

## **Da vocação original das Faculdades de Direito do império para o século XXI: algumas perspectivas para a criação de um curso superior de Serviço Público no Brasil**

### **From the original vocation of the law schools of the empire for the XXI century: some prospects for the creation of a degree in Public Service in Brazil**

Carlos André Huning Birnfeld e Liana Francisca Huning Birnfeld \*

**RESUMO:** O presente trabalho se propõe ao resgate de uma pretensão que se encontrava no imaginário iluminista do império, qual seja a ideia de que a política educacional poderia reservar espaço estratégico, no nível do ensino superior, por meio das Faculdades de Direito, para capacitar os que pretendessem trabalhar para no serviço público e busca verificar se tal pretensão poderia materializar-se no contexto contemporâneo, tendo por foco a análise das normas que regem o ensino superior hodiernamente. Para tanto, desdobra-se em três distintos momentos: inicialmente se busca resgatar, no universo normativo do império, onde e como se manifestaram estas ideias-chave. A seguir, busca demonstrar as configurações básicas normativas que atualmente norteiam o ensino superior brasileiro, pretendendo demonstrar que a realidade jurídica contemporânea comporta, com peculiares variações, a materialização daquelas pretensões. Por derradeiro conclui com uma breve reflexão sobre a necessidade atual de um curso específico de graduação para qualificação dos agentes públicos em geral, trazendo algumas das características que a respectiva proposta pedagógica poderia assumir.

**Palavras-chave:** Ensino Superior. Serviço Público. Justiça Social.

**ABSTRACT:** This paper aims to the rescue of a pretension that was the Illuminist imaginary empire, namely the idea that educational policy could book strategic space in higher education through the Faculties of Law, for enable those who wishing to work in public service and verifies whether such intention could materialize in the contemporary context, with the focus on the analysis of the rules governing higher education in our times. Therefore, unfolds in three distinct stages: first, seeks to rescue in the imperial law, where and how they expressed these key ideas. The following seeks to demonstrate the basic settings regulations that currently govern the Brazilian higher education, intending to demonstrate that contemporary legal reality holds with peculiar variations, the materialization of those aspirations. For ultimate concludes with a brief reflection on the current need for a specific course of graduation for public officials in general, bringing some of the features that their pedagogical could assume.

**Keywords:** Higher Education. Public Service. Social Justice.

---

\* Carlos André Huning Birnfeld e Liane Francisca Huning Birnfeld são professores da FURG/RS, ele Doutor em Direito pela UFSC e atuante no Mestrado em Direito da FURG/RS, ela doutoranda em Direito pela PUC/RS.

## **Introdução**

Não há de encontrar-se nas normas do império a solução para os problemas nacionais contemporâneos, nem tampouco lá se podem encontrar modelos perfeitos e acabados que possam se configurar como panaceia para este ou aquele campo jurídico-político. Os dois séculos que nos separam das mesmas, com sua rica historicidade, assim como a própria história da sucessão das gerações de direitos e dimensões da cidadania não permitem estas pretensões, nem mesmo parcialmente. É esta, portanto, a perspectiva inicial que deve conduzir qualquer pretensão de qualquer resgate normativo das normas imperiais. Isso não significa, todavia, que não se possa ou se deva fazer este resgate em algumas circunstâncias especiais, jamais procurando guias ou modelos, mas buscando essencialmente pura inspiração. É que essas normas, ainda que manchadas pelos inconfessáveis interesses das elites que as batizaram, trazem, aqui e acolá, a muitas vezes sábia simplicidade das pretensões infantis, o vigor imaturo da adolescência de um povo, os sonhos virgens de uma nação em consolidação. E junto com a inspiração, inevitáveis reflexões e comparações sobre o contexto contemporâneo, talvez no mesmo embalo em que, ao alisar nossos cabelos brancos e nossa trajetória de vida, revisitamos eventualmente nossos sonhos de infância para perguntar ao íntimo de nossa alma o que, enfim, fizemos de nossa vida e, fundamentalmente, daqueles sonhos de outrora.

É nesta perspectiva que se propõe este opúsculo ao resgate normativo basicamente de uma especial pretensão que se encontra no imaginário iluminista do império, qual seja a ideia de que a política educacional poderia reservar espaço estratégico, no nível do ensino superior, para capacitar os que pretendessem trabalhar para o Estado, notadamente servidores públicos, num espaço estratégico para uma especializada missão de ensino jurídico.

Assim, a presente pesquisa desdobrar-se-á em três distintos momentos: inicialmente se busca resgatar, numa viagem ao passado, no universo normativo do império, onde e como se manifestaram estas ideias-chave. A seguir, no segundo momento, retomando-se o tempo presente, demonstrar-se-á as configurações básicas normativas que atualmente norteiam o ensino superior, especialmente os institutos jurídicos hodiernos relacionados ao tema em questão, notadamente a questão da liberdade para ensinar. Nesse momento se pretende demonstrar que a realidade jurídica contemporânea comporta, com peculiares variações, a materialização daquelas ideias imperiais, devidamente adaptadas, no contexto contemporâneo. Por derradeiro, ao terceiro momento se reserva uma breve reflexão sobre a necessidade atual de um curso específico de graduação para qualificação dos agentes públicos em geral,

trazendo, em breve ensaio, algumas das características que a respectiva proposta pedagógica poderia assumir.

## **1. A missão das Faculdades de Direito e a preocupação com a capacitação dos servidores públicos no império.**

Tal como leciona Aurélio Wander Bastos, embora o objetivo inicial dos cursos jurídicos fosse "a formação da elite política e administrativa nacional" (1998, p.1) o processo de instalação deslocou o curso, ao longo dos anos, para no entanto, a sucessão de fatos políticos e o processo de instalação dos cursos "para a formação de quadros judiciais (magistrados e advogados)," (1998, p.1), de sorte que o curso e só "residualmente teria atendido às suas posições iniciais" (198, p. 1).

Destaca-se, neste particular o disposto no *Estatuto do Visconde de Cachoeira*, texto elaborado pelo dito Visconde, Luis José de Carvalho Melo, em 1825, o qual, por força do Art. 10º da lei que criou os cursos jurídicos, de 11 de agosto de 1827 influiu decisivamente nos primeiros currículos e programas jurídicos, não só até 1831, mas pela maior parte do império, extraindo-se, *litteris*, os objetivos claramente então propostos:

e se formarem homens habéis para serem um dia sábios Magistrados, peritos Advogados, de que tanto se carece; e outros que possam vir a ser dignos Deputados e Senadores, e aptos para occuparem os lugares diplomaticos, e mais empregos do Estado, por se deverem comprehenderem nos estudos do referido Curso Juridico os principios elementares de direito natural, publico, das gentes, commercial, politico e diplomatico (grifos nossos) (MELO, p.11)

Observe-se que a criação dos cursos jurídicos trazia uma quadrupla ambição de formação de quadros:

- a) sábios Magistrados e peritos advogados – quadros judiciais;
- b) Deputados e Senadores – quadros legislativos;
- c) Diplomatas;
- d) Empregados do Estado – quadros do Poder Executivo

As normas que se seguiram, notadamente o Decreto de 7/11/1831, assim como o Decreto 608, de 16/08/1851, Decreto 1.134 de 30/03/1853, 714 de 19/09/1853 e 1.386 de 28/04/1854 que também deram *novos Estatutos aos Cursos Jurídicos foram* silentes em relação aos objetivos efetivos dos cursos jurídicos, em que pese tenham trazido, em cada uma de suas edições, novas configurações para a *grade curricular*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Não deixa de ser oportuno trazer estas variações curriculares:

Não há como deixar de ressaltar que um dado que, aos olhos de hoje, há de se revelar estarrecedor: altera-se sucessivamente a grade curricular sem que subsista, como pano de fundo, qualquer clareza quanto ao efetivo objetivo do mesmo.

