

# TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E ENSINO JURÍDICO NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DOS NÚCLEOS DE PRÁTICA JURÍDICA

## INSTITUTIONAL CHANGE AND LEGAL EDUCATION IN BRAZIL: A STUDY ABOUT THE REGULATION OF LAW SCHOOL LEGAL CLINIC

Kelly Cristina Vieira de Sousa<sup>1</sup>

Gustavo Raposo Pereira Feitosa<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo analisa os processos de reformulação e construção dos novos modelos para a educação jurídica brasileira, tendo como eixo da análise a criação e regulamentação dos escritórios de prática jurídica. O estudo envolveu uma pesquisa de caráter documental, legislativa e bibliográfica. A investigação permitiu verificar que os cursos de Direito dominaram parte importante dos debates acerca da regulamentação e organização da estrutura educacional do país. Os grandes processos políticos, econômicos e sociais que marcaram a história brasileira vieram acompanhados de grande debate e transformação no campo educacional, em especial na esfera do Direito. Não se pode isolar as atuais orientações para as matrizes curriculares dos cursos jurídicos de cenários de alterações institucional, como em momentos como a Era Vargas ou a consolidação democrática pós-Regime Militar. A regulamentação e obrigatoriedade da criação dos núcleos de prática expressa, assim, múltiplas condicionantes que incluem fatores importantes para a atividade profissional na vida jurídica, mas repercutem necessidades mais amplas da democracia brasileira. Neste espaço, criam-se as condições para a introdução de novas práticas de ensino-aprendizagem, para a assistência jurídica aos mais pobres, para experiências de mediação, para o fortalecimento do eixo prático da formação, entre outros importantes aspectos para renovação da educação jurídica do Brasil.

**PALAVRA-CHAVE:** Educação jurídica, Ensino Jurídico; Núcleo de Prática Jurídica

### ABSTRACT

This article analyzes the process of redesigning and construction of new models for the Brazilian legal education, taking as the central axis of the analysis the creation and regulation of law schools' legal clinic. The study included documentary, legislative and

---

<sup>1</sup> Advogada, Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica da FATEPI.

<sup>2</sup> Advogado, Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp, Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, Professor Adjunto de Processo Civil da Faculdade de Direito da UFC, Coordenador do Núcleo de Pesquisa do CCJ-Unifor, líder do grupo de Pesquisa Direito e Política Internacional, Segurança e Reforma do Estado. O presente estudo contou com o apoio do CNPq por meio do Edital Universal e do Edital Ciências Sociais Aplicadas.

bibliographic research. The research has shown that the law schools dominated an important part of debates about the regulation and organization of the educational structure of the country. The major political processes, economic and social changes that marked the Brazilian history were accompanied by debate and transformation in the educational field, particularly in the sphere of law. It's impossible to isolate the current guidelines for curricular legal courses from the institutional change scenarios, like in Getulio Vargas' Government or during the democratic consolidation post-military regime. The mandatory regulation and creation of law schools' legal clinic expressed multiple conditions that include important factors for professional life, but affect the broader needs of Brazilian democracy. In the space of the legal clinic emerge the conditions for the introduction of new ways of teaching and learning, for legal assistance to the poor, to experiments in mediation, to strengthen the axis of practical training, among other important aspects for renewing legal education Brazil.

**KEYWORD:** Legal Education, Law School in Brazil, Legal Clinic

## **INTRODUÇÃO**

O estudo dos caminhos do ensino do Direito no Brasil confunde-se, em grande medida, com a própria investigação sobre a construção do Estado, das suas instituições e do sistema político. Não se trata apenas de analisar como se formavam os bacharéis em Direito, mas de refletir sobre a formação das elites nacionais, sobre os projetos para o país e sobre a complexa inserção deste curso na construção de elementos importantes da cultura, economia, vida social e política.

Neste contexto, ainda que os cenários da realidade educacional do país tenham mudado intensamente desde a instalação dos primeiros cursos de Direito, deve-se pensar continuamente nas propostas e iniciativas para aprimorar ou transformar o ensino jurídico dentro de um quadro mais amplo. Todas as grandes mudanças políticas no Brasil vieram acompanhadas de projetos reformadores em cujo cerne ressoavam os debates sobre os rumos da educação e, em especial, da formação dos bacharéis em Direito.

A criação das primeiras faculdades de Direito nos primórdios da afirmação da independência nacional, as reformas do ensino da Era Vargas e as múltiplas alterações vivenciadas ao longo do Regime Militar e nos anos posteriores à redemocratização servem como exemplos do esforço para expressar grandes projetos políticos no campo da educação.

Ao destacar estas convergências, pretende-se aqui ressaltar a importância de pensar os processos recentes que pretenderam reformular e requalificar o ensino do

Direito no Brasil. No bojo da expansão do ensino superior no país, da elaboração de formas de avaliação da qualidade da formação em múltiplos cursos e de disputas sobre os eixos programáticos e ideológicos por traz de tantas mudanças após a redemocratização, sobressai no campo do Direito um aspecto central: a criação dos núcleos de prática jurídica.

Um olhar superficial poderia presumir tratar-se de opção pelo ensino guiado pela técnica ou mera preocupação com a formação profissionalizante, todavia a criação dos Núcleos inseriu-se numa proposta mais ampla de alteração da lógica do que se poderia chamar de educação jurídica e não apenas de ensino do Direito. Sua concepção, planejamento, instalação e manutenção exigiram reconstrução das matrizes curriculares e ofereceram a oportunidade de abrir os cursos de Direito a todo um novo universo de conhecimentos e práticas até então distantes da realidade da educação superior. Mediação, conciliação, assistência jurídica aos necessitados, proteção jurídica a grupos vulneráveis, aprendizagem baseada em casos, dentre outras concepções e iniciativas passaram a permear os novos Núcleos juntamente com questões mais simples e diretas como a formação para as atividades do cotidiano profissional.

O presente estudo expõe, assim, os resultados parciais de uma pesquisa mais ampla sobre os Núcleos de Prática Jurídica e os percursos da sua regulamentação. A pesquisa envolveu um estudo de carácter bibliográfico, documental e legislativo, com a abordagem de obras de referência, artigos de periódicos, teses, dissertações, documentos oficiais e normas pertinentes ao tema emitidas nos diversos níveis governamentais. Com este objetivo em mente, iniciou-se o artigo com uma contextualização histórica do ensino jurídico no Brasil sobre alguns aspectos do que se poderia chamar da "formação prática", passando-se para a reflexão acerca das reformas educacionais no Brasil e seguindo para a parte final que se centra na análise dos processos que levaram à atual conformação do modelo dos chamados Núcleos de Prática Jurídica.

## **1 O SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

A história do ensino superior no Brasil permeia a própria história dos cursos jurídicos, com ressalvas quanto à sua implantação. A Companhia de Jesus, ainda em 1549, foi a responsável pelas primeiras experiências de ensino superior no Brasil, com a

abertura do primeiro colégio dos jesuítas em 1553, e em 1776, com a criação de um curso superior no Convento Santo Antônio do Rio de Janeiro (REIS, 2006, p. 56).

Em 1827, a Carta de Lei de 11 de agosto, efetivada por D. Pedro I, criou os dois cursos de Ciências Jurídicas e Sociais, localizados no norte, em Olinda, e no sul do país, em São Paulo.

Segundo Cunha (2007, p. 71):

[...] o ensino superior atual nasceu, assim, com o Estado Nacional, gerado por ele e para cumprir, predominantemente, as funções próprias deste [...] seguindo a mesma lógica de promover a formação dos burocratas na medida em que eles se faziam necessários. O ensino superior permaneceu praticamente o mesmo em todo o império.

