo em indeferir a referida contagem e os procuradores em recorrer de decisões judiciais favoráveis aos servidores, até a edição da Instrução Normativa n. 1 de 19 de julho de 2004, que determinou aos procuradores que não mais recorressem ou desistissem dos recursos interpostos.

Os reajustes de vencimentos de servidores, tais como os percentuais de 28,86%, relativo à Lei 8.627 de 1993, de 3,17%, relativo à Lei 8.880, de 1994, e de 11,94%, relativos à conversão de vencimentos em URV, também foram objeto de instruções normativas determinando aos procuradores que não interpusessem recursos ou desistissem dos já interpostos, tendo em vista que as decisões judiciais sobre a matéria haviam reconhecido o direito aos servidores públicos.

Esses fatos demonstram que a criação da carreira e da Procuradoria-Geral Federal reforçou no exercício profissional do Procurador Federal uma conotação burocrática, subordinada, que o impede de modificar a forma de atuação mesmo depois de pronunciamentos do mais alto tribunal do País, apontando que a sua interpretação sobre determinada questão não prevalecerá.

Agarra-se o Procurador Federal, pelo menos aquele que atua na extremidade inferior da organização, ao texto literal da lei. Atemoriza-se diante da possibilidade de sofrer alguma reprimenda dos escalões superiores da advocacia pública, e insiste em recorrer enquanto a lei processual permitir. Com isso deixa o servidor ou o cidadão aguardando por longos e longos anos um Direito que já foi reconhecido pela instância máxima do Poder Judiciário, e acaba impedindo a realização da Justiça que há de ser o propósito maior daqueles que exercem a advocacia.

Com a criação da carreira e da Procuradoria-Geral Federal, o Procurador Federal viu tirada com uma mão a independência que lhe teria sido restaurada com outra. Libertou-se das amarras que o prendiam à autarquia ou fundação a que servia, mas viu-se envolvido pela novíssima organização burocrática de âmbito nacional. Entidade à qual passou a pertencer, agora de corpo e alma, pois não está mais vinculado apenas para efeitos de orientação técnica, mas também subordinado hierarquicamente.

E suas ações passaram a ter repercussão não apenas no aspecto do exercício profissional, ou de natureza técnica, enquanto manifestação de compreensão ou visão de Direito que adote, mas também nos aspectos disciplinares e político-administrativos, com as evidentes conseqüências sobre a autonomia e independência que caracterizam principalmente a atuação profissional advogado em sua feição liberal.

O Procurador Federal perdeu sua independência profissional e técnica, e passou a estar mais vinculado e submetido à orientação técnica, isto é, à interpretação que outros advogados situados numa posição mais elevada na estrutura burocrática da Advocacia-Geral da União dão à lei. Se é que ele de fato gozava de tal independência antes de sua vinculação à Advocacia-Geral da União, haja vista a relação de subordinação que o prendia aos dirigentes das entidades e as pressões das corporações de servidores que limitavam sua atuação.

Com esse controle burocrático, a margem de manobra que resta ao profissional é mínima e exige grande empenho e criatividade para contornar os limites impostos pelo Estado e que tornam a sua atuação contraditória. O propósito de contribuir para a realização da Justiça encontra obstáculo na impossibilidade de revolver a realidade dos fatos que examina. O Procurador Federal é forçado a contentar-se com a solução previamente estabelecida pela lei ou pelas instruções normativas da cúpula dirigente, as quais, distantes da realidade por ele vivenciada, não se prestam para a verdadeira tarefa de interpretar o Direito que é o destino maior do jurista.

O Procurador Federal, seja aquele que já se encontrava em exercício nas autarquias e fundações quando se deu a criação da carreira e da entidade nacional que a congrega, a Procuradoria-Geral Federal, seja aquele que veio a ser admitido depois de criada a carreira e a entidade, perderam ou jamais vieram a possuir, a possibilidade de exercer suas relevantes atribuições com a independência que, segundo apregoa o Estatuto da Advocacia, deve ser exercida a função.

Os Procuradores Federais tornaram-se sujeitos a um rigoroso controle de suas atividades, tanto do ponto de vista administrativo, como sob o aspecto técnico. Controle que deixa estreita margem para uma interpretação do Direito que possa eventualmente divergir daquela emanada dos órgãos centrais da Advocacia-Geral da União ou mesmo de outras entidades encarregadas do controle das atividades públicas, como é o caso do Tribunal de Contas da União e dos órgãos do Poder Judiciário.