Nesta perspectiva, somente em 1879, com o Decreto 7.247, de 19/04/1879, da lavra do Ministro Carlos Leôncio de Carvalho são efetivamente explicitados objetivos dos cursos de Direito, desta feita com uma peculiar inovação: a divisão do mesmo em duas habilitações: a de ciências jurídicas e a de ciências sociais.

Esta divisão, ressalte-se, já vinha sendo gestada desde edição do Decreto 3.454, de 26 de abril de 1865, que, de forma apressada e pouco elaborada, propunha novos estatutos para as faculdades de Direito, e que, entretanto, nos termos de Aurélio Wander Bastos “não teve sucesso administrativo e político e não conseguiu implantar nova orientação para o ensino jurídico no Brasil” (1998, p. 59).

Destaca-se, assim, o Decreto 7.247, de 19/04/1879, que se propunha à *reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império*, trazendo

---

A **lei de 11 de agosto de 1827** trazia o seguinte currículo: **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 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.

O **Decreto de 7 de novembro de 1831** trazia o seguinte currículo: **1º Ano – 1ª Cadeira:** Direito Natural, Direito Público e Análise da Constituição do Império - **2º Ano – 1ª Cadeira:** Continuação das matérias do ano antecedente. Direito das Gentes e Diplomacia. - **2ª Cadeira:** Direito Público Eclesiástico. **3º Ano – 1ª Cadeira:** Direito Civil Pátrio. **2ª Cadeira:** Direito Pátrio Criminal. **4º Ano – 1ª Cadeira:** Continuação do Direito Civil Pátrio. **2ª Cadeira:** Direito Mercantil e Marítimo. **5º Ano – 1ª Cadeira:** Economia Política. **2ª Cadeira:** Teoria e Prática do Processo.

O **Decreto 1.134 de 30 de março de 1853** trazia o seguinte currículo: **1º Ano – 1ª Cadeira:** Direito Natural e Direito Público Universal. **2ª Cadeira:** Instituições de Direito Romano **2º Ano – 1ª Cadeira:** Continuação das matérias do ano antecedente. Direito das Gentes, Diplomacia. e explicações dos tratados em vigor entre o Brasil e outras nações - **2ª Cadeira:** Continuação da antecedente, Direito Público Eclesiástico e Direito Eclesiástico Pátrio. **3º Ano – 1ª Cadeira:** Direito Civil Pátrio com a análise e comparação do Direito Romano . **2ª Cadeira:** Direito Criminal, incluído o Militar e Processo Criminal Pátrio. **4º Ano – 1ª Cadeira:** Continuação das matérias da 1ª Cadeira do 3º Ano . **2ª Cadeira:** Direito Comercial e Marítimo Pátrio. **5º Ano – 1ª Cadeira:** Hermenêutica Jurídica com Aplicação das Leis. Análise da Constituição, Processo Civil e Prática Forense **2ª Cadeira:** Direito Administrativo Pátrio **3ª Cadeira:** Economia Política.

O **Decreto 1.386, de 28 de abril de 1854** trazia o seguinte currículo **1º Ano – 1ª Cadeira:** Direito Natural, Direito Público Universal e Análise da Constituição do Império. **2ª Cadeira:** Institutos de Direito Romano **2º Ano – 1ª Cadeira:** Continuação das matérias do ano antecedente. Direito das Gentes e Diplomacia. **2ª Cadeira:** Direito Eclesiástico **3º Ano – 1ª Cadeira:** Direito Civil Pátrio com a análise e comparação do Direito Romano . **2ª Cadeira:** Direito Criminal, incluído o Militar. **4º Ano – 1ª Cadeira:** Continuação das matérias da 1ª Cadeira do 3º Ano . **2ª Cadeira:** Direito Marítimo e Direito Comercial e **5º Ano – 1ª Cadeira:** Hermenêutica Jurídica, Processo Civil e Criminal e Prática Forense **2ª Cadeira:** Economia Política **3ª Cadeira:** Direito Administrativo

em seu bojo, mais precisamente no Art. 23, dispositivos específicos para as faculdades de Direito, com precisos detalhamentos duas habilitações, *litteris*:

Art. 23. As Faculdades de Direito serão divididas em duas secções: a das *sciencias jurídicas* e a das *sociaes*.

§ 1º A secção das *sciencias jurídicas* compreenderá o ensino dos seguintes materias: Direito natural. Direito romano. Direito constitucional. Direito ecclesiastico. Direito civil. Direito criminal. Medicina legal. Direito commercial. Theoria do processo criminal, civil e commercial. E uma aula pratica do mesmo processo.

§ 2º A secção das *sciencias sociaes* constará das materias seguintes: Direito natural. Direito publico universal. Direito constitucional. Direito ecclesiastico. Direito das gentes. Diplomacia e historia dos tratados. Direito administrativo. Sciencia da administração e hygiene publica. Economia politica. Sciencia das finanças e contabilidade do Estado.

§ 3º Para o ensino das materias que formam o programma das duas secções haverá as seguintes cadeiras: Uma de direito natural. Uma de direito romano. Uma de direito ecclesiastico. Duas de direito civil. Duas de direito criminal. Uma de medicina legal. Duas de direito commercial. Uma de direito publico e constitucional. Uma de direito das gentes. Uma de diplomacia a historia dos tratados. Duas de direito administrativo e sciencia da administração. Uma de economia politica. Uma de sciencia das finanças e contabilidade do Estado. Uma de hygiene publica. Duas de theoria e pratica do processo criminal, civil e commercial.

§ 4º Nas materias que comprehendem duas cadeiras o ensino de uma será a continuação do da outra.

§ 5º O estudo do direito constitucional, criminal, civil, commercial e administrativo será sempre acompanhado da comparação da legislação patria com a dos povos cultos.

§ 6º Para a collação do gráo em qualquer das secções não se exigirá dos acatholicos o exame do direito ecclesiastico.

(...)

§ 8º O gráo de bacharel em *sciencias sociaes* habilita, independentemente de exame, para os logares de Addidos de Legações, bem como para os de Praticantes e Amanuenses das Secretarias de Estado e demais Repartições publicas.

§ 9º O gráo de bacharel em *sciencias jurídicas* habilita para a advocacia e a magistratura.

§ 10. Além dos preparatorios actualmente exigidos, será necessario para a matricula nas Faculdades de Direito o exame das linguas allemã e italiana. Esta disposição só começará a vigorar em 1881. (grifos nossos)

Destaca-se inicialmente que o parecer da Comissão de instrução pública sobre o Decreto 7.247, elaborado por Rui Barbosa, trouxe o Projeto de Lei 64<sup>2</sup> em apenso ao parecer, que se constituiu, nos termos Aurélio Wander Bastos em um dos mais importantes documentos legais da historia do ensino jurídico no Brasil - por definir o sentido e a importância das disciplinas jurídicas inovadoras. Segundo o referido autor Rui Barbosa é o primeiro dos

---

<sup>2</sup> Oportuno trazer à baila o texto do Art. 9º do anteprojeto, que constituiu verdadeira pérola da lavra de Rui Barbosa, cuja atualidade em nada foi perdida e que em muito reflete o espírito universitário que sempre se há de pretender: Art. 9º – Nos estabelecimentos oficiais do ensino superior não há opiniões, teorias, sistemas, doutrinas ou dogmas protegidos. É absolutamente livre ao professor, como ao aluno, salvo a moralidade pública, o exame e a apreciação de todos os assuntos concernentes as matérias ensinadas

pensadores políticos brasileiros modernos a desnudar o sentido de cada disciplinas e o seu destino e a importância formativa (1998, pp 93-97).