A cultura educacional do Império não era acadêmica, uma vez que as grandes obras e os grandes nomes não se dedicaram ao ensino. Embora tenham sido criadas numa mesma época, a sistemática educacional das duas Faculdades de Direito eram extremamente distintas, além disso a cultura jurídica do Império, embora erudita, não era propriamente acadêmica. “As academias de Olinda e São Paulo formavam os juristas, mas não conseguiam reter os mais célebres” (LOPES, 2008, p. 317).

Nesse contexto, as academias expressavam a necessidade do Estado Liberal de formar a elite política e jurídica no Brasil. A magistratura representava, em boa parte do século XIX o ponto de partida para uma carreira nas funções públicas mais importantes, o que incluía disputar eleições como candidato e integrar-se ao jogo partidário. A renovação dos juízes por meio do ingresso de novos modificava gradualmente o quadro das influências partidárias dentro do Judiciário. Liberais e conservadores mantinham, assim, a preocupação com o crescimento do número de juízes vinculados a seus partidos (FEITOSA, 2005, p. 18-19).

O ensino jurídico apresentava caráter estratégico na realidade política do Estado brasileiro. O controle sobre a formação dos bacharéis produzia um importante efeito sobre todos os níveis de poder tendo em vista o predomínio dos egressos de Olinda e São Paulo na magistratura, na política e nos principais postos do governo Imperial.

Em 1891, a Constituição permitiu a expansão do ensino superior público e privado. O Congresso Nacional e as Assembléias estaduais poderiam criar cursos e instituições de ensino superior. Ao tempo das reformas, o Governo central esboçava a preocupação com a expansão do ensino jurídico em todo o território brasileiro, ao contrário do que acontecia com os demais cursos. As medidas tomadas implicavam em profundas transformações no cenário educacional do país.

No mesmo ano de 1891, um Decreto chamou a atenção pelas inovações apresentadas. Tratava-se do Decreto n. 1.232-H, o qual permitia que os governos estaduais e as instituições particulares fundassem escolas de Direito, desde que o currículo se assemelhasse ao das faculdades federais.

Um novo decreto, editado em 1915, de n. 11.530, diminui a autonomia das instituições de ensino, determinando que o Conselho Superior de Ensino fiscalize as escolas não mantidas pelo governo federal, devendo ser atestado o bom funcionamento da faculdade, a existência de moralidade acadêmica, a qualificação do corpo docente e a adequação do material didático. O Decreto n. 16.782-A, de 1925, institui o Departamento Nacional de Ensino e substitui o Conselho Superior de Ensino pelo Conselho Nacional de Ensino (CUNHA, 2007, p. 168-174).

O período seria de tensão entre o governo central e as instituições em funcionamento nos estados. O governo federal pretendia intensificar o controle sobre as instituições de ensino, enquanto essas reivindicavam autonomia. As instituições que já haviam usufruído de maior liberdade organizacional e pedagógica não aceitavam o retrocesso da autonomia que tinham adquirido. Os anos seguintes foram de profundo debate acerca do ensino superior no Brasil.

### **1.1 O Ministério da Educação e suas regulamentações ao ensino superior**

Em 1930, o Governo Provisório criou um ministério específico para os problemas da educação no país, o qual recebeu o nome de Ministério da Educação e Saúde Pública. Nesse sentido, assevera Venâncio Filho (2011, p. 304):

O Governo Provisório criou de fato, em 1930, o Ministério da Educação e Saúde que não foi mais do que um acidente episódico e passageiro nos começos da República, e veio a constituir-se com a solidez e os progressos de sua organização, num dos ministérios mais importantes no Governo Provisório [...].

A cronologia dos fatos evidencia que há muito tempo Francisco Campos empenhava-se em promover uma verdadeira reforma no ensino do Brasil, contudo, as suas empreitadas anteriores restavam frustradas diante de um cenário político desfavorável. Uma forte efervescência intelectual acompanhou os agitados anos que antecederam a Revolução de 1930 e toda a Era Vargas. Em meio a conflitos armados, tentativas de golpe e guerras internacionais, floresciam projetos de reforma nacional e transformação econômica e social, nos quais a educação possuía peso significativo.

A posição de Ministro de Estado, delegada pelo Governo Provisório, permitiu que esse idealista jurídico empreendesse com maior força e alcance a proposta de reforma do ensino superior. Dessa forma, ele instituiu dois grandes diplomas legais, o Decreto n. 19.851, e o Decreto n. 19.852, ambos de 11 de abril de 1931, sendo o primeiro intitulado Estatuto das Universidades Brasileiras, e o segundo dispunha sobre a reorganização da Universidade do Rio de Janeiro. Transcrevendo o discurso de Francisco Campos, Venâncio Filho (2011, p. 304) assevera:

[...] o projeto representa um estado de equilíbrio entre tendências opostas, de todas consubstanciando os elementos de possível assimilação pelo meio nacional, de maneira a não determinar uma brusca ruptura com o presente, o que o tornaria de adaptação difícil [...], o duplo objetivo de equipar tecnicamente as elites profissionais do país e de proporcionar ambiente propício às vocações especulativas desinteressadas, cujo destino imprescindível à formação da cultura nacional é o da pesquisa, da investigação e da ciência pura [...].

Muito embora Francisco Campos figurasse entre os reformistas, ávidos por mudanças nos cursos jurídicos, a sua postura como Ministro de Estado da Educação não tencionou somente estruturar o ensino jurídico, mais ansiava por mudanças na política educacional do país, sua postura vanguardista era evidenciada nas suas propostas: pesquisa, investigação e ciência. Prevalencia a tentativa de fomentar a unidade nacional e preparar o país para um processo gradual de industrialização e urbanização em que o conhecimento técnico profissional e a produção tecnológica ganhariam importância.

Nesse sentido, os dois novos decretos editados sob o seu comando pretendiam a formação de uma cultura nacional, respeitando as proporções territoriais do Estado brasileiro, bem como as suas diferenças sociais, econômicas e religiosas, mas com um olhar voltado para a qualidade do ensino no país, através de três institutos de ensino superior, e para a formação dos professores, a fim de se evitar o autodidatismo. Almejava-se romper, de modo progressivo, com o tradicionalismo e reduzir as resistências das antigas escolas superiores de formação profissional. O que, decerto, colaborou para as transformações vivenciadas na década de 1930.

As mudanças iniciadas pela Reforma Francisco Campos acompanhavam as profundas modificações institucionais no País e do seu ordenamento jurídico. Em 1931, o Decreto n. 19.851 instituiu a universidade como modelo de ensino superior, estabelecendo o funcionamento de instituições federais, estaduais e particulares (REIS, 2011, p. 249).

O desejo de reconstitucionalização passou a ser um movimento cada vez mais intenso, e o estabelecimento de novas formas de ensino superior clamavam por uma postura positiva do governo. A Constituição Federal de 1934 representa um marco importante ao processo de discussão do ensino no Brasil. Todavia, muito embora houvesse inovação, traduzida em seu bojo com um título dedicado à educação, os anos seguintes foram marcados pela elevação da espiral autoritária e pelas fráglil ou inexistente aplicação das Constituições de 1934 e de 1937.

O período compreendido entre os anos de 1934 e 1945 foi marcado por uma reforma no ensino secundário e universitário, época em que o Brasil começava a implantar as bases iniciais de um projeto de educação nacional. Valorizou-se a orientação por um ensino apto a atender às demandas do mercado de trabalho e integrado aos projetos de afirmação da nacionalidade e de preparação para a modernização econômica e industrial.