Esse controle “a posteriori”, aliado a uma espécie de controle “a priori” das características que os interesses representados pelo Estado esperam dos Procuradores Federais, exercido por meio dos Exames de Ordem e das provas de concursos públicos de ingresso na carreira, moldam o perfil dos profissionais e, em grande medida, a sua atuação prática nos órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas federais. Controle burocrático que marca e reforça a divisão do trabalho intelectual no seio das categorias que integram a Advocacia-Geral da União, reservando aos profissionais situados no alto da pirâmide hierárquica o papel de interpretação da lei. Interpretação esta que deverá orientar as manifestações subordinadas dos profissionais localizados na base da estrutura, como é o caso dos Procuradores Federais, as quais se limitarão a reverenciar a lei e a interpretação que os primeiros dela fazem.

Como era a pretensão dos idealizadores do projeto de unificação e centralização da carreira, as medidas antes comentadas asseguram a univocidade do discurso e da prática nas atividades jurídicas, contribuindo para a consolidação da racionalidade e eficiência da administração. Entretanto, estimula uma prática profissional pautada pelo dogmatismo legalista e pela vinculação subordinada, responsável pelos limites e contradições que se manifestam na atuação do Procurador Federal.

O papel do Procurador Federal fica reduzido ao de simples “operador de Direito”, que aceita e até estimula, muitas vezes, sem a consciência do processo de formação cultural a que foi submetido durante todo o processo educacional pelo qual passou e que se aperfeiçoa a cada parecer ou instrução normativa editada pelo Advogado-Geral da União.

### **Os Pareceres dos Procuradores Federais**

Mas, afinal, como é que se reflete todo este mecanismo de formação ideológica dos profissionais do Direito que acabam selecionados para as carreiras jurídicas da Advocacia Pública e terminam exercendo suas funções, agora bastante limitadas, atrás de uma escrivaninha numa entre milhares de repartições públicas federais espalhadas pelo Brasil? O longo aprendizado estará refletido no seu trabalho como Advogado Público, como Procurador Federal?

Pode-se até mesmo afirmar – e esta afirmação é feita por quem vive a experiência do lado de dentro – que para a grande maioria dos profissionais, o processo de formação ideológica é de tamanha intensidade e eficiência que não são sequer capazes de tomar consciência do mecanismo de construção ideológica. Assumem como naturais sua propensão para o dogmatismo, para o Positivismo Jurídico e aceitam a burocratização e o controle hierárquico de suas atividades como necessários ou inevitáveis.

A análise de conteúdo realizada pelo autor da presente dissertação, de pareceres emitidos por Procuradores Federais que estiveram lotados numa Procuradoria Jurídica de Universidade Federal nos anos de 2001 a 2005, isto é, no período imediatamente após a criação do cargo de Procurador Federal, da carreira própria e da Procuradoria-Geral Federal, indica que esta afirmação não é desprovida de fundamento, conforme se observa no Quadro XI.

Foram analisados 595 pareceres emitidos, nos anos de 2001 a 2005, por Procuradores Federais lotados numa Universidade Federal, excluindo-se aqueles elaborados pelo autor desta dissertação, para assegurar um mínimo de objetividade na pesquisa. Até porque o autor ingressou na carreira em momento histórico que antecede a reforma do Estado brasileiro e a criação e consolidação da Advocacia-Geral da União, e boa parte de sua produção se deu fora do contexto que se pretendeu examinar neste trabalho.

Também foram excluídos da análise, os pareceres elaborados pelos diversos advogados que ocuparam o cargo de Procurador-Geral da Universidade no período, uma vez que o referido cargo é de confiança e de livre nomeação e exoneração pelo Magnífico Reitor, até a criação da Procuradoria-Geral Federal, e pelo Advogado-Geral da União, após a criação da entidade, o que poderia desnaturar o propósito de investigar a atuação dos profissionais integrantes da carreira.

A análise de conteúdo dos referidos pareceres evidenciou que a sua grande maioria consistia em manifestações repetitivas e burocráticas, aproximando-se muito de um simples despacho administrativo, com a formulação de orientações dirigidas aos órgãos da Universidade encarregados da administração de pessoal, da realização de licitações e contratos de compras de bens e de serviços.

Quadro XI – Questões analisadas em pareceres emitidos por Procuradores Federais de uma Universidade Federal (2001-2005).<sup>124</sup>

Questões Analisadas	Número de Pareceres					
	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Edital de licitação	02	04	04	10	08	28
Dispensa/inexigibilidade de licitação	07	03	20	19	15	64
Contratos, convênios e aditivos	08	13	33	22	07	83
Infração contratual	01	01	03	05	--	10
Doação de bens móveis	01	04	02	04	--	11
Indenizações e devoluções	03	--	02	--	--	04
Vantagens de servidores	03	01	03	07	--	14
Aposentadoria e pensão	23	26	95	26	13	183
Inquérito e sindicância	05	08	16	12	07	48
Trabalho voluntário	01	01	--	--	01	03
Concurso público	--	01	02	03	03	09
Profissões regulamentadas	01	01	--	--	02	04
Impostos e contribuições	02	07	01	08	--	18
Ensino	03	04	04	03	03	17
Transferência de aluno	01	03	--	03	--	07
Infração disciplinar de aluno	03	02	02	--	03	10
Minuta de regulamento ou regimento	03	04	22	05	01	35
Ordem judicial	06	06	02	08	05	27
Despacho burocrático	01	04	04	08	02	19
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>93</b>	<b>215</b>	<b>143</b>	<b>70</b>	<b>595</b>

<sup>124</sup> Análise de conteúdo realizada por Lauro T. Cotrim.