O referido parecer, que não deixou de fazer uma crítica profunda e detalhada a todo o Decreto 7247 concordou e endossou, todavia, a inovação consistente na divisão do curso de Direito na duas habilitações (Ciências Jurídicas e Ciências Sociais)

Note-se, nesta perspectiva, que o império fecha o seu ciclo normativo retomando o viés esposado no início, lá no *Estatuto do Visconde de Cachoeira*, onde o curso de direito é visto com uma múltipla ambição, desta feita organizada a partir de duas propostas pedagógicas distintos:

- a) Curso de Ciências Jurídicas destinados à formação da advocacia e a magistratura
- b) Curso de Ciências Sociais destinados à formação dos Addidos de Legações, bem como para os de Praticantes e Amanuenses das Secretarias de Estado e demais Repartições publicas.

Note-se que esta segunda *habilitação*, ou projeto, o Curso de Ciências Sociais, direciona-se explicitamente para dois tipos de formação:

- a) Para os pretendentes à carreira diplomática (adidos);
- b) Para os pretendentes ao serviço publico, os *amanuenses e praticantes* .

Cumpr aqui ressaltar que este curso, embora nominado como *ciências sociais*, na verdade em nada se equipara aos contemporâneos cursos que hoje emblemam esta nomeação. É preciso ter claro que os cursos de *ciências sociais*, no império, são , de fato e de direito, efetivamente  *cursos de ciências jurídicas*, especificamente vocacionados para carreiras que requerem conhecimentos preponderantemente *jurídicos*. Neste sentido, convém perpassar as matérias integrantes do referido currículo:

- a) Jurídicas, num total de oito: Direito natural, Direito publico universal, Direito constitucional, Direito ecclesiastico, Direito das gentes. Diplomacia, historia dos tratados, Direito administrativo;
- b) Não jurídicas, num total de cinco: Sciencia da administração, hygiene publica, Economia politica, Sciencia das finanças e contabilidade do Estado.

Trata-se, mais que isto, de um curso jurídico claramente focado no *direito publico*, que, ademais, opera matérias jurídicas públicas (Direito Público e Direito Administrativo) que sequer constam no rol das matérias do curso de *Ciências Jurídicas*, de par com matérias direcionadas à complementação da formação pretendida para os agentes públicos da época.

Este modelo bipartido, longe de ser repudiado, foi fruto de muitos debates e tentativas

de aperfeiçoamentos ao longo do império<sup>3</sup>, tendo sido efetivamente aperfeiçoado logo no início da República, por meio do Decreto 1232 H de 02/01/1891, que aprovou *regulamento das Instituições de Ensino Jurídico, dependentes do Ministério da Instrução Publica, da lavra de Benjamim Constant*, o qual estabeleceu que em cada uma das Faculdades federais de Direito haveriam não apenas dois, mas três cursos: o de *sciencias jurídicas*, o de *sciencias sociaes* e o de *notariado*, este ultimo tendo por foco a necessidade premente da própria República laica operar com plenitude sobre um contexto onde a maior parte dos registros estivera sob o comando da igreja.

Destarte, nos termos do Art. 366 da referida norma, o grau de bacharel em ciências jurídicas habilitaria para a advocacia, magistratura e ofícios de justiça; o de bacharel em ciências sociaes, para os cargos do corpo diplomático e consular e para os cargos de *director, sub-director e official* das secretarias do Governo e administração. O curso de notariado, nos termos Art. 368 da mesma norma, daria acesso ao titulo de notário, que habilitaria para os *officios* de justiça.

Novamente convém perpassar o currículo dos cursos de ciências jurídicas e de ciências sociais previsto em 1891:

- a) no curso de sciencias jurídicas se estudaria Philosophia e historia do direito; Direito publico e constitucional; Direito romano; Direito criminal, incluindo o direito militar; Direito civil; Direito commercial, incluindo o direito marítimo; Medicina legal; Processo criminal, civil e commercial; Pratica forense; Historia do direito nacional; Noções de economia politica e direito administrativo, enquanto que
- b) no curso dito de sciencias sociaes se estudaria Philosophia e historia do direito; Direito publico; Direito constitucional; Direito das gentes; Diplomacia e historia dos tratados; Sciencia da administração e direito administrativo; Economia politica; Sciencia das finanças e contabilidade do Estado; Hygiene publica; Legislação comparada sobre o direito privado (noções).

Novamente se percebe que o curso dito de ciências sociais é preponderantemente jurídico e focado na formação dos agentes públicos e do corpo diplomático. O curso de ciências jurídicas, neste interregno, se enriquece com o direito administrativo, no mesmo passo em que ao dito curso de ciências sociais são agregadas noções internacionalizadas de

---

<sup>3</sup> Como foi o caso do Decreto 9.360 de 17/01/ 1885, que pretendia dar novos Estatutos ás Faculdades de Direito, cuja execução foi suspensa pelo Decreto 9.522 de 28/11/1885.

direito privado. Trata-se, novamente, de dois cursos tipicamente *jurídicos*, agora ainda mais bem delimitados como tais.

Este movimento, de qualquer forma, claramente se propunha a oportunizar profissionalização específica, tanto para a atuação no Poder Judiciário, como no universo das relações internacionais públicas e no contexto da administração pública interna.

No que tange a esta última, há que se destacar, todavia, que o foco de profissionalização para atuação da administração pública altera-se sensivelmente: no império se pretendia qualificação superior de praticamente todos, inclusive amanuenses e praticantes, enquanto na república o foco se direciona para os cargos de director, sub-director e oficial das secretarias do Governo e administração, mas ainda um foco curiosamente mais amplo que o dos dias atuais, para cargos similares.

Todavia, não duraria cinco anos este contexto, eis que a lei republicana 314, de 30/10/1895, que *se propunha, mais uma vez, a reorganizar o ensino das Faculdades de Direito, determinou, em seu Art. 3º, a abolição dos cursos de ciencias jurídicas, de ciencias sociaes e de notariado. Sendo que Decreto 2.226, de 01/02/1896, que, com força nessa lei, aprovou os estatutos das Faculdades de Direito da Republica, estabelecendo que as Faculdades de Direito passariam a conferir basicamente o grau de bacharel em ciencias jurídicas e sociaes, o qual habilitaria para a advocacia, magistratura e officios de justiça, e para os logares do corpo diplomatica e consular.*

Não há como deixar de ressaltar que este é o preciso momento em que, na República brasileira e na história do Brasil como um todo, a ideia de que a atuação na administração pública em geral requer qualificação superior é derradeiramente abandonada, do ponto de vista das políticas de ensino.

O ideal que veio do império e dos primórdios da república, mas que é essencialmente *republicano*, no amplo sentido da palavra, de que o serviço público requer uma atuação especificamente profissionalizada, com claras políticas de Estado direcionadas a tanto, para o adequado atendimento da população é, assim, naquele momento efetivamente enterrado.

Aurélio Vander Bastos, com olhos talvez mais esperançosos, mas não menos preocupados, vê, por outro lado, esse momento como um marco especial da história do ensino jurídico no Brasil que deslocaria oficialmente a formação de servidores públicos internos, assim como cartorários e da diplomacia exclusivamente para os cursos de Direito, hipertrofiando sua presunção vocativa de formar advogados e magistrados (1998, p.147).

Ressalte-se todavia que este efetivamente não é o texto da norma, preciso em olvidar

justamente os servidores públicos desta necessidade formativa.

Isto não significa, todavia, o abandono dessa possibilidade. É que não só por força da norma educacional qualificam-se os quadros do Estado. Atuam para tanto também as próprias regras de admissão dos agentes públicos. Ou seja: ainda que não houvesse uma política educacional formativa para os servidores públicos em geral, poderia o Estado suprir esta lacuna na medida em que, na contratação dos servidores públicos, apresentasse, como exigência mínima um bacharelado específico, quiçá em *ciências jurídicas e sociais*, como sugere o referido autor. Mas esse efetivamente também não é um caminho que se possa destacar na história da república, especialmente até os três primeiros quartéis do século XX, contexto no qual, aliás, envolve uma grande ausência de regramentos gerais claros neste sentido, ressalva feita àquelas contratações do Estado que envolvessem o exercício específico de outra profissão, como médico ou advogado.