Em 1945, o processo de redemocratização guiou a busca por novas definições para as diretrizes educacionais do Brasil. Nesse sentido, assevera Venâncio Filho (2011, p. 312):

Com a redemocratização 1945, novos horizontes pareciam se abrir no campo do ensino. Os progressos realizados nos últimos quinze anos, embora importantes, não pareciam satisfazer ao grupo de intelectuais, responsáveis pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, e a Associação Brasileira de Educação reunia, no Rio de Janeiro, em 1945, o seu IX Congresso, o Congresso Brasileiro de Educação Democrática, para traçar as diretrizes que deveriam nortear o desenvolvimento educacional do Brasil. A Constituição de 1946 incluiria, em parte, algumas dessas ideias com o restabelecimento das linhas da Constituição de 1934 e um reforço nos poderes das unidades federadas, reservando, por outro lado, à União apenas a atribuição de legislar sobre as bases e diretrizes da educação nacional. Entendeu-se que esta atribuição deveria consistir na elaboração de um estatuto único, que englobasse todos os princípios a respeito da ação da União. Em consequência o Ministro da Educação, Clemente Mariani, em 1947 nomeou comissão para elaborar o projeto, reunindo os especialistas no campo do ensino primário, do ensino médio e do ensino superior. Neste último, a preocupação maior se concentrava na instauração de verdadeiro regime universitário, assegurando-se uma efetiva autonomia. Elaborando o projeto, o Poder Executivo o encaminhou ao Congresso que, durante treze anos, com largos períodos de calmarias e alguns poucos de discussão, lutou para levar avante o projeto.

O cenário em torno do debate acerca da melhoria na qualidade do ensino superior, sobretudo do ensino jurídico no Brasil, sempre esteve acompanhado de calorosas discussões, foi o que ocorreu com a proposta que apresentava as novas diretrizes para os cursos jurídicos. A polêmica em torno da questão situava-se na necessidade de se

restaurar a supremacia da cultura jurídica e a confiança do Direito como instrumento social, através da análise das metodologias de ensino empreendidas.

O Ministério da Educação e Saúde Pública, criado em 1930, permaneceu com esse nome e acumulou as atividades pertinentes aos ministérios de saúde, esporte, educação e meio ambiente, até o ano de 1953, ano em que surge o Ministério da Educação e Cultura (MEC), instituído especificamente para tratar de assuntos educacionais e culturais, recebendo, anos depois, somente a atribuição para os assuntos da educação.

A centralização do sistema educacional brasileiro perdurou até o ano de 1960, quando no dia 20 de dezembro de 1961, foi promulgada a Lei n. 4024 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), que criou o Conselho Federal de Educação, com o objetivo de formular uma política educacional no Brasil, especificamente na área do ensino superior.

Com a nova lei os órgãos estaduais e municipais e as instituições privadas ganharam mais autonomia, diminuindo o poder centralizador do MEC, proporcionando um avanço da iniciativa privada no país. Nos anos seguintes, assistiu-se a uma constante expansão da importância do ensino ofertado por instituições particulares, com efeitos importantes na elevação da oferta de vagas em cursos superiores, especialmente na área do Direito.

Segundo Venâncio Filho (2011, p. 319):

Essa tendência ainda se acentuou em 1967, quando pelo parecer 365/67 decidiu o Conselho ser impossível a recusa à autorização para funcionamento, quando se trata de um estabelecimento particular e não se comprometam fundos públicos. Os elementos que deveriam ser examinados pelo Conselho em cada caso seriam a capacidade financeira da entidade mantenedora, as condições do prédio, o corpo docente, e a situação do meio, porém esse exame era de caráter puramente formal [...].

A proliferação das instituições de ensino superior não tardou em exigir uma postura reformista. Assim, a resolução n. 284/66, do Conselho Universitário da Universidade do Estado da Guanabara, criou o Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino do Direito (CEPED), cujo objetivo era o aperfeiçoamento do ensino jurídico e a realização de pesquisas e estudos especializados no campo de direito.

A proposta era promover a revisão do currículo mínimo com o objetivo de atender às exigências impostas pelo processo de especialização do Curso de Direito. Contudo, as pretensões eram maiores e alcançavam toda a estrutura educacional do país.

Em 1968, ocorreu a reforma universitária, por meio da Lei n. 5.540. Para Reis (2011, p. 248):

A nova lei caracterizou a universidade e os estabelecimentos de ensino superior livre, instituiu a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, reforçou o papel da extensão como instrumento de melhoria das condições de vida e determinou que a autorização ou o reconhecimento de universidade ou de estabelecimento de ensino superior isolado seria realizado por decreto do poder executivo federal, após o prévio parecer favorável do conselho de educação competente. Caberia ao conselho de educação federal o inquérito administrativo, o qual poderia resultar na suspensão de funcionamento da instituição. A norma instituía ainda a verificação periódica por parte do conselho competente.

A Lei n. 5.540/68 inovou em vários pontos, dentre eles destacam-se: as diretrizes para o processo de autorização e reconhecimento de instituições de ensino superior, a possibilidade de suspensão de funcionamento da instituição e os procedimentos de verificação para a garantia da qualidade do ensino ofertado, além da autonomia didático-científica, disciplinar-administrativa e financeira asseguradas às universidades.

Com a reforma o Governo Central trazia para si os instrumentos necessários para controlar e fiscalizar de maneira mais vigorosa as instituições de ensino superior. Se por um lado garantia a possibilidade de utilizar a ação do Estado como instrumento de políticas públicas educacionais, por outro, sobressaía o potencial centralizador e autoritário característico do Regime Militar. Projetos de desenvolvimento, industrialização e formação da força de trabalho caminhavam juntos com a ação repressiva e a neutralização do debate político presente nos cursos superiores.

## **1.2 A estrutura organizacional do MEC no processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior**

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelo movimento reformista na educação, cabendo ao MEC promover a reforma no âmbito das políticas educacionais. Segundo Dourado e Oliveira (1999, p. 9):

A ideia básica presente nas reformas educativas, nas décadas de 80 e 90, em consonância aos organismos internacionais, é que os sistemas de ensino devem se tornar mais diversificados e flexíveis, objetivando maior competitividade. Por isso a igualdade de acesso e/ou universalização do ensino, em todos os níveis, e a qualidade de ensino e/ou universalização da qualidade aparecem como antítese. Parece ser impossível ampliar vagas e oferecer condições de permanência na universidade, com o mesmo nível de qualidade e eficiência, em função da diversidade e condições existentes.

A reforma política educacional objetivava, ao mesmo tempo, promover o acesso à educação e manter o nível de qualidade nos cursos ofertados. A defesa dos dois parâmetros acompanhava o processo de desenvolvimento econômico do país, que na defesa do capitalismo globalizado entendia ser a educação a matriz de transformação produtiva. Ocorre uma reconfiguração na educação superior, moldando-se a educação nacional às metas econômicas para o país.

O processo de reestruturação da educação superior no Brasil provocou profundas mudanças na modalidade de ensino. Nesse sentido, Dourado e Oliveira (1999, p. 13) asseveram:

Resultam desses processos e movimentos, novas formas de regulação e gestão da universidade brasileira, com base em mudanças: estruturais (interpenetração entre esfera pública e privada); institucionais (diferenciação de modelos de organização acadêmica); diversidade programática, dentre outras.

A pretensão de realizar uma grande reforma administrativa do Estado brasileiro, orientada por uma lógica da eficiência de suas ações, refletiu na forma como o Estado gerenciaria a educação nacional.

Nessa perspectiva, as políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso levaram a grandes debates e polêmicas. Reformas administrativas e projetos para articulavam-se sob o mesmo arcabouço principiológico. Tais reformas foram marcadas pela influência das orientações neoliberais, o que aproximava-se da experiência vivenciada no governo inglês e americano promovidos na década de 1980. Nesse sentido, corrobora Dias Sobrinho (2003, p. 113): “[...] Em toda parte, a modernização do Estado neoliberal privilegiava claramente o mercado. As reformas da educação superior são praticadas para que as instituições ganhem mais eficiência e se ajustem às novas realidades do mercado”.