As manifestações dos Procuradores Federais estudadas, por sua simplicidade, em grande parte, poderiam ser substituídas pela análise de outros servidores que tenham conhecimento, ou experiência nas respectivas áreas. Provavelmente, não teriam muita dificuldade em desincumbir-se da tarefa de dizer se uma determinada medida ou providência administrativa está ou não em conformidade com a lei ou, muitas vezes, com a instrução normativa previamente elaborada pelos escalões superiores da Administração Pública Federal, ou mesmo pela própria Instituição de Ensino.

A título de exemplo, pode-se mencionar a elaboração de editais de licitação, a análise das contratações com dispensa ou inexigibilidade de licitação, que em regra, demandam apenas a comparação entre o caso concreto e a listagem de possibilidades expressamente previstas na legislação e que somam 92 pareceres, ou 15,4% do total de pareceres emitidos no período estudado. O mesmo se dá com a análise das propostas de contrato e convênios de suas minutas, as quais, já elaboradas há muito tempo, são simplesmente adaptadas para as novas contratações. A doação de bens móveis sem utilidade para a Instituição é outra questão repetitiva e meramente burocrática.

Na área de pessoal, a maior demanda foi pela análise de pedidos de aposentadorias e pensões, igualmente tratados, em regra, de modo repetitivo e burocrático, mediante simples comparação entre a situação concreta do servidor e as regras estabelecidas na lei ou no regulamento. Estes pareceres são os mais numerosos, somando 183, ou 30,76% do total de pareceres emitidos no período.

A tarefa também poderia ser bem desempenhada por servidor da Secretaria de Recursos Humanos que tenha experiência e conhecimento sobre gestão de pessoal na Administração Pública e que possa verificar se o servidor completou um determinado tempo de serviço e atingiu a idade exigida, de acordo com o que estabelece expressamente a lei, para ter direito à aposentadoria. Qualquer outro funcionário, minimamente escolarizado e experiente na função, poderia fazer esta comparação e dizer se o postulante tem ou não Direito de aposentar-se.

Somados os pareceres com natureza burocrático-administrativa perfazem 415, ou cerca de 70% do total de pareceres, o que é um grande indicativo de que a profissionalização do Advogado Público assume uma feição marcadamente burocrática e muito longe do perfil liberal do profissional que atua como autônomo ou mesmo como empregado de empresas privadas.

A burocratização da profissão, que é uma marca da divisão do trabalho intelectual e do método dogmático de interpretação do Direito, no seio da categoria dos Advogados Públicos, é confirmada também pela análise resumida no Quadro XII, no qual é apresentado um panorama do conteúdo dos pareceres elaborados pelos Procuradores Federais lotados numa Universidade Federal no período 2001-2005.

A análise dos pareceres permitiu constatar que, em sua maioria, adotam a lei, isto é, a Constituição Federal, as leis complementares, as leis ordinárias, as medidas provisórias, as diversas modalidades de normas jurídicas admitidas pela Constituição Federal, e também o decreto regulamentar, a instrução normativa, os tipos normativos próprios da universidade, tais como o Estatuto, o Regimento e mesmo os regulamentos internos (portarias, resoluções, e outros), como fonte única do Direito e fundamento para a emissão de opinião sobre as situações submetidas à apreciação dos Procuradores Federais no período pesquisado.

Com efeito, de 595 pareceres analisados, 323 fundamentaram-se exclusivamente na lei, perfazendo 54,3% do total de pareceres. Somados aos que se fundamentaram na Lei e no Decreto, na Instrução Normativa, no Estatuto ou Regimento, no regulamento, no Parecer da AGU, no edital ou no contrato, perfazem 486 pareceres, ou 81,7% do total. Os pareceres que se fundamentaram em outras fontes além da Lei, ainda no campo tradicional de interpretação do Direito, como a jurisprudência e a doutrina, somaram apenas 75, perfazendo 12,6% do total de pareceres emitidos.

O número de pareceres que se fundamentaram em outras fontes ou motivações, como, por exemplo, os fins sociais, o bem comum ou o interesse público, os costumes, a analogia ou a equidade, ou ainda razões de ordem política, econômica, social ou administrativa, somaram apenas 15, ou cerca de 2,5% do total de pareceres, o que confirma o apego do Advogado Público à Lei e, portanto, ao método dogmático de interpretação do Direito.