Assim, a perspectiva que se toma, quanto a este marco histórico é de fato bem mais pessimista: não interessa efetivamente às elites, salvo em casos especiais, uma maior qualificação dos quadros do Estado: é preciso manter os espaços para o apadrinhamento e para o exercício das funções públicas manietado pela ignorância e quiçá pela devoção partidária, onde é mais importante que se obedeça do que se pense, que se curve a alguns do que se procure o bem de todos. É ainda, o Brasil do coronelismo a adentrar o século XX, onde não se pode pretender que seja Doutor senão o *coronel* e onde efetivamente não convém que o seu subordinado o seja.

Assim, desde aqueles tempos até hoje, esta questão não resulta equacionada adequadamente, pelo menos para a generalidade dos servidores públicos, tal como se poderá constatar mais adiante. Por ora, convém encerrar a *viagem no tempo* trazendo na bagagem a clareza de que o Brasil do império e do início da primeira república tinham clara a necessidade de formar, em nível superior, via Faculdades de Direito, todos os agentes públicos que comporiam a burocracia do Estado. Dito isto, convém então que, *retomando o tempo presente*, se vislumbre os marcos normativos que atualmente orientam a sistemática do ensino superior, com vistas a delinear os possíveis espaços que possam servir para veicular essa ideia nos dias de hoje.

## **2. Configurações básicas normativas que atualmente norteiam o ensino superior brasileiro e as prerrogativas para criação de cursos superiores**

Comparado com o absoluto empirismo/casuísmo que norteava as políticas educacionais do império, o ensino superior contemporâneo é normativamente muito mais organizado, além de ser abundantemente regulado. Têm-se, claramente, um *sistema normativo específico*, complexo, cuja carga normativa é extremamente rica em diversidade, beirando inclusive, em alguns momentos, a quase antinomia de seus dispositivos. Ele reflete claramente o contexto dos interesses políticos hegemônicos na última quinzena de anos do século XX no Brasil, pautado no texto da atual Constituição de 1988, no qual a educação, apresenta-se, ao mesmo tempo, como mercadoria privada dotada de forte potencialidade para fluxo praticamente livre, no interesse de distintos grupos privados e, ao mesmo tempo, como objeto de políticas públicas expansivas e alvo necessário de políticas permanentes de Estado destinadas à garantia da sua qualidade. Trata-se talvez da maior das antinomias do texto constitucional. De um lado encontra-se um forte potencial de regulação e direcionamento, e de outro, três fortes diretrizes constitucionais que se examinará: a liberdade do conteúdo do ensino, a liberdade para oferta do ensino em regime de mercado e a ausência de maior compromisso constitucional do Estado com a própria oferta da educação superior.

Destaca-se, neste particular, que as atividades de ensino (Art. 209), juntamente com as atividades de assistência à saúde (Art. 199), são as únicas atividades econômicas para as quais a Constituição Federal estabeleceu garantias expressas da possibilidade de seu exercício pela iniciativa privada, deixando claro o compromisso da ordem constitucional pátria com o espaço para esse segmento.

Todavia, não há como deixar de pautar que a luta dos segmentos privados pela garantia de espaço para atuar na educação - longe dos interesses meramente empresariais, aos quais essas garantias constitucionais efetivamente também servem - remonta ao final do império e aos interesses dos grupos religiosos, especialmente católicos, historicamente vinculados ao processo educacional, que, especialmente no contexto de um Estado que em 1891 se tornaria laico, demandavam pela oportunidade de ministrar um ensino permeado pelos valores morais afeitos à sua crença.

Em sentido similar, a autonomia didático-pedagógica e organizacional em matéria de educação – também longe dos interesses meramente empresariais, aos quais essas garantias constitucionais igualmente servem – tem sua principal fonte material no próprio contexto das lutas estudantis e dos demais grupos organizados vinculados às universidades públicas e à educação como um todo, com forte atuação na constituinte que antecedeu a ordem constitucional de 1988, após mais de 20 anos de uma ditadura que em muito interferiu nas

próprias universidades, justamente buscando implementar um projeto onde as universidades caminhariam para um modelo que combinaria autonomia e privatização, inicialmente via acordo MEC-USAID e posteriormente via projeto GERES<sup>4</sup>, este último coincidente com a própria constituinte. Desde rico caldo contextual emergiram os variados dispositivos constitucionais que regulam a matéria, que abrangem tanto os que garantem autonomia e gratuidade aos estudantes nas instituições públicas como os que deixaram efetivamente aberta a porta para uma ampla privatização de todo ensino superior brasileiro.

Dito isto, é oportuno resgatar inicialmente que um dos pilares do sistema educacional é a liberdade de ensino. O Art. 206, inciso II inclui entre os princípios que regem a educação a *liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber*. Na mesma linha, o inciso III do mesmo artigo acrescenta a esses princípios o *pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino*.

Note-se, inicialmente, que o princípio da *liberdade de ensino* encontra-se vinculado umbilicalmente aos direitos fundamentais de expressão: *liberdade de manifestação do pensamento* (Art. 5º, IV) e *liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação*, que inclusive opera independentemente de censura ou licença (Art. 5º, IX). Também se afina com esses dispositivos o *princípio do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas*, que ademais é reforçado pelo Art. 207, que garante às *universidades autonomia didático-científica administrativa e de gestão financeira e patrimonial* (Art. 207).

Todo este conjunto de dispositivos trabalha no mesmo sentido: abertura ampla e praticamente irrestrita do sistema educacional para *todo e qualquer tipo de proposta de ensino, com todo e qualquer tipo de formato, com todo e qualquer tipo de conteúdo*, seja esta proposta oriunda do Poder Público seja oriunda da sociedade como um todo, o que abarca o universo do ensino privado.

Por outro lado, há que se ressaltar que a liberdade de ensino também apresenta um viés distinto, ligado à liberdade econômica da oferta de ensino. Garante esta perspectiva, além do Art. 206, inciso II, que consagra o princípio da *coexistência de instituições públicas e privadas de ensino*, o Art. 209 da Carta Magna, que garante textualmente que *o ensino é livre*

---

<sup>4</sup> Sobre esta temática remete-se ao excelente trabalho de José Francisco de Melo Neto Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação – Educação Popular – da Universidade Federal da Paraíba, intitulado UNIVERSIDADE NO BRASIL: O EMBATE DE PROJETOS” (1999).

à *iniciativa privada*, ainda que com condicionamentos importantes que serão tratados infra.

Por ora, todavia, é oportuno ressaltar que esta dimensão *mercadológica* da liberdade de ensino encontra-se também profundamente ligada a outros dispositivos constitucionais importantes, notadamente o disposto no inciso IV do Art. 1º, que elege entre os fundamentos da República atual o valor social da livre iniciativa, assim como os dispositivos que garantem os direitos fundamentais de livre empresa, notadamente o inciso XIII do Art. 5º, que garante o livre exercício de qualquer trabalho, atendidos os limites da lei; o inciso XVII do mesmo artigo que garante plena liberdade de associação para fins lícitos; o inciso XVIII do mesmo artigo que garante que a criação de associações independem de autorização do Estado, vedando expressamente interferência estatal em seu funcionamento; o inciso XIX, que garante que as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, bem como os correlatos dispositivos da ordem econômica, notadamente o caput do Art. 170, que explicita que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa e seu Parágrafo único, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Todo este outro conjunto de dispositivos, por sua vez, opera em um outro sentido unívoco, o qual, desdobrado sobre o universo de possibilidades da educação nacional, implica em dizer que é *constitucionalmente inevitável* – e quiçá até necessário - que os agentes privados operem na educação pátria. E esta atuação, também *inevitavelmente*, há de orientar-se, ainda que não necessariamente por inteiro, sob os auspícios do sistema de mercado.