Na verdade, a reforma educacional pretendia transformar o Estado em uma agência controladora dos serviços que não lhes fosse exclusivo, mantendo a exclusividade somente em atividades muito específicas.

Dessa forma, o país viveu uma abertura de mercado, com uma aproximação do Estado aos princípios empresariais da eficiência, produtividade, gestão, resultado e controle, características tão comuns das empresas privadas, mas extremamente novo ao modelo de administração vivenciado até então.

A abertura de mercado com a conseqüente expansão do ensino superior não ocorreu de maneira solta ou desarticulada dos propósitos do Governo. Ao tempo em que

se dava a oportunidade para explorar o mercado educacional, tentava-se estabelecer mecanismos para avaliar a qualidade do ensino ofertado.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Educação estabeleceu os objetivos e metas a serem alcançados no prazo de 10 anos: a institucionalização de um amplo diversificado do sistema de avaliação interna e externa e o incentivo para que as instituições de ensino criassem sistemas próprios de avaliação institucional e de cursos (JUNQUEIRA; RODRIGUES, 2002, p. 134).

À medida que se propunha abrir as portas para a exploração dos serviços educacionais, o Governo demonstrava que não pretendia perder o controle de suas ações. Assim, em 1994 ocorreu a extinção do Conselho Federal de Educação (CFE), substituído pelo Conselho Nacional de Educação.

A decisão de extinção do Conselho Federal de Educação teve por objetivo frear a autonomia e independência deste, em relação ao ensino superior, face ao esvaziamento das atribuições do MEC, além, é claro, das denúncias de corrupção (FEITOSA NETO, 2007, p. 61-62).

O processo de transferência de atribuições do Conselho Federal de Educação para o MEC alcançou seu ápice com a Lei n. 9.131/95, que em seu art. 6º, dá ao MEC o exercício das atribuições do poder público federal em matéria de educação.

A nova Lei n. 9.131/95, além de alterar dispositivos da Lei n. 4.024 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional), confere ao Conselho Nacional de Educação a competência para:

[...] a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação; b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível de ou modalidade de ensino; c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especificamente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades; d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de estado da Educação e do Desporto; e) manter intercâmbio entre com os sistemas de ensino dos Estados e do distrito Federal; f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino [...].

A nova lei retirou a característica do CFE, conhecido como órgão executor, conferindo ao CNE a função de órgão normativo, deliberativo e de assessoramento do Ministério do Estado de Educação.

O retorno de atribuições ao Ministério da Educação permite que este promova uma expansão do ensino na esfera privada. Profundas mudanças na gestão do Ministério foram implementadas pelo Ministro Paulo Renato

Sousa, com a elaboração do Planejamento Político Estratégico- PPE, para o período de 1995 a 1998, em que as linhas gerais do PPE eram o planejamento, a modernização e a transformação do MEC, que passa a desempenhar um papel político estratégico na coordenação da educação (FEITOSA NETO, 2007, p. 64-65).

O Planejamento Político Estratégico definiu as principais ações da política educacional do MEC que seriam desenvolvidas a partir de 1995. O objetivo proposto no Planejamento Político Estratégico, aos poucos, alcança as metas traçadas pelo governo, principalmente quanto à oferta de matrículas no ensino superior. Nesse sentido, posicionam-se Castro e Iezze (2005, p. 117):

Uma das características principais do ensino superior brasileiro na década de 90 foi a expansão da oferta e o crescimento da demanda por ensino superior. No início, a característica predominante era a tendência à estagnação das matrículas [...]. A principal causa desta estagnação era a falta de número suficiente de alunos formados no ensino médio [...].

A descentralização dos serviços de educação superior constitui a mola propulsora da expansão da educação, pois, antes da descentralização, a educação superior estava centrada nas instituições públicas. Assim, o Governo de FHC foi a administração em que mais se vislumbrou o crescimento da educação privada (FEITOSA NETO, 2007, p. 71).

No segundo mandato de FHC, as políticas educacionais sofreram uma reformulação, em que o Estado flexibiliza a sua relação com a iniciativa privada, apresentando-se como avaliador, supervisor e regulador do ensino superior. As instituições privadas figuravam como entidades parceiras no processo de educação superior.

O interesse do Ministério da Educação e Desporto, não está focado somente na expansão. Há uma forte preocupação com a produção de indicadores de qualidade, dentro de uma lógica gerencial justificada pela busca da eficiência. Por esse motivo, o Governo Federal criou o Exame Nacional de Cursos (ENC) e, em seguida, instituiu o chamado "Provão", através da Lei n. 9.131/95.

Em 1996, a Lei n. 9.394/96 estabeleceu as novas Diretrizes e Bases da Educação, após longos anos de uma tramitação lenta e conturbada, tanto na Câmara Federal quanto no Senado. Assim, a LDB, promulgada em 1996, tornou-se o principal instrumento político da educação no Brasil, muito embora vários pontos relativos à educação tenham sido tratados de forma superficial, ensejando a expedição de portarias,

resoluções, decretos, medidas provisórias e leis ordinárias para regulamentar a educação.

Em janeiro de 2001, a Lei n. 10.172 trouxe a tona o Plano Nacional de Educação (PNE), que estabeleceu como meta, prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária entre 18 e 24 anos, bem como ressaltar a importância do setor privado para a oferta de vagas na educação superior, desde que respeitados os parâmetros de qualidade. Coadunando desse pensamento, Feitosa Neto (2007, p. 90) assevera, portanto, que “[...] a iniciativa privada poderá contribuir com a expansão do setor, desde que aceite ser regulada e avaliada pelo Estado”. Admitiu-se, assim, a descentralização da educação para o mercado, a fim de garantir uma política de Estado.

Nesse sentido, a descentralização da educação tinha como objetivo tornar-se acessível a um maior número de jovens, possibilitando o ingresso no curso superior, e a preocupação com os padrões de qualidade que seriam verificados através de um sistema de avaliação.

Os anos seguintes foram de implementação das políticas de educação superior, definidas em propostas anteriores. Em 2004, aos debates em torno da reforma universitária objetivava intensificar a atuação do Estado, reforçando a sua intervenção nas instituições de ensino superior, sobretudo nas instituições privadas com fins lucrativos, e a presença de capital internacional (REIS, 2011, p. 250).

Ao contrário do que se viveu nos primórdios do Governo FHC, com a abertura de mercado para a educação, a última década foi marcada pela retomada de atuação do Estado, frente às instituições de ensino superior, sobretudo quanto às estruturas de avaliação criadas para verificar a qualidade dos cursos e a preocupação das IES em oferecer um serviço educacional de qualidade.

## **2 O MEC E OS CURSOS DE DIREITO**

A relação do MEC com as instituições de ensino, sobretudo as de ensino jurídico no Brasil, remonta ao ano de 1930, quando o Governo Provisório criou de fato o Ministério da Educação e Saúde Pública (VENÂNCIO FILHO, 2011, p. 304).

As ações implementadas pelo MEC ao longo da história do Brasil objetivaram estabelecer as diretrizes que iriam nortear a educação superior no país, possibilitando o cumprimento das competências constitucionais do Estado (FEITOSA NETO, 2007, p. 23-25).

A criação de um Conselho Federal de Educação, em 1961, através da Lei n. 4.024, evidencia a preocupação do Estado em formular uma política educacional no Brasil. Nesse sentido, assevera Holanda (1998, p. 5):

Só em 1962 o Conselho Federal de Educação implanta pela primeira vez um currículo mínimo para o ensino jurídico. Durante o período anterior ocorreram pequenas alterações, que não representaram nenhum giro teórico. Até então todos haviam sido currículos plenos. Amplia-se assim a liberdade curricular para que cada curso possa se adaptar à realidade local e regional. O Ministério impõe o curso com duração mínima de 5 anos e elenca 14 disciplinas obrigatórias: Introdução à Ciência do Direito; Direito: Civil, Comercial, Constitucional (incluindo TGE), Internacional Público, Administrativo, Trabalho, Penal e Financeiro, Práticas: Civil e Penal, Medicina Legal e Economia Política.