É interessante observar que o número de pareceres fundamentados em outras fontes que não apenas a lei sofreu uma queda a partir da posse dos novos Procuradores Federais, selecionados pela Advocacia-Geral da União e submetidos à nova carreira. Esse fato pode ser uma indicação de que os mecanismos de seleção dos profissionais, através dos Exames de Ordem e das provas dos concursos públicos, bem como a estrutura burocrática que é imposta aos integrantes da nova carreira são fatores determinantes, condicionantes, ou pelo menos, estimulantes deste perfil profissional.

Quadro XII – Fundamentos jurídicos de pareceres emitidos por Procuradores Federais de uma Universidade Federal (2001-2005).<sup>125</sup>

Fundamentos jurídicos	Número de Pareceres					
	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Lei	32	25	142	90	34	323
Lei e Decreto e/ou Instrução Normativa	10	05	07	12	02	36
Lei e Estatuto e/ou Regimento e/ou Regulamento	04	04	12	02	04	26
Lei e Parecer ou Orientação da AGU	02	01	01	03	02	09
Lei e Edital e/ou contrato	--	08	04	07	03	22
Lei e Jurisprudência e/ou Doutrina e/ou Princípios Gerais de Direito	21	22	13	12	07	75
Estatuto e/ou Regimento e/ou Regulamento	01	11	22	05	11	50
Edital e/ou contrato	02	07	05	02	04	20
Parecer burocrático	01	04	04	08	02	19
Costumes, analogia e/ou equidade	--	--	--	02	--	02
Fins sociais e/ou bem comum e/ou interesse público	--	05	03	--	--	08
Razões políticas, econômicas e/ou administrativas	01	01	01	--	01	04
Razões morais e/ou éticas	--	--	01	--	--	01
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>93</b>	<b>215</b>	<b>143</b>	<b>70</b>	<b>595</b>

<sup>125</sup> Análise de conteúdo realizada por Lauro T. Cotrim.

Por outro lado, a demanda por Advogados com esse perfil talvez funcione como fator de estímulo ao ensino dogmático do Direito e contribua para a perpetuação do Positivismo Jurídico como paradigma epistemológico do ensino do Direito no Brasil, como de resto ocorreu após o advento da Modernidade.

Isso parece confirmar a hipótese inicial de que o ensino dogmático pautado pelo paradigma positivista tem repercussão na atuação profissional do Advogado Público, e também sofre influência do modo burocrático e dogmático com o qual o profissional pauta a sua atuação, por livre escolha, ou para dar atendimento às demandas do Estado por profissionais com essas características.

Ainda que a amostra de pareceres analisada e o número de profissionais cujo trabalho foi examinado sejam muito pequenos, para que se possa generalizar o resultado para toda a categoria de Procuradores Federais e órgãos da Procuradoria-Geral Federal, e menos ainda para toda a Advocacia Pública, não deixa de ser um dado preliminar importante a sugerir a realização de estudos de maior extensão e profundidade, enfocando o processo de burocratização da profissão de Advogado Público, após o advento do neoliberalismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante desse quadro, como explicar o grande número de alunos que ainda se interessam pelo curso de Direito e que se matriculam anualmente? A representação que ainda se faz do profissional advogado, do bacharel, o relativo prestígio que ainda desfruta, como pessoa que usufrui certo conceito e reputação, que é bem remunerada e exerce uma parcela do poder, talvez ainda figure no imaginário social e leve os estudantes a escolher um caminho que não os conduzirá ao sucesso profissional anunciado ou prometido pelas “fábricas de ilusão”.<sup>126</sup>

Aqueles que superam todas as barreiras e conseguem um lugar ao sol, dentre estes os Advogados Públicos, estarão devidamente doutrinados, terão internalizado a ideologia dominante e, de representantes de classes oprimidas que poderiam ser, esquecem suas origens e assumem o papel de intelectuais orgânicos subalternos das classes dominantes e como tal, em paladinos representantes e defensores da ordem estabelecida.

Estarão fadados a reproduzir na sua atuação o aprendizado que obtiveram nos bancos das faculdades, nos cursinhos preparatórios, no adestramento que afirmaram e confirmaram no Exame de Ordem da OAB e nas provas dos concursos a que se submeteram. Aprendizado que continuarão a receber por meio dos regulamentos, das instruções normativas, dos pareceres, das súmulas administrativas, que continuarão a educá-los na preservação da ordem estabelecida, consubstanciada na letra da Lei. E que tem como valor máximo a propriedade privada e a competição inclusive pelos postos de trabalho, embora isto não percebam. Como o próprio Kelsen reconhece:

Os proprietários privados dos meios de produção não podem exercer seu poder econômico se os princípios da propriedade privada e do contrato não forem solidamente estabelecidos pelo processo de criação do Direito e sua propriedade não for efetivamente protegida pelo processo de aplicação do mesmo.<sup>127</sup>

Isso leva esses profissionais até mesmo a sustentarem que todos aqueles que desejam alcançar o sucesso profissional que conquistaram, devem trilhar o caminho que percorreram e defender as mesmas idéias. Para eles aqueles que não seguirem seus passos estarão fadados ao fracasso profissional.