No mesmo sentido, há que se ressaltar, que o Art. 213 da Constituição Federal, ainda que com uma redação titubeante, consagrou o princípio de que os recursos públicos devem ser destinados à escolas públicas, abrindo peculiar exceção, no ensino superior, para as atividades universitárias de *pesquisa e extensão* – excluindo assim o *ensino* privado desta possibilidade<sup>5</sup>. Nas lacunas desse mesmo artigo, todavia, ficou aberta a possibilidade de bolsas públicas para os estudantes do ensino privado, o que não deixa de ser uma forma de repasse indireto. Note-se, neste particular, que o § 1º do referido artigo detalhou com limites a concessão de bolsas

---

<sup>5</sup> Nos termos do Art. 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as instituições de ensino comunitárias, confessionais ou filantrópicas que nos últimos três anos anteriores a Constituição tivessem recebido recursos públicos que comprovassem finalidade não-lucrativa, aplicando seus excedentes financeiros em educação e que viessem a assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades, poderiam continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário.

para o ensino fundamental e médio, mas efetivamente silenciou sobre o ensino superior<sup>6</sup>. Destaque-se, em paralelo, que o Art. 150, VI, “c” garantiu imunidade de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços para as instituições de educação sem fins lucrativos que atendam os requisitos da lei.

Estes dispositivos<sup>7</sup>, que abrangem fatores que atuam diretamente na formação da planilha de custos das instituições abrangidas pelas normas respectivas, possibilitando diferenciação destas para atuação no Mercado com custos reduzidos, revelam uma situação sinalagmática – o Estado não só autoriza o ensino privado, mas efetivamente conta com essas atividades numa verdadeira relação de *parceria*. Tanto é assim que literalmente *paga por ela* – e não paga pouco<sup>8</sup>.

E neste contexto, como a constituição trata o exercício do ensino superior pelas próprias instituições estatais? Destaca-se, neste particular, que, embora o Art. 205 determine que a educação seja dever do Estado, entre os deveres do Estado para com a educação pública, expressamente elencados no Art. 208 da Constituição federal, onde constam a obrigatoriedade da oferta da educação básica (inciso I) e a obrigação da progressiva universalização do ensino médio ensino privado (inciso II), não constam obrigações explícitas em relação à educação superior.

No mesmo sentido, no Art. 211, § 2º a Constituição Federal determina que os Municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, determinando, nos termos do § 3º do mesmo artigo que os Estados e o Distrito Federal atuem prioritariamente no ensino fundamental e médio. Não está escrita, todavia, na Constituição Federal, norma que determine atuação da União no ensino superior, sendo que o § 1º do mesmo artigo que trata das atribuições da União determina que esta financie as

---

<sup>6</sup> Espaço no qual opera a Lei 11.096, de 13/01/2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos - PROUNI, assim como a Lei 12.688, de 18/07/2012, que instituiu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES). Trata-se de dois casos em que ocorre renúncia fiscal em troca de vagas gratuitas ao aluno no contexto das instituições privadas de ensino superior.

<sup>7</sup> Assim como a lei 10.260, de 12/07/2001, que trata do Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (FIES).

<sup>8</sup> Destaca-se que, nos termos do censo do INEP (p.62) que em 2011 havia, em instituições não gratuitas, um total de 1.464.628 estudantes (21% do total) beneficiários de algum tipo de financiamento externo, sendo 1.141.636 matrículas, com financiamento não reembolsável e 303.234 matrículas com financiamento reembolsável. É verdade que os dados do censo trabalham *todos os financiamentos*, públicos ou privados, mas é fácil deduzir que a maioria destes sejam públicos, notadamente quando se tem em conta que o PROUNI exige aproximadamente o mínimo de 10% das vagas disponíveis para os aderentes. Assim, provavelmente hoje o total de estudantes em instituições privadas garantidos por algum tipo de recurso público seja superior à metade de todas as matrículas em instituições públicas., ainda mais quando se considera que em 2011 o PROUNI encontrava-se no início de sua implementação.

*instituições de ensino público federal, sem referir-se expressamente ao ensino superior.*

Como, ao tempo da Constituição Federal de 1988 já haviam universidades federais, estas se viram garantidas com os referidos recursos. Há que se deixar claro, todavia, que não consta na Constituição nenhuma determinação efetiva para que a União (ou mesmo Estados e Municípios), atuem na educação superior. Consta, ao contrário, no § 3º do Art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, um dispositivo que expressamente deixa de estender aos professores de nível superior a estabilidade que foi garantida a todos os servidores públicos não concursados que tivessem pelo menos cinco anos continuados de atuação em suas funções, que deixa transparecer o claro interesse dos constituintes de então em desvincular-se dos encargos relacionados à continuidade da oferta do ensino superior público.

Nesta perspectiva, há que se ter claro que a atuação do Estado brasileiro no ensino superior atualmente funda-se, em essência, do ponto de vista normativo, basicamente nas leis que criaram as respectivas instituições públicas, o que evidentemente significa menos garantias para a manutenção do sistema. É certamente a história das lutas e resistências, dos estudantes, dos trabalhadores em educação e da sociedade como um todo, que, muito mais do que o Direito, explica não só a manutenção das universidades federais como sua efetiva expansão. Mas ressalte-se: isso não vem da Constituição, mas dos interesses políticos pontuais plasmados caoticamente no universo normativo infraconstitucional e longe está de indicar uma atuação ordenada e generalizada em termos de políticas públicas de Estado. É preciso não esquecer um dado efetivamente objetivo: segundo dados do censo do INEP (2013a, p.52), o ensino superior público responde apenas por 26,3% das matrículas em graduação (1.773.315 estudantes) e por 21,5% dos concluintes (218.365 graduados). Todo o resto é privado.

Assim, tanto em sentido estatístico, como jurídico e até mesmo econômico, a educação superior pública opera praticamente à margem do processo, destacando-se, no sentido econômico, que a própria Constituição, no inciso IV do Art. 206, elencou entre os princípios que regem o sistema educacional, o da *gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*<sup>9</sup>, em que pese se deva ter claro que a expansão do ensino superior público implica,

---

<sup>9</sup> Destaca-se que, nos termos do Art. 242 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação da Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos. Este dispositivo eximiu da obrigação da gratuidade várias instituições denominadas *comunitárias*, tradicionalmente financiadas por diferentes fontes, além das verbas públicas, como é o caso da UNESC e de outras instituições do Estado de Santa Catarina.

naturalmente, na diminuição de espaço para o ensino privado<sup>10</sup>.

Neste compasso, destaca-se, relacionando tudo o que se disse sobre a liberdade de ensino em sentido econômico com a realidade das instituições públicas, que se trata de um sistema de mercado em que opera uma típica *concorrência imperfeita*, tal como a entende Fernando Araújo (2009), para não dizer *concorrência caótica*, eis que operam no mesmo mercado *instituições gratuitas*, instituições com *preço subsidiado* (inclusive com distintos subsídios entre si) e instituições *sem subsídio*, todas relativamente *autônomas* nas decisões pedagógicas, que abrangem tanto a escolha dos cursos que ofertarão como quanto às conformações gerais dos mesmos.

Como resultado constitucional específico no contexto desta autonomia é preciso destacar, pois, que, assim como o ensino privado, o atual modelo de ensino público opera num contexto onde se observa a mais ampla autonomia já consagrada pelo sistema jurídico constitucional brasileiro, havendo, para o setor público, como única diretriz constitucional constritora, a determinação da gratuidade de ensino, que retira, em regra, do universo do ensino público toda a sistemática normativa relacionada à *liberdade mercadológica* para o ensino superior.