No momento em que MEC estabeleceu um currículo mínimo para o curso de Direito, com disciplinas obrigatórias e com o prazo de duração mínima, esboçou-se uma das suas mais importantes características delegadas pelo Estado – a de regulamentar a educação.

O passo mais marcante e polêmico ocorrido após as alterações de 1962, advieram da elaboração da Resolução n. 3/72 do CFE. No cenário do Regime Militar, a Resolução mesclava preocupações de controle político, como com a introdução do "Estudo de Problemas Brasileiros", com um olhar sobre a qualidade do ensino e a necessidade de ampliar a formação prática voltada para o mercado de trabalho, conforme se observa na exigência de "Prática Forense". (RODRIGUES, 1995; KRUGER, on-line).

Outras mudanças importantes vieram em 1994, com a Portaria n. 1.886, que passou a ser a base jurídica de tutela curricular para os cursos de Direito. E no ano de 1996, editou-se a Lei n. 9.394, conhecida como a Lei das Diretrizes e Bases da Educação no Brasil. Posteriormente, a Resolução n. 9/2004 CNE/CES, ao instituir as "Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito", traz duas importantes contribuições para a melhoria do ensino jurídico no Brasil: o estágio supervisionado curricular obrigatório e a exigência de que o estágio seja realizado através do Núcleo de Prática Jurídica de cada instituição de ensino jurídico (art. 7º, § 1º).

## 2.1 As diretrizes curriculares estabelecidas pelo MEC para os cursos de Direito

As primeiras orientações, quanto à política de direcionamento do currículo mínimo do curso de Direito, remontam ao ano de 1961, quando da criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, através da Lei n. 4.024/61. Segundo Venâncio Filho (2011, p. 317-318):

A Lei 4024 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) dispunha no artigo 70 que o currículo mínimo e a duração dos cursos que habilitassem à obtenção de diplomas, capazes de assegurar privilégios para exercício de profissão liberal, seriam fixados pelo Conselho Federal de Educação. Logo após a sua instalação, diligenciou o Conselho na preparação de normas gerais para todos os currículos dos cursos superiores, passando, em seguida, à elaboração dos currículos para cada especialidade. Em relação às normas gerais, considerava o Conselho que o currículo mínimo era um núcleo necessário de matérias, abaixo do qual ficaria comprometida uma adequada formação cultural e profissional [...]. [...] Concluindo por fixar as quatorze cadeiras constantes do currículo mínimo: 1ª) Introdução à Ciência do Direito; 2ª) Direito Civil; 3ª) Direito Comercial; 4ª) Direito Judiciário Civil (com prática forense); 5ª) Direito Internacional Privado; 6ª) Direito Constitucional (incluindo noções de Teoria do Estado; 7ª) Direito Internacional Público; 8ª) Direito Administrativo; 9ª) Direito do Trabalho; 10ª) Direito Penal; 11ª) Medicina Legal; 12ª) Direito Judiciário Penal (com prática forense); 13ª) Direito Financeiro e Finanças; 14ª) Economia Política.

Os anos subsequentes foram de grande discussão acerca do currículo mínimo e a qualidade dos cursos de Direito. A mais significativa mudança na estrutura curricular dos cursos de Direito após o fim do Regime Militar ocorreu, todavia, apenas em 1994, através da portaria n.1.886. A norma fixava as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo dos cursos jurídicos. Inúmeras inovações advieram da portaria, dentre elas, a disciplina do estágio curricular, sob a responsabilidade de um Núcleo de Prática Jurídica, e os indicadores para a avaliação dos cursos jurídicos. No que concerne ao Núcleo de Prática Jurídica, Junqueira e Rodrigues (2002, p. 48) asseveram:

[...] assim dispunha a Portaria MEC n. 1.886/94: (a) será coordenado por professor do curso (impedindo, com isso, a utilização de outros profissionais da área jurídica que não sejam docentes – nesse sentido, resgatou a dignidade profissional do magistério); (b) deverá funcionar em instalações adequadas, tendo exigido a criação de verdadeiros laboratórios de Prática Jurídica. Esses laboratórios deveriam estar estruturados para o atendimento ao público e para propiciar o treinamento das atividades profissionais dos principais operadores dos cursos jurídicos.

A importância dada à prática curricular engrandeceria cada vez mais o curso de Direito, uma vez que as atividades sairiam da esfera extremamente teórica, passando a contemplar as questões da prática jurídica, somada, ainda, a um ensino interdisciplinar.

A Portaria Ministerial n. 1886/94, através da proposta de um currículo novo, aproximou o futuro bacharel em Direito das demandas sociais comuns, rompendo com a ideia de formação estrita do advogado. O bacharel deve, segundo a portaria estar habilitado para solucionar os conflitos sociais, em todas as suas áreas e esferas sempre pautadas na legislação, na jurisprudência e na doutrina. Afirma Fragale Filho (2012, p. 449):

Como resposta construída pelo conjunto da comunidade acadêmica ao diagnóstico de crise, a Portaria n. 1.886/94 apontava caminhos para uma mudança substancial no perfil do curso jurídico, ainda que ela fosse, tão somente, um instrumento normativo cuja aplicação é sujeita a múltiplas interpretações [...].

O país caminhava cada vez mais para a reestruturação do ensino, rompendo as estruturas históricas herdadas das elites administrativas e judiciais do Brasil, passando, assim, a compreender a profissão de maneira mais ampla, e levar em consideração o impacto que a formação em Direito poderia produzir sobre todo o Poder Judiciário, bem como nas demais esferas do Estado.

Nesse contexto, no ano de 1995 foi promulgada a Lei n. 9.131/95, que além de alterar dispositivos da Lei n. 4.024/61 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), criou um instrumento de avaliação, no qual o Estado regula o ensino superior. O instrumento de regulação recebe o nome de "Provão" e consiste em uma avaliação periódica das instituições e dos cursos.

Em 1996, foi aprovada a Lei n. 9.394/96, instituída como a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que em seu artigo 87, §1º, previu que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de Plano Nacional de Educação (PNE), indicando as diretrizes e metas para a nova década da educação.

No ano de 1997, várias medidas foram tomadas visando à consolidação do PNE, o que resulta em duas propostas denominadas: Proposta da Sociedade Brasileira e a Proposta do Executivo Federal. Observa-se, no entanto, que as duas propostas defendem a expansão e interiorização de um ensino superior, mantendo a aferição de qualidade do ensino, mediante amplo sistema de avaliação a cargo do MEC (DOURADO; OLIVEIRA, 1999, p. 17-19).

Em 2004, a competência para deliberar sobre as diretrizes curriculares da educação passou do MEC para a Câmara de Educação Superior (CES), órgão do Conselho Nacional de Educação. No mesmo ano, no dia 29 de setembro, foi instituída a Resolução n. 9/2004, que revogou a Portaria n. 1.886/94, estabelecendo em seu artigo 2º que a organização do curso de graduação em Direito, observadas as diretrizes nacionais se expressa:

[...] através do seu 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 do curso, o regime acadêmico de oferta, a duração do curso [...].

## **2.2 A resolução n. 9/2004 do MEC e a criação do Núcleo de Prática Jurídica como instrumento obrigatório ao processo de avaliação de curso**

A Resolução n. 09/2004, do Conselho Nacional de Educação e da Câmara de Educação Superior, ao instituir as diretrizes e bases da educação, inovou, ao prever em seu art. 7º, §1º, que o estágio supervisionado curricular obrigatório, realizado na própria instituição, através do Núcleo de Prática Jurídica, deveria ser estruturado e operacionalizado de acordo com a regulamentação própria.