---

<sup>126</sup> Expressão utilizada por Junqueira, E.B., em seu livro “Faculdades de Direito ou Fábricas de Ilusões?”.

<sup>127</sup> Kelsen, Hans. A Democracia. (2000, p. 260).

Esses profissionais não percebem que todo o sistema está organizado para que desempenhem esse papel, como meros reprodutores, e já nem mais como intelectuais orgânicos das classes dominantes, papel reservado a um número ainda mais reduzido de juristas estelares, não conseguindo perceber que o ensino dogmático do Direito, fundado no paradigma ideológico representado pelo Positivismo Jurídico os aprisiona e impede de conhecer a verdade que se esconde por trás da Lei.

A grande massa de bacharéis que sequer conseguirá superar o Exame de Ordem ou os concursos públicos, não estará convidada para o novo milagre do crescimento econômico. Com muita sorte e respeito aos comerciários e pequenos funcionários, a essa grande massa de bacharéis restará, quando muito, o balcão de uma loja ou de um escritório, o diploma a ornamentar a parede da sala de visitas ou escondido no fundo de uma gaveta qualquer.

Mas, então, que papel restará aos profissionais que logram superar o Exame de Ordem e os concursos públicos e ascendem a posições como as de Advogado Público ou, mais importante ainda, de professor de uma das muitas faculdades de Direito que pululam no Brasil neoliberal?

Apesar da divisão do trabalho intelectual, corolário do ensino jurídico tecnicista, dogmático, fragmentário que é oferecido ao estudante de Direito, e que se manifesta na atuação do advogado público, que se limita a reproduzir os esquemas de interpretação e aplicação do Direito previamente elaborados pelos intelectuais orgânicos difusores da ideologia dominante, acredito que ainda há esperança.

No plano da guerra ideológica ainda é possível empreender medidas para a formação de um novo tipo de intelectual orgânico que não se dedique ao aperfeiçoamento ou simples reprodução da ideologia dominante; mas que, ao contrário, assumindo sua posição ao lado dos excluídos, dos dominados, pelo menos no plano de seu trabalho intelectual, venha a exercer um papel que não é de simples aperfeiçoamento ou de reprodução ideológica, mas de elaboração de uma nova utopia, cujo propósito maior é contribuir para a transformação da realidade social e para a realização da Justiça. Com efeito, segundo Gramsci,

todo homem, fora de sua profissão, desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um 'filósofo', um artista, um homem de gosto, participa de uma concepção do mundo, possui uma linha consciente de conduta moral, contribui assim para manter ou para modificar uma concepção de mundo, isto é, para promover novas maneira de pensar. <sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Gramsci, Antonio. Os Intelectuais e a Organização da Cultura, (1991, p. 7 e 8).

É preciso procurar e encontrar o caminho que possibilite a formação desses novos intelectuais, aos quais incumbirá a tarefa de elaboração da nova utopia. Para Gramsci, a escola, mesmo aquela em que se ministra o ensino técnico, é o instrumento para a elaboração de intelectuais de diversos níveis, pois,

no mundo moderno, a educação técnica, estreitamente ligada ao trabalho industrial, mesmo ao mais primitivo e desqualificado, deve constituir a base do novo tipo de intelectual.<sup>129</sup>

Portanto, a Escola em que hoje se ministra um ensino tecnicista, dogmático, com base positivista, deve servir de ponto de partida para a formação de um novo intelectual orgânico; que não mais venha a se limitar ao papel subalterno de mero operador do Direito, de agente de reprodução e conservação da ideologia dominante, que se expressa no ordenamento jurídico, mas que se torne um verdadeiro jurista, dedicado a interpretar, histórica e criticamente, os fatos que a norma abstrata se propõe a regular, contribuindo para a transformação da realidade.

Para desempenhar esse papel, a Escola deve contar com professores que tenham no processo de ensino-aprendizagem a preocupação também de contribuir para a formação de uma visão histórico-crítica do Direito, do ensino jurídico e da atividade profissional a ser exercida pelo futuro bacharel, que o habilite a se tornar um jurista-cidadão e não um simples técnico de Direito.

Há que se travar a luta ideológica no âmbito do ensino, oferecendo aos alunos a oportunidade de vivenciarem o Direito em sua historicidade, enquanto produto de uma determinada realidade econômica e social, possibilitando a eles a compreensão que permita transformar essa realidade, pois, conforme Marx<sup>130</sup>, são os homens que transformam as circunstâncias e o próprio educador precisa ser educado para essa transformação.