De qualquer forma para compreender a complexa dinâmica normativa em que se encontra o ensino superior brasileiro contemporâneo, é importantíssimo que se tenha clareza quanto à força normativa destas duas dimensões encetadas no princípio da *liberdade de ensino*, a partir das quais há que se compreender que a ensino privado não só operará a partir das balizas do mercado, ainda que no contexto de *concorrência imperfeita* antes relatado, como operará nessa área com grande autonomia para conformar seu modelo de ensino, com a explícita chancela dos próprios dispositivos constitucionais aplicáveis à espécie.

Sopesados tão somente os dispositivos até aqui ventilados, dir-se-ia que hoje seria praticamente impossível pensar uma *política pública nacional* que se pudesse aplicar ao campo do *ensino superior* com alguma dose de uniformidade, notadamente quando se tem em

---

<sup>10</sup> Trata-se de uma dinâmica deveras complexa, eis que na verdade qualquer alteração na oferta pública há de ter reflexos no universo privado. Note-se, v.g., a situação trazida pela lei 12.711, de 29/09/2012, que dispôs sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e que determinou a reserva de, no mínimo, 50% de vagas de ensino superior para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas e de, no mínimo, 50% de vagas de ensino técnico para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escolas públicas. Essa lei, na verdade, trouxe consigo um efeito fantástico sobre o mercado do ensino superior: 50% das vagas públicas passaram a ser inacessíveis aos que, em etapa anterior, tenham sido clientes do sistema privado. Trata-se, na prática, em que pese as boas razões que motivaram a lei, de uma garantia de que 50% dos clientes do sistema privado, que poderiam migrar para o sistema público, só poderão prosseguir nos estudos no próprio sistema privado. Ressalte-se, neste particular, que esta parcela de clientes é justamente aquela que já demonstrou ser suficientemente aquinhoadada de recursos exatamente para custear o respectivo aprendizado.

conta que, afora a imensa autonomia do *ensino superior privado*, o fato de que *ensino superior público* realiza-se principalmente a partir de instituições públicas histórica e fortemente autônomas, que operam sem os contornos de uma linha hierárquica bem delimitada em relação aos poderes centrais<sup>11</sup>.

Todavia, na atual conformação normativa, a Constituição Federal, como oportuno contrapeso à ampla liberdade de ensino, traçou uma linha precisa para a atuação diretiva do Estado no campo do ensino, a qual possui princípio constitucional estruturante muito bem sedimentado: o da *qualidade de ensino*. Não fosse um princípio expreso, claramente explicitado como tal no Art. 206, VII, haveria de se configurar como um princípio *implícito*, tal como o concebe Birnfeld (2008), eis que se encontra referência à necessidade de qualidade no ensino em pelo menos mais seis dispositivos constitucionais:

- a) no Art. 209,II, que condiciona o próprio exercício da liberdade de ensino privado à autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.;
- b) no Art. 211 § 1º, que trata do poder-dever de organização, pela União, do sistema federal de ensino e o dos Territórios, de seu poder-dever de financiar as instituições de ensino públicas federais e de seu poder-dever de exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- c) no Art. 212. § 3º que trata da distribuição dos recursos públicos para assegurar ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.
- d) No Art. 214, que trata do Plano Nacional de Educação, que deve ser decenalmente veiculado por Lei Federal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar; e melhoria da qualidade do

---

<sup>11</sup> No que difere frontalmente do modelo do império, onde o único espaço de disputa envolvia justamente sobre qual órgão do Poder Público central, legislativo ou executivo, teria mais prerrogativa de controle para impor um modelo rigorosamente unificado de ensino superior, no contexto de um modelo de ensino que privilegiava a atuação pública e que, para a esfera privada, no máximo reservaria um espaço marginal – ainda assim sempre dependente da chancela das instituições públicas.

ensino;

- e) No Art. 60, VI do Ato das Disposições Constitucionais transitórias, que possibilita expressamente que até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação;
- f) No § 1º do Art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais transitórias, que determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

Destaca-se, deste contexto, especialmente o disposto no Art. 209 da Constituição Federal, o qual, em que pese sua redação taquigráfica, sopesada pelo fato de apresentar como indelével pano de fundo o princípio da *qualidade educacional*, inequivocamente *condiciona* o exercício da liberdade de ensino a três importantes fatores, quais sejam:

- a) Ao cumprimento das *normas gerais da educação nacional;*
- b) Ao procedimento de autorização pelo Poder Público;
- c) Ao processo de e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

Nesta perspectiva, por *mais livre ou autônomo* que se possa considerar o sistema educacional como um todo, há que se ter claro, em primeiro lugar, que esta liberdade não poderá se sobrepôr às *normas gerais da educação nacional*, de sorte que se a atividade educacional efetivamente não pode ser restrita, a priori, pelo Estado, por outro lado é certo que pode e deve ser por *normatizada* pelo Poder Público, que para tanto possui intenso poder (BIRNFELD, 2001, p.37) tendo por foco justamente a manutenção da *qualidade educacional*.

Encontra-se aqui é o exato ponto em que a Constituição permeia a atuação incisiva do Estado, direcionando contundentemente as condutas de instituições educacionais públicas ou privadas com o fito de garantir a esperada *qualidade*. Essas *normas gerais* abrangem não só as leis federais, mas também os atos administrativos nelas fundados e delas decorrentes, emanados das competentes autoridades e organismos do sistema educacional.

Ao *poder normativo*, acrescenta-se o *poder administrativo* para *autorizar* a atuação dos distintos agentes e instituições no contexto da educação. Esse *poder de autorizar* compreende uma imensa gama de possibilidades de atuação, hoje já bem delimitados no universo normativo infraconstitucional: poder de credenciar, recredenciar e descredenciar instituições de ensino superior; poder de autorizar, reconhecer, renovar reconhecimento e de deixar de reconhecer cursos, além do poder de atribuir, suspender ou cassar quaisquer prerrogativas

relacionadas ao sistema, tudo, evidentemente, dentro do devido processo legal.

Ainda dentro do *poder administrativo* encontra-se o *poder-dever* de avaliar a qualidade dos cursos e instituições de ensino, que há de ser necessariamente compreendido integrado com o *poder de autorização*: a avaliação positiva da qualidade há de conduzir às *autorizações* tanto quanto a avaliação negativa da qualidade há de conduzir às *desautorizações*, eis que não é admissível, num sistema pautado pela *qualidade*, a manutenção de cursos ou instituições que não a apresentem.

Não há como deixar de ressaltar, nesta perspectiva, que o espaço para atuação do Poder Público é efetivamente considerável: sob o pano de fundo da garantia da qualidade, estabelecer normas gerais, avaliar e, com base nas normas e nas avaliações, autorizar a atuação das instituições públicas e privadas.

Mais do que dizer que no Brasil o *ensino é livre*, nos termos antes trabalhados, a afirmativa mais precisa é a que o *ensino, com qualidade, é livre* e que, de outra banda, o *ensino, sem qualidade, é proibido*, cabendo ao Poder Público, em primeiro lugar, estabelecer os *padrões de qualidade*, e, a seguir, aferir o seu cumprimento, autorizando quem os cumpra e desautorizando quem os descumpra.