Ainda no mesmo parágrafo, admitiu-se a celebração de convênios com outras entidades ou instituições e escritórios de advocacia, em serviços de assistência judiciária implantados nos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como departamentos jurídicos oficiais, sendo necessária a supervisão das atividades e a elaboração de relatórios.

A Resolução n. 9/2004 trouxe ainda no art. 5º, inciso III, que o eixo de formação prática, o qual dispõe que o Projeto Pedagógico do Curso de Direito, em sua organização curricular, precisaria atentar para os eixos interligados de formação. Dessa forma, o eixo de formação prática deveria promover uma integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nos eixos de formação fundamental (Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia) e na formação profissional (Direito do Consumidor, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional e Direito Processual).

A previsão de Núcleo de Prática Jurídica (NPJ), para a promoção do estágio curricular obrigatório, levou à busca nos núcleos por uma interação entre a teoria e a prática das disciplinas ofertadas na matriz curricular de cada instituição de ensino, preparando o aluno para as diversas áreas de atuação do Direito, e não apenas para a advocacia.

Dessa forma, por tratar-se de atividade curricular obrigatória, a inabilidade do aluno no decorrer da prática jurídica acarretaria na sua não promoção ao período seguinte, bem como a inabilidade ao exercício das diversas carreiras jurídicas. O aluno impossibilitado de prosseguir a sua condição acadêmica deveria permanecer em estágio, até que suas dificuldades fossem sanadas.

O objetivo da resolução n. 9 foi o de superar a crise no ensino jurídico, amplamente discutida desde os anos de 1930, bem como adaptar os cursos de Direito a um novo cenário político e social de consolidação das instituições democráticas. Essa orientação se consubstanciaria na introdução de uma nova matriz curricular atualizada e multidisciplinar e a partir da organização do ambiente acadêmico, por meio dos eixos de formação fundamental e profissional e da organização da prática jurídica, definida como estágio supervisionado, componente curricular obrigatório, para garantir a qualidade de formação do bacharel.

### **2.3 A Câmara Consultiva Temática (CCT) de Política Regulatória do Ensino Jurídico**

Os debates em torno da crise dos cursos jurídicos não cederam mesmo diante de tantos avanços na política educacional para o ensino do Direito. O MEC não se desvencilhou de suas atribuições e estabeleceu diversos mecanismos para avaliar as instituições de ensino, mas os resultados do Exame Nacional de Cursos (ENADE)<sup>3</sup>, somados aos altos índices de reprovação do Exame de Ordem, realizado pela Ordem dos Advogados do Brasil, e as pressões sociais exigiram uma tomada de decisão mais enérgica.

---

<sup>3</sup> O Exame Nacional de Cursos foi introduzido pela Lei 10.861/2004 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Este sistema visa avaliar as instituições de educação superior, os cursos de graduação e o desempenho de seus estudantes. Trata-se do modelo que substituiu o antigo "Provão" e funciona por meio de duas avaliações: uma realizada no primeiro ano de curso e outra no último ano.

Nesse sentido, o MEC determinou que o Conselho Consultivo do Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (CC-PARES), órgão colegiado de assessoramento, que tem por finalidade orientar a atuação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), na formulação das políticas de regulação e supervisão da educação superior, nos termos da Portaria n. 1006, de 10 de agosto de 2012, deliberasse o estabelecimento, no âmbito do CC-PARES das Câmaras Consultivas Temáticas, encarregadas de apreciar e propor sugestões acerca de temas relacionados ao constante aprimoramento da Política Regulatória, uma câmara específica, que em parceria com o Conselho de Ensino Jurídico da OAB deveriam estabelecer uma política educacional para o curso de Direito.

Assim, a Câmara Consultiva Temática da Política Regulatória do Ensino Jurídico, instituída pela Resolução CC-PARES n. 05/2013, tem por finalidade propor sugestões para a formulação de uma nova Política Regulatória para a área jurídica, bem como a revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais e de Avaliação relacionadas ao curso de Direito. Diante da nova medida, o Governo federal suspendeu por um ano a abertura de cursos jurídicos.

### **3 DO ESTÁGIO SUPERVISIONADO AO NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA**

A previsão do estágio ou de uma prática jurídica remonta ao período da criação dos cursos de Direito sediados em São Paulo e em Olinda. Com a instalação das primeiras escolas de Direito, o Brasil começava a formar a sua identidade jurídica. O aluno não seria mais formado em Coimbra afastado da sua realidade, mas seria preparado em solo brasileiro, em contato com as diferenças regionais e culturais do país e, vivenciando de perto os movimentos sociais de sua época.

As então criadas faculdades de Direito precisaram definir a estrutura pedagógica dos seus cursos, necessárias para a formação do discente. O projeto de criação dos cursos jurídicos no Brasil, desde a sua concepção, foi acompanhado por inúmeras críticas, tanto na definição do currículo mínimo quanto na forma de ensinar. Para Venâncio Filho (2011, P. 305) “o ensino no Brasil é um ensino sem professores, isto é, em que os professores criam a si mesmos e toda nossa cultura é puramente auto didática [...]”.

Na verdade, não existiam cursos no país para formar os professores que integravam as escolas jurídicas, o que, decerto, comprometia a qualidade do ensino. A concepção dos cursos foi a responsável pela tônica estrutural implantada, vez que os cursos jurídicos haviam sido criados com o objetivo de formar os profissionais que integrariam a máquina administrativa do governo. A ideia inicial centrava-se em preparar o corpo técnico da administração para os mais variados cargos e não diretamente para o exercício do seu ofício. Os discursos por reformas não tardam em surgir, era preciso desburocratizar o ensino, desligando-se das concepções naturalistas, possibilitando ao bacharel um conhecimento mais científico.

Assim foi que em 1931 houve a Reforma Francisco Campos que teve grande importância para os advogados brasileiros. Francisco Campos entendia que o conhecimento jurídico não era apenas verborrágico, mas, assim como outros ramos do conhecimento, um conhecimento de natureza científica. Ele acreditava que o ensino do Direito deveria abandonar os parâmetros românticos e também a crença na tradição naturalista. (ALVES, 2008, p. 32).

A reforma proposta por Francisco Campos pretendia que se discutisse o direito e as leis afastadas da dogmática religiosa, mas com um discurso ligado à ciência. O direito precisava ser visto como um conhecimento sistemático e neutro quanto aos posicionamentos pessoais, políticos e ideológicos, não sendo mais possível estar associado às influências alheias ao seu propósito. Nesse sentido, Bastos (1997, p. 47-48) assevera o discurso de San Tiago Dantas pela Renovação do Direito:

Como se deve ensinar o Direito? Essa é a grande mensagem de San Tiago, e não o que ensinar em Direito. Isto porque em geral, sabemos o que se deve ensinar em Direito: deve-se ensinar o Código, deve-se ensinar as leis e a doutrina e sua interpretação, mas, nunca fica transparente como se deve ensinar Direito, ou quais as diferentes formas de ensinar.

As declarações de San Tiago Dantas, proferidas no ano de 1941, além de apontarem o descompasso entre o sistema educacional e as realidades sociais da época, defendiam a necessidade de se saber ensinar e de se descobrir outras formas de ensinar, mesmo que de maneira indireta o estágio estava sendo invocado.