Desempenhar efetivamente um papel de agente transformador da realidade, pois, como observa Saviani<sup>131</sup>, ainda que a educação seja um elemento determinado, não deixa de influenciar o elemento determinante, isto é, a existência material do ser humano. Ainda que elemento secundário, a educação “nem por isso deixa de ser instrumento importante e por vezes decisivo no processo de transformação da sociedade”.

---

<sup>129</sup> Gramsci, Antonio. Os Intelectuais e a Organização da Cultura, (1991, p. 8).

<sup>130</sup> Marx e Engels. A Ideologia Alemã, (1998, p. 100).

<sup>131</sup> Saviani, Dermeval. Escola e Democracia, (2003A, p. 66).

É preciso, portanto, encarar o Direito como emanção do conflito de interesses e de concepções de vida que se manifestam em um momento histórico determinado e que, portanto, deve ser constantemente elaborado para se manter atualizado em face dos desdobramentos históricos e sociais que se dão na realidade prática e não simplesmente no plano das idéias.

Mais do que isto, deve ser fator de estímulo à constante reavaliação das interpretações vigentes, dos dogmas que teimam em se perpetuar e que são obstáculos à evolução de pensamentos que se propõem a revolucionar o estabelecido e a construir novas alternativas que aproximem a lei de seu objetivo maior que é, e não apenas deve ser, a realização da justiça entre os homens. Interpretações que permitam uma transformação da igualdade formal em igualdade real, esta associada à transformação dos conteúdos formais, fixos e abstratos, em conteúdos reais, dinâmicos e concretos.<sup>132</sup>

Para tanto, há que se adotar uma metodologia que coloque o aluno em destaque no processo ensino-aprendizagem, problematizando a matéria a ser estudada e permitindo que faça uma primeira aproximação para, em seguida, exercer o professor o seu papel de apontar os caminhos que elevem a análise do lugar comum para uma visão compatível com o estágio em que se encontra a ciência e possibilite ao aluno que tenha adquirido o conhecimento de forma crítica, atuar para a transformação da realidade que o circunda. O método de ensino-aprendizagem baseado em problemas, ou “problem based learning” é um caminho na busca da superação das limitações do ensino dogmático, fragmentado e a-histórico do Direito, conforme sugere Tagliavini:

Exatamente aí é que entra uma nova metodologia do ensino jurídico, a ser implantada, sem abandono da metodologia tradicional, com prudência e progressivamente, acompanhada da formação permanente do corpo docente: o desenvolvimento de projetos pedagógicos a partir da problematização, com a participação ativa dos alunos, num *problem based learning*, num *learning by doing*, de uma pedagogia viva, aberta para a construção do método do conhecimento, na esteira da interdisciplinaridade.<sup>133</sup>

A interdisciplinaridade pode desempenhar um papel de extrema importância na transformação do ensino dogmático-positivista ministrado, pois, ao permitir que o Direito seja encarado sob pontos de vista diferentes, oferece maior possibilidade ao aluno de compreender a realidade e o ordenamento jurídico. Ainda segundo Tagliavini,

---

<sup>132</sup> Saviani, Dermeval. Escola e Democracia, (2003A, p. 64).

<sup>133</sup> Tagliavini, João Virgílio. A ousadia de um novo ensino jurídico. (2004A, p. 210).

Um projeto pedagógico que pretenda um mínimo de sucesso necessita percorrer o caminho inverso, rumo à unidade do conhecimento, numa nova perspectiva epistemológica, dentro de uma proposta interdisciplinar, a partir de um trabalho junto ao corpo docente e discente, no sentido de promover a integração das disciplinas por meio de seus conteúdos, trabalhando temas comuns. A interdisciplinaridade poderá ser trabalhada de forma horizontal, nas disciplinas do mesmo ano, e de forma vertical, nas disciplinas dos cinco anos do curso. A interdisciplinaridade poderá ser auxiliada pelo estudo e discussão de temas transversais, uma forma didática de superar a fragmentação disciplinar.<sup>134</sup>

São alguns caminhos que poderão apontar para uma melhoria da qualidade do ensino do Direito, dotando o bacharel das ferramentas intelectuais necessárias para lidar com o Direito de forma crítica em sua historicidade, buscando na realidade social subjacente a fonte maior de inspiração para uma atuação profissional que seja transformadora da realidade e que contribua efetivamente para a realização da Justiça.

No plano profissional, o advogado público deve repudiar o apelido de “operador do Direito”, que denota em sua atividade um caráter meramente reprodutor da ideologia dominante expressa no ordenamento jurídico, incapacitando-o para o exercício de suas relevantes funções sociais, indispensáveis à realização e não simplesmente para a administração da Justiça.

Na medida em que tenha recebido uma formação que privilegie uma visão histórico-crítica do ensino jurídico e do próprio Direito, como reflexos da realidade em que vive, o Advogado Público terá melhores condições de reunir as características que o habilitem a uma prática profissional que não seja meramente reprodutora ou conservadora do ordenamento jurídico, mas que lhe permita contribuir, com a sua interpretação autêntica, como diria Kelsen, para a transformação do Direito e da própria realidade, atuando como verdadeiro “jurista-cidadão” e não como mero “operador do Direito”.