Assim, avaliar os *padrões de qualidade* neste sentido amplo, envolve pelo menos três dimensões de atuação do Poder Público:

- a) Uma dimensão *normativa*, vinculada ao *passado*, anterior ao processo de ensino, que abrange exatamente o exercício, pelo Poder Público, de suas prerrogativas para fixação das *normas gerais da educação*, que abrange desde as diretrizes fixadas pelo próprio Poder Legislativo até o detalhamento das diretrizes atinentes ao detalhamento dos padrões básicos de *estruturação de instituições e cursos*, notadamente as denominadas diretrizes curriculares nacionais;
- b) Uma dimensão *regulatória*, vinculada ao *presente*, concomitante ao processo de ensino, que abrange o exercício, pelo Poder Público de suas prerrogativas de avaliação efetiva da qualidade do mesmo, abrangendo o desde o estabelecimento de padrões e critérios de avaliação da qualidade considerados necessários para o adequado *funcionamento* do ensino e seu *resultado* até a efetiva utilização dos mesmos na avaliação de instituições, cursos e egressos;
- c) Uma dimensão de *supervisão*, vinculada ao *futuro*, posterior a avaliação, que abrange o exercício, pelo Poder Público, de suas prerrogativas de supervisão, a partir da avaliação efetiva da qualidade, atuando como

*autorizador/desautorizador*, de cursos e instituições.

Para os fins do presente artigo debruçaremos-nos justamente sobre a primeira dimensão, a qual constitui-se justamente no espaço do sistema atual que permite o adequado paralelo com o modelo equivalente do império, que ensejou a possibilidade do curso superior destinado à capacitação dos agentes do Estado

Destaca-se, inicialmente, que a sistemática trazida pela atual lei 9.394/96, profundamente afinada com a atual Constituição é ápice de um paulatino processo de libertação das amarras da intervenção Estatal. Como se viu, no império, operava um contexto de currículos únicos, nacionalmente unificados, estabelecidos por lei federal. Esse contexto, após parcas alterações ao longo da república, é sensivelmente alterado no universo da primeira LDB brasileira, lei 4.024, de 20/12/1961 e da lei 5.540, de 28/11/68, que instauram a lógica dos *currículos mínimos*, consistindo os mesmos, nos termos do Art. 26 da referida lei 5.540, num conjunto de *matérias* definidas como obrigatórias pelo Conselho Federal de Educação, para os *cursos superiores correspondentes a profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional*. Nesse mesmo contexto, é importante ressaltar que, nos termos do Art. 27 da mesma lei, os *diplomas*, por si só, importavam em *capacitação para o exercício profissional na área abrangida pelo respectivo currículo, com validade em todo o território nacional*. Esse modelo passou a permitir “a construção de currículos plenos parcialmente diferenciados no nível das diversas instituições de ensino e sua adaptação às necessidades e realidades regionais”(RODRIGUES; JUNQUEIRA, 2002, p.24)

A atual LDB, lei 9.394, por sua vez, estabelece, no Art. 53, que no exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades as atribuições *para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, obedecendo às normas gerais pertinentes (inciso I), gozando de autonomia para fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes (inciso II)*. No atual contexto, nos termos do Art. 48 da mesma lei, os *diplomas, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular*.

Além disto, a nova LDB deixou de revogar os dispositivos da Lei 4.024 que haviam sido recentemente alterados pela lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, entre os quais se encontra Art.9º, § 2º, alínea “c” que incluiu entre as atribuições da Câmara de Educação Superior do novo Conselho Nacional de Educação a prerrogativa para *deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto*, para os cursos de graduação, assim como a alínea “h”, que fixa competência para a mesma *analisar questões*

*relativas à aplicação da legislação referente à educação superior*, destacando-se que em ambos os casos as respectivas deliberações e pronunciamentos, para gozarem de validade, deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto, nos termos do Art. 2º da referida lei 9.131.<sup>12</sup>

Note-se que a nova LDB inaugura um contexto em que não sobrevivem nem os *currículos únicos* do império, composto por *cadeiras obrigatórias* nem os *currículos mínimos* da primeira LDB, composto por *matérias obrigatórias*. Os diplomas, por sua vez, não são mais instrumentos que, *a priori, habilitam* para exercício de profissões, como ao tempo do império, nem que simplesmente *capacitam para o exercício profissional na área abrangida pelo respectivo currículo*, como na legislação anterior, mas que, essencialmente, constituem-se em *prova da formação recebida por seu titular*, conforme o referido Art. 48.

Esse dispositivo, há que se ressaltar desde já, deve ser interpretado à luz da Constituição Federal, a qual, no Art. 205, que inicia o Capítulo III, do Título VIII, que trata da ordem social, determina que a educação deve visar, concomitantemente ao *pleno desenvolvimento* da pessoa e seu preparo para o *exercício da cidadania*, justamente a sua *qualificação para o trabalho*. Trabalho este, diga-se de passagem, que constitui-se no *primado* de todo o Título que trata da *Ordem Social*, nos termos precisos do Art. 193 da mesma Constituição.

No mesmo sentido, a lei 9.394/1996, lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em seu artigo 43, II, incluiu entre as finalidades do ensino superior a formação de *”diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua”* (grifos nossos). A educação, especialmente em nível superior não pode, destarte, sob pena de descumprir a Constituição e a própria LDB, desvincular-se do *mundo do trabalho*.

Mas o que seriam as *diretrizes curriculares nacionais* e no que efetivamente elas se diferenciariam dos *currículos mínimos*? Primeiramente há que se ter claro que o termo em muito melhor se afina com o contexto constitucional já estudado, eis que num sistema que garante tão ampla liberdade às instituições não faria qualquer sentido que viessem de um

---

<sup>12</sup> Na inevitável comparação com o império não como deixar de ressaltar que o modelo atual implica numa vitória do Executivo sobre o Legislativo, eis que, bem ou mal, é o Ministro da Educação quem pode propor diretrizes e quem também pode homologá-las. Opera, todavia, não com o Legislativo, como no império, mas com o Conselho Nacional de Educação, cujos membros são nomeados pela Presidência da República, a partir de sua trajetória qualificada e indicação de pares, para mandato de quatro anos, alternados de dois em dois, um certo sistema de freios e contrapesos, eis que embora tenha a última palavra, sozinho nada pode o Ministro fazer e nem tampouco pode a Presidência retirar da cadeira quem nela assentou.

órgão de governo, *a ferro e fogo*, os detalhamentos minuciosos de algo tão particular como as grades curriculares dos cursos.

Por outro lado, no mesmo contexto constitucional balizado pelo princípio da qualidade de ensino e com vínculos tão importantes com o *mundo do trabalho*, não se pode pretender que as normas nacionais cinjam-se a elencar matérias a serem desenvolvidas nos cursos, num contexto em que as variadas profissões requerem competências e habilidades específicas e diferenciadas.

Assim, por um lado, a ideia de *diretriz curricular* traduz uma perspectiva de maior flexibilidade para a organização da matriz curricular pela instituição de ensino, quando comparada com o *currículo mínimo nacional* ou mesmo com o *currículo único*. Por outro lado, é preciso ter claro que esta liberdade, todavia, longe está de significar *menor encargo* ou *menos responsabilidade*. Ao contrário: pressupõe que a instituição deva ter claro os objetivos que pretende com a formação de seus estudantes e a partir desses objetivos arregimentar um arsenal pedagógico para o desenvolvimento de habilidades e competências, não só a partir do aprendizado das *matérias*, mas a partir de um conjunto de estratégias curriculares que hão de articular os eixos de formação teórica e prática, incluindo a inserção no próprio mundo do trabalho, por meio de estágios, e na vida universitária como um todo, na pesquisa, na extensão e em todas as possibilidades formativas que ela traz.

Utilizando-se de suas prerrogativas insculpidas no Art.9º, § 2º, alínea “c”, da lei 4.024/61, com redação dada pela lei 9.131/95, mantido expressamente por força da lei 9.394/96, a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, após anos de debates e, no Parecer 583, de 4/4/2001, homologado pelo Ministro em 29/10/2001, decidiu adotar uma orientação comum para as diretrizes que começaria a aprovar, procurando garantir a *flexibilidade, a criatividade e a responsabilidade das instituições ao elaborarem suas propostas curriculares*.