As manifestações por uma reforma no ensino não tardaram em se avantajarem, a falta de propósito dos cursos, as precárias condições de ensino e o despreparo dos professores, contribuíram para que Caio Mário da Silva apresentasse, em 1960, no Encontro Regional dos Educadores Brasileiros, um relatório sobre o ensino jurídico, em um discurso transcrito por Venâncio Filho (2011, p. 316):

[...] notória desconformidade entre o enquadramento educacional e as injunções da vida profissional. O recém-graduado sente-se desarmado diante da complexidade da chamada 'vida prática', porque lhe falta, em contraste com sua apuração sensorial, mais positiva 'prática da vida' [...].

O discurso clamava pelo intercâmbio cultural e pela troca de conhecimento entre professor e aluno, capacitando-o de uma forma que este não só conhecerá as regras e normas que regem a sua profissão, mas entenderá as razões da aplicação dessas regras.

Nesse contexto, Caio Mário da Silva propôs a assistência judiciária e a prática jurídica efetiva. Assim, o estágio surgia como alternativa para a crise do ensino jurídico. Em 1963, a Lei n. 4.215/63, que reformulou o Estatuto da Ordem e regulou o exercício da profissão do advogado, dispôs dentre outras coisas sobre o estágio profissional (VENÂNCIO FILHO, 2011, p. 316).

A OAB, como instituição de classe, regulamentou o que o Ministério da Educação ainda não havia disciplinado, ao órgão do governo cabia a responsabilidade pela política educacional de todos os cursos e níveis do país, à classe só interessava a qualidade dos cursos jurídicos. Embora os debates tivessem sido favoráveis à adoção do estágio nos cursos de Direito, a sua execução não ocorreu de forma satisfatória.

Em resposta às pressões sociais, o governo aprovou, em 6 de dezembro de 1972, a Lei n. 5.842, dispensando do exame de ordem e do exercício profissional os bacharéis em Direito que houvessem realizado junto às respectivas faculdades o estágio de prática forense e organização profissional. Ademais, atribuiu-se ao Conselho Federal de Educação a responsabilidade por disciplinar o estágio de prática forense e organização judiciária, o que foi feito pela Resolução n. 15, de março de 1973.

A resolução do Conselho não deu uma definição de estágio, caracterizando-o no inciso III, como versando sobre matéria essencialmente prática, não abrangida pelo currículo mínimo, e propiciará aos alunos um adequado conhecimento do exercício profissional, de seus problemas e responsabilidades, especialmente as de ordem ética, acrescentava que as matérias dos programas serão desenvolvidas através de aulas práticas, assim como de visitas ou comparecimento a cartórios, audiências, secretarias, tribunais, além de pesquisas de jurisprudência e participação nos processos simulados. (VENÂNCIO FILHO, 2011, p. 332)

A contribuição do MEC esbarra na sua inabilidade para definir o que seria o estágio e qual a importância deste para o currículo do curso de Direito, mais uma vez o governo repassa para as faculdades a responsabilidade pela formação profissional dos bacharéis, sem ao menos regulamentar que tipo de profissional deveria ser colocado no

mercado. Nesse sentido, a OAB, buscando uma melhor hermenêutica à nova lei, editou o Provimento n. 40/1973.

Com o Provimento n. 40/1973, a Ordem não só regulamentou o que a lei não havia previsto como diferenciou o estágio profissional do exame de ordem, assim entendido como um substituto do estágio. O dispositivo legal entendeu ainda não ser o estágio nem privativo nem obrigatório para as faculdades de Direito.

Na verdade, o que a lei não disciplinou a OAB regulamentou, estabelecendo dentre outros pontos: a carga horária para o estágio, a sua realização a partir dos dois últimos anos letivos, a obrigatoriedade de realização do estágio aos que pleiteassem inscrever-se no quadro de advogados da Ordem, a delegação às faculdades para organizar os programas de estágio, a maneira como as aulas práticas deveriam ser desenvolvidas, e que o estágio seria realizado em cada faculdade com a coordenação de um ou mais professores militantes da advocacia.

A estrutura dada ao estágio pela Ordem dos Advogados do Brasil serviu para que, anos depois, o Estado regulamentasse a referida atividade. Em 1994, a Portaria n. 1.886/94, hoje revogada pela Resolução nº 09/2004 do MEC, disciplinou o estágio, trazendo em seu bojo uma série de avanços. O art. 10, em seu § 1º da Portaria n. 1.886/94, apresenta claramente a expressão "Núcleo de Prática Jurídica".

[...] Art. 10. O estágio de prática jurídica, supervisionado pela instituição de ensino superior, será obrigatório e integrante do currículo pleno, em um total de 300 horas de atividades práticas simuladas e reais desenvolvidas pelo aluno sob controle e orientação do núcleo correspondente.

§ 1º O núcleo de prática jurídica, coordenado por professores do curso, disporá de instalações adequadas para treinamento das atividades de advocacia, magistratura, Ministério Público, demais profissões jurídicas e para atendimento ao público [...].

A garantia de uma formação prática abre novos horizontes para o ensino jurídico no país, não que seja a única alternativa para se sair da crise, mas precisa ser compreendida como uma grande conquista para a formação mais adequada dos bacharéis em Direito.

### **3.1 A importância do Núcleo de Prática Jurídica para a formação do bacharel em Direito**

A prática jurídica precisa ser compreendida não como uma atividade final que objetiva a execução dos conhecimentos adquiridos ao longo do curso, centrados em

disciplinas do eixo de formação jurídica, mas entendida pela sua importância, em que o exercício da prática se reveste na própria compreensão da teoria.

A Portaria n. 1.886/94 trouxe grandes benefícios para o ensino jurídico ao instituir um novo modelo pedagógico, demonstrando a necessidade de se estabelecer uma maior harmonia entre a teoria e a prática.

A resolução n. 09/04 definiu os eixos integrativos da formação do aluno: o eixo de formação fundamental, o eixo de formação profissional e o eixo de formação prática. Esse último eixo objetiva a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nos demais eixos, especialmente nas atividades relacionadas ao estágio curricular obrigatório. A prática jurídica oportuniza ao aluno o contato com a realidade social e com o cidadão, viabilizando a sua atuação crítica.

O aluno precisa ter consciência de que a obrigatoriedade do estágio de prática o fará amadurecer para enfrentar a profissão por ele escolhida. Ele precisa de uma formação humana, crítica e consciente durante todo o curso jurídico nas disciplinas teóricas para que possa chegar aos Núcleos de Prática amadurecidos e capazes de atender à população de modo eficaz e satisfatório. (ALVES, 2008, p. 103).

Ademais, o ambiente do núcleo de prática propicia a troca de experiências entre o aluno e o assistido, entre o aluno e o professor, entre o aluno e o defensor, enfim, um intenso engrandecimento não só para a sua formação profissional, mas para a sua formação humana. A prática jurídica no ambiente do núcleo muda a postura, o pensar e o próprio ser, não há como não ser tocado com as necessidades reais.

Os Núcleos de Prática Jurídica devem promover a interação do aluno entre os diversos ramos das ciências. A técnica jurídica apropriada vai emergir da experiência com a teoria e o aprofundamento do aluno com as demais áreas do saber.

## **CONCLUSÃO**

As faculdades de Direito foram criadas sob a influência do movimento elitista da sua época e para atender à necessidade do estado que aqui se implantava, o que privilegiou a formação política em detrimento da formação jurídica. Ensino frágil, estrutura curricular inadequada, professores despreparados e ausentes, prédios e bibliotecas impróprios, entre outros fatores, revelavam um cenário em que pouco poderia se esperar do ensino oferecido pelas Faculdades brasileiras no Império.

A maior parte da formação dos bacharéis ocorria fora da sala de aula, no espaço de convivência com colegas, nos grêmios literários, na atividade política e nas relações

sociais. Não se formavam verdadeiros profissionais do Direito. Ao longo dos anos de cursos forjavam-se as matrizes ideológicas da elite política nacional, com ênfase na reprodução de um jogo de relações e dependência que conservada as a lógica própria de funcionamento do Estado e do poder no Brasil.