Assim, reunindo condições para agir como verdadeiro “intelectual orgânico” de uma nova concepção de Direito, o Advogado Público não deve tomar como ponto de partida de sua atuação a súmula, a orientação, a instrução normativa, o parecer antigo, ou mesmo a lei. Deve ter como primeira preocupação o fato, o problema, o sofrimento, a carência, que lhe é apresentada pelo cidadão, pelo funcionário, ou pela entidade pública a que presta serviços, como ponto de partida de sua prática profissional e como caminho para encontrar as soluções que atendam as demandas mais legítimas de toda a sociedade pela verdadeira Justiça.

---

<sup>134</sup> Tagliavini, João Virgílio. A ousadia de um novo ensino jurídico. (2004A, 213).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEL, Richard. "The decline of professionalism", *Modern Law Review*, (1986), n. 49, p. 1-41.

ADORNO, Sérgio. "Os Aprendizes do Poder". Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, 266p.

AZEM, Guilherme B. N. "A Carreira de Procurador Federal e a Procuradoria-Geral Federal: Breves Considerações". Brasília: Revista da AGU, Ano III, n. 5, dez. 2004, p. 13-16.

BASTOS, Aurélio Wander. "O Ensino Jurídico no Brasil". Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, 371p.

\_\_\_\_\_. "Hans Kelsen. Resumo Biográfico. 1881-1973". Rio de Janeiro: PqJuris, 2003, 88p.

BOBBIO, Norberto. "O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito". Trad. Marcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

\_\_\_\_\_. "Teoria do Ordenamento Jurídico". Brasília: Editora UNB, 6ª. ed., 1995, 184p.

BONELLI, Maria da Gloria. "Profissionalismo e Política no Mundo do Direito". São Carlos: EDUFSCar, 2002, 303p.

CAMPOS, Francisco. "O Estado Nacional e Outros Ensaios". Biblioteca do Pensamento Político Republicano, Vol. 20. Centro de Documentação e Informação. Brasília: Câmara dos Deputados, 1983, 267p.

CAPELLARI, Eduardo. "Algumas considerações acerca da reforma dos cursos jurídicos no Brasil". In: CAPELLARI, Eduardo, PRANDO, Felipe Cardoso de Melo (Org.). "Ensino Jurídico: Leituras Interdisciplinares". São Paulo: Cultural Paulista, 2001, 295p.

CARLINI, Angélica. A aprendizagem baseada em problemas e o ensino jurídico no Brasil. Anuário ABEDi, Ano 2, n. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 13-21.

COELHO, Fábio Ulhoa. "Para entender Kelsen". São Paulo: Max Limonad, 1995.

COMTE, Auguste. Curso de Filosofia Positiva. São Paulo: Nova Cultural, 1988, 265 p.

CUNHA, Luiz Antonio. "A Universidade Reformada". Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988, 332p.

\_\_\_\_\_. "O Ensino Superior no Octênio FHC". Educação e Sociedade, 2003, vol. 24, n. 82, p. 137-61.

DEWEY, John. "Experience and Education". New York: Atouchstone Book. Simon & Schuster Inc., 1997, 91p.

DIAS, João Paulo e PEDROSO, João. “As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: O impacto do processo de desjudicialização em Portugal”. Texto obtido na Internet. (Acesso em 2005).

DURKHEIM, Émile. “As Regras do Método Sociológico”. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 2ª. ed., 1999, 165p.

FAORO, Raymundo. “Os Donos do Poder”. São Paulo: Globo, 2001, 3ª. ed. rev., 913p.

FARIA, José Eduardo. “A Reforma do Ensino Jurídico”. Porto Alegre: Fabris: 1987.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. “Introdução do Estudo do Direito”. São Paulo: Atlas, 2003, 4ª ed., 368p.

\_\_\_\_\_. “A Ciência do Direito”. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2006, 111p.

FRAGALE FILHO, Roberto. Diretrizes Curriculares. Anuário ABEDi, Ano 2, n. 2. Florianópolis: Boiteux, 2004, p. 267-278.

FRIEDMAN, Milton. “Capitalism and Freedom.” Chicago: The University of Chicago Press, 40th ed., 2002, 208p.

GRAMSCI, Antonio. “Maquiavel, a política e o estado moderno”. Trad. Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, 4ª. ed., 444p.

\_\_\_\_\_. “Os Intelectuais e a Organização da Cultura”. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, 8ª. ed., 244p.

HAYEK, Friedrich von. “O Caminho da Servidão”. São Paulo: Instituto Liberal, 1990.