A primeira República embora denominada de República dos bacharéis, não ofereceu grandes contribuições para a formação do bacharel em Direito. O ensino jurídico ficou envolto aos grandes problemas educacionais no Brasil, ainda sujeito às fragilidades vista no Império e ainda mais imerso na dinâmica da reprodução das relações de poder.

Na década de 1930, os desânimos sociais quanto à qualidade dos cursos jurídicos lançaram as bases do movimento reformista, tendo em Francisco Campos o seu maior idealizador. Durante esse período, regulamentos importantes foram estabelecidos como o Decreto n. 19.851, de 1931, o Estatuto das Cidades Brasileiras que consubstanciou a reforma do ensino superior.

Os anos seguintes foram marcados pela construção da estrutura educacional do Ministério da Educação, concomitantemente à regulamentação do ensino jurídico. O período compreendido entre os anos de 1980 e 1990 foram marcadas pelos movimentos reformista da educação, com uma proposta de reconfiguração da educação superior e uma grande expansão do ensino superior, sobretudo do ensino jurídico.

Entretanto, a expansão não foi acompanhada por um projeto efetivo de fiscalização dos cursos, o que exigiu, posteriormente, a criação de instrumentos de avaliação e controle.

O MEC ao institucionalizar em 1994, a Portaria n. 1.886 fixou as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo para os cursos jurídicos, elencando uma série de exigências que deveriam ser observadas. No contexto de consolidação das instituições democráticas, redesenhava-se o curso por meio de um esforço de integração com outras áreas do saber, de expansão de um olhar crítico e de fortalecimento da formação na prática profissional, contudo sem perder o foco na importante inserção social desses bacharéis.

Sobressai nas mudanças, a relevância dada às à prática curricular, orientada por as atividades que saíam da esfera estritamente teórica para centrar-se na proteção aos valores e da dignidade humana.

A Portaria n. 1886/94 do Ministério da Educação elencou uma série de exigências que deveriam ser observadas pelos cursos de Direito, operando consideráveis

melhorias ao mundo acadêmico, sobretudo ao prever a inter-relação ensino pesquisa e prática.

As mudanças trazidas pela Portaria n. 1.886/94 do MEC, no que se refere ao currículo, ensejaram profundas mudanças no ensino do Direito, o aluno passou a ter contato com outras disciplinas não jurídicas, descobriu-se um Direito que deveria ser ensinado a partir do conhecimento do problema (com repercussões metodológicas), em toda a sua dimensão real e não baseado somente em códigos e leis, que continuavam, mesmo assim, tão importantes como a chamada doutrina jurídica.

Ademais, o estímulo ao estágio real precisa ser promovido pela academia, sobretudo em decorrência de sua obrigatoriedade, prevista pela Portaria Ministerial n. 1.186/94, atualmente exigida pela resolução n. 09/2004 do Conselho Nacional de Educação.

Um ponto bastante novo nos debates sobre o ensino jurídico, e que deve ser visto como um grande avanço, refere-se à determinação de que se estruturasse dentro do Ministério da Educação uma Câmara Consultiva Temática da Política Regulatória do Ensino Jurídico no Brasil. A Câmara tem por finalidade propor sugestões para a formulação de uma Política Regulatória para a área jurídica, bem como revisar as diretrizes curriculares nacionais. O mais interessante da proposta foi a parceria estabelecida com a OAB, por meio da celebração de um acordo entre o MEC e a Presidência da OAB. Com o acordo, a autorização para abertura de novos cursos foi suspensa pelo prazo de um ano, sendo possível a sua prorrogação.

A resolução n. 09/2004 que instituiu as diretrizes curriculares nacionais do curso de Direito, vigente na atualidade, dispôs, em seu art. 5º, que a organização curricular dos cursos deve atender aos três eixos: formação fundamental, formação profissional e formação prática. A resolução, ao tratar do Estágio Supervisionado Obrigatório, determinou expressamente a sua realização através de Núcleos de Prática Jurídica, necessitando estes de regulamentos que deverão decorrer das próprias instituições de ensino.

A referida resolução deu substância ao Núcleo de Prática Jurídica, elegendo-o como instrumento facilitador da relação teoria e prática. Estes, que por muito tempo, foram compreendidas isoladamente nos cursos jurídicos, contribuindo para a inadequada formação do bacharel.

A prática e a teoria precisam caminhar próximas e não isoladas, pois os conhecimentos teóricos são veículos para uma boa compreensão das ações exigidas na

prática profissional. Um atendimento distanciados do assistido, centrado nos dispositivos legais, não deve ser o objetivo da academia, pois não trará eficácia para a prática.

É preciso que se ensine Direito levando-se em consideração o ser humano, sua história, suas crenças, seus valores, seus anseios, seus medos, seus desejos e seus sonhos. Uma sociedade só será melhor se o sentimento de justiça for despertado na formação do aluno e para isso é necessário a estrutura de uma boa prática, função principal dos Núcleos de Prática.

O atual modelo dos Núcleos de Prática oferece, potencialmente, um distanciamento da alienação inicial das antigas formações. Desse modo, o despertar da crítica do social dentro dos núcleos é sem dúvida uma das maiores conquistas e colaboração deste para a adequada formação profissional.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Ana Geórgia Santos Donato. **A humanização do ensino jurídico no Brasil: a experiência do escritório de prática jurídica da Universidade de Fortaleza.** Dissertação de Mestrado, 2008.

BASTOS, Aurélio Wander. O ensino jurídico no Brasil e as suas personalidades históricas- uma recuperação de seu passado para conhecer seu futuro. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **Ensino jurídico OAB: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil.** Brasília: Conselho Federal da OAB, 1997.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de; IEZZI, Sérgio. Estado e ensino superior privado. **Estudos:** Revista da Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior. Ano 23, n. 34. abr. 2005.

CUNHA, Luís Antônio Constant Rodrigues de. **A universidade temporã: o ensino superior, da colônia à era Vargas.** 3. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: DOURADO, Luis Fernades; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João de (Org.). **Políticas e gestão da educação superior:** transformações recentes e debates atuais. Goiânia: Alternativa, 2003.

DOURADO. Luis Fernades; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Políticas educacionais e reconfiguração da educação superior no Brasil.** Campinas: Editora da UFG, 1999.

FEITOSA NETO, Inácio José. **O ensino jurídico brasileiro: uma análise dos discursos do MEC e ad OAB.** Recife: Ed. do Autor, 2007.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. **Magistratura, cidadania e acesso à justiça: os juizados especiais cíveis da cidade de São Paulo.** Tese de defesa de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, julho de 2005.

FRAGALE FILHO. **As diretrizes curriculares:** estudos e diagnóstico do ensino jurídico. In: História do direito brasileiro. Eduardo C. B. Bittar (Org.). 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho; RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Ensino do Direito no Brasil:** diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002.

KRÜGER, Frederico Marcos. Evolução e adequação curricular do curso jurídico. **Âmbito Jurídico.** Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7196](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7196). Acesso em: 20 de fevereiro de 2014.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na história.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

OAB FEDERAL, Provimento nº 40/1973. Disponível em: <http://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao>. Acesso em: 13 mai. 2013.

REIS, José Carlos. **História e teoria:** historicismo, modernidade, temporalidade e verdade. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Novo currículo mínimo dos cursos jurídicos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995

VENANCIO FILHO, Alberto. **Das arcadas ao bacharelismo.** São Paulo: Perspectiva, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Planalto, Brasília, DF, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.131, de 20 de dezembro de 1996. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm) Acesso em: 13. mai. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 24 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 13. mai. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n.10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 13 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Desporto. Portaria Ministerial nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994. Fixa as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/>. Acesso em: 13. maio.2013.