\_\_\_\_\_. “The Road to Serfdom”. Chicago: University of Chicago Press, 1994, 50<sup>th</sup> anniversary ed., 274p.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. “Faculdades de Direito ou Fábricas de Ilusões?” Rio de Janeiro: Ides: Letra Capital, 1999, 256p.

KELSEN, Hans. “Teoria Pura do Direito”. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003, 6ª ed., 427p.

\_\_\_\_\_. “Teoria Geral do Direito e do Estado”. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998, 3ª. ed., 2ª. tir., 637p.

\_\_\_\_\_. “O que é Justiça?” Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001, 3ª. ed., 404p.

\_\_\_\_\_. “A Democracia”. São Paulo: Martins Fontes, 2000, 2ª. ed., 392p.

LOPES, José Reinaldo de Lima. “O Direito na História. Lições introdutórias”. São Paulo: Max Limonad, 2000, 487p.

LÖWY, Michel. “Ideologias e Ciências Sociais. Elementos para uma análise marxista”. São Paulo: Cortez, 16ª. ed., 2003, 127p.

MACHADO, Antônio Alberto. “Ministério Público: Democracia e Ensino Jurídico”. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, 208p.

MANACORDA, Mario Alighiero. “História da Educação. Da antiguidade aos nossos dias”. São Paulo: Cortez, 11ª. ed., 2004, 382p.

MARX, Karl. “Para a Crítica da Economia Política”. In: Marx e Engels. “Obras Escolhidas”. Tradução: Álvaro Pina. Lisboa-Moscovo: Editorial Avante e Edições Progresso, 1982. Tomo I.

\_\_\_\_\_. “Contribuição à Crítica da Economia Política”. Trad. Maria Helena Barreiro Alves. São Paulo: Martins Fontes, 2003, 3ª. ed., 405p.

\_\_\_\_\_. “Manuscritos Econômico-Filosóficos”. Trad. Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004, 1ª. ed., 175p.

\_\_\_\_\_. “Crítica da Filosofia do Direito de Hegel”. Trad. Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2005, 1ª. ed., 167p.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. “Manifesto do Partido Comunista”. Moscou: Edições Progresso, 1987, 70p.

\_\_\_\_\_. “A Ideologia Alemã”. Trad. Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 2ª. ed., 3ª. tir., 2002, p. 36.

MEIRELLES, Hely Lopes. “Direito Administrativo Brasileiro”. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1966, 623p.

MESQUITA, Márcio Satalino. “O Positivismo Jurídico como Fundamento da Educação do Bacharel em Direito”. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação - UFSCar. São Carlos: 2005, 354p.

NOSELLA, Paolo. “A Escola de Gramsci”. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992, 135p.

\_\_\_\_\_. “A pesquisa e a formação do espírito acadêmico”. Revista Saberes, Jaraguá do Sul, SC, Ano 2000, v.1, p. 56-61.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. “OAB Ensino Jurídico. Balanço de Uma Experiência”. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2000, 245p.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. “OAB Recomenda. Um Retrato dos Cursos Jurídicos”. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2001, 161p.

PRADO JÚNIOR, Caio. “História Econômica do Brasil”. São Paulo: Brasiliense, 1967, 10ª. ed., 334p.

PRADO JÚNIOR, Caio. “Formação do Brasil Contemporâneo”. São Paulo: Brasiliense, Publifolha, 2000, 408p.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. “Ensino Jurídico e Direito Alternativo”. São Paulo: Acadêmica, 1993, 228p.

\_\_\_\_\_. “O ensino do Direito, os sonhos e as utopias”. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.). “Ensino Jurídico: para que(m)?”. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000, 158p.

SAVIANI, Dermeval. “Escola e Democracia”. Campinas: Autores Associados, 36<sup>a</sup>. ed., 2003A, 96p.

\_\_\_\_\_. “Pedagogia Histórico-Crítica”. Campinas: Autores Associados, 8<sup>a</sup>. ed., 2003B, 154p.

SILVA, José Carlos Almeida da. Diretrizes curriculares para os cursos de Direito. Anuário ABEDi, Ano 2, n. 2. Florianópolis: Boiteux, 2004, p. 229-238.

SMITH, Adam. “A Riqueza das Nações. Investigações sobre sua Natureza e suas Causas”. Coleção “Os Economistas”. São Paulo: Abril, 1983, vol. II.

TAGLIAVINI, João Virgílio. “Filosofia do Direito: Uma proposta de ensino”. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação - UFSCar. São Carlos: 1999, 223p.

\_\_\_\_\_. “A ousadia de um novo ensino jurídico: interdisciplinaridade e aprendizado por problemas”. Anuário ABEDi, Ano 2, n. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004A, p. 205-228.

\_\_\_\_\_. “Aprender Direito. Para além do ensino fragmentado”. São Carlos: 2004B (Mimeo).

VALENTE, Maria J. W. “Advocacia-Geral da União”. [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br). (Acessado em 2005).