O referido parecer ressalta ser fundamental não confundir as *diretrizes que são orientações mandatórias*, com *parâmetros ou padrões–standard-curriculares que são referenciais curriculares detalhados e não obrigatórios*. Outrossim, optou por deixar a definição da duração, carga horária e tempo de integralização dos cursos para ser objeto de um Parecer e/ou uma Resolução específica da Câmara de Educação Superior<sup>13</sup>. Nesta

---

<sup>13</sup> Tratam da matéria o Parecer CNE/CES nº 8/2007, aprovado em 31 de janeiro de 2007, que dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial. e a Resolução CNE/CES nº 2, de 18 de junho de 2007, dele decorrente, que Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação,

perspectiva, determinou que as diretrizes a serem estabelecidas pelo próprio Conselho para quaisquer cursos deveriam contemplar:

- a) o Perfil do formando/egresso/profissional - conforme o curso o projeto pedagógico deverá orientar o currículo para um perfil profissional desejado;
- b) Competência/habilidades/attitudes.
- c) Habilitações e ênfases.
- d) Conteúdos curriculares.
- e) Organização do curso.
- f) Estágios e Atividades Complementares.
- g) Acompanhamento e Avaliação.

Neste contexto operam todas as atuais diretrizes curriculares vigentes, observando-se que aquilo que era central nos currículos únicos ou mínimos, a lista de *cadeiras, disciplinas ou matérias*, hoje é apenas *um dos focos diretivos*, o constante na alínea “d”, denominado *conteúdos curriculares*, os quais, como se viu não podem ser pensados de forma dissociada do perfil pretendido para o egresso, dos objetivos do curso, das competências e habilidades que se pretenda transferir. Ainda assim, é oportuno ressaltar que não se trata apenas de nova nomenclatura para as unidades de oferta de ensino, para as quais os termos *disciplina, matéria* ou *cadeira* podem ser tomados como sinônimos. A opção por fixar *conteúdos* encontra-se rigorosamente afinada com o espírito libertário já referido, de forma a permitir que a instituição, em conformidade com o seu projeto pedagógico, sem perder de vista que deva de fato trabalhar esses conteúdos com seus alunos, pode organizá-los mais livremente, sem necessariamente enfeixá-los numa disciplina única ou homônima.

O processo de estabelecimento das diretrizes curriculares nacionais atuais, convém destacar, envolve um profundo diálogo com a sociedade e com as entidades de classe, tanto no contexto da proposição das mesmas, pelo MEC, como no âmbito do debate no próprio Conselho Nacional de Educação. Após colher as diversas perspectivas, inclusive por meio de

---

bacharelados, na modalidade presencial e os pareceres Parecer CNE/CES nº 213/2008, aprovado em 9 de outubro de 2008, que Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação em Biomedicina, Ciências Biológicas, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Nutrição e Terapia Ocupacional, bacharelados, na modalidade presencial, assim como o Parecer CNE/CP nº 2/2009, aprovado em 10 de fevereiro de 2009 - que indeferiu Recurso contra a decisão do Parecer CNE/CES nº 213/2008, que dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação em Biomedicina, Ciências Biológicas, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Nutrição e Terapia Ocupacional, bacharelados, na modalidade presencial, bem como a Resolução CNE/CES nº 4, de 6 de abril de 2009, deles decorrentes, que Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação em Biomedicina, Ciências Biológicas, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Nutrição e Terapia Ocupacional, bacharelados, na modalidade presencial.

audiências públicas, a Câmara de Educação Superior do referido Conselho debate e aprova o correlato Parecer, que normalmente já contém a minuta da resolução que fixará as futuras diretrizes. Havendo homologação do parecer pelo Ministro, a Câmara de Educação Superior formaliza as Diretrizes Curriculares Nacionais por meio de uma Resolução específica.

Convém destacar que no presente momento, considerados os dados até agosto de 2013, considerados os processos ultimados ao longo dos últimos anos desde a constituição do CNE em 1995, já formam ultimadas diretrizes curriculares para 54 cursos: Administração / Adm. Hoteleira , Agronomia/Engenharia Agrônômica, Arquitetura e Urbanismo, Arquivologia , Artes Visuais, Biblioteconomia, Biomedicina , Ciências Biológicas , Ciências Contábeis , Ciências Econômicas, Ciências Sociais - Antropologia, Ciência Política e Sociologia , Cinema e Audiovisual , Comunicação Social , Dança , Design , Direito , Educação Física, Enfermagem , Engenharia , Engenharia Agrícola , Engenharia de Pesca, Engenharia Florestal , Estatística , Farmácia, Filosofia , Física , Fisioterapia , Fonoaudiologia , Formação de Docentes para a Educação Básica, Geografia , Geologia/Engenharia Geológica, História, Letras, Matemática, Medicina, Medicina Veterinária, Meteorologia, Museologia, Música, Nutrição, Odontologia, Pedagogia, Psicologia, Química, Secretariado Executivo, Serviço Social, Teatro, Terapia Ocupacional, Turismo, Zootecnia, havendo ainda diretrizes curriculares nacionais comuns vigente para todos os Cursos Tecnológicos Superiores, totalizando 55 diretrizes formalizadas em Resolução.

Em que pese o processo centralizar-se no Poder Executivo, não há como deixar de ressaltar que a *práxis* histórica vem se revelando muito louvável, eis que tanto a academia como os órgãos de classe tem comparecido as audiências e travado ardoroso e profícuo debate. É oportuno ressaltar que tivemos a oportunidade de constatar *in loco* essa perspectiva, acompanhando o debate da formação de diretrizes para os cursos de *direito e educação física*.

Ressalta-se, todavia, que há muitos cursos para os quais ainda não foram estabelecidas *diretrizes curriculares nacionais*, alguns porque de fato o respectivo processo, embora iniciado, ainda não se ultimou, assim como outros cursos em que ele ainda sequer começou, muitos deles exatamente porque ainda *não foram inventados*. Neste último grupo enquadram-se os *cursos experimentais*, cuja criação é expressamente permitida pela própria LDB, em seu Art. 81.

Para todos estes cursos, os *sem diretrizes*, como operariam os marcos regulatórios? Note-se que a lacuna encontra-se na primeira das dimensões antes citadas, a *normativa*. Neste contexto, é preciso ter claro, inicialmente, que se trata de uma lacuna efetivamente *parcial*,

posto que se é verdade que não há diretrizes curriculares específicas vigentes, o já citado Parecer 583/200, perfeitamente vigente, traz um excelente padrão genérico que pode constituir-se em excelente ponto de partida para a conformação do *novo curso*, aos quais se podem agregar os marcos normativos infra-legais que tratam da criação dos cursos, notadamente o Decreto 5.773/2006 e a Portaria Normativa 40/2007 do próprio Ministro da Educação, que estabelecem os detalhamentos imprescindíveis para todos os Projetos Pedagógicos. Outrossim, os próprios marcos regulatórios, notadamente o sistema de avaliação para fins de autorização e reconhecimento, que conta com instrumental genérico também disponível, permeiam facilmente esta pretensão.

Destaca-se, neste particular uma característica muito especial do sistema contemporâneo, que frontalmente se contrapõe ao do império: o protagonismo para a instalação, de quaisquer cursos, seja a criação de cursos nunca pensados por ninguém, seja a instalação de cursos relacionados às profissões tradicionais, não está nos órgãos de governo, mas fundamentalmente nas instituições de ensino, notadamente nas universidades públicas ou privadas, que, assim como os centros universitários, estão autorizadas a iniciar a oferta da imensa maioria de seus cursos sem passar por qualquer órgão de governo<sup>14</sup>,

Essa característica tem duas consequências oportunas no que tange ao tema da presente pesquisa: a primeira é que de fato não se pode esperar, no contexto atual, o surgimento de uma política pública de Estado, centralizada, que possa estabelecer cursos focados na formação dos quadros do Estado. A segunda é que, fora do protagonismo centralizado do Estado, há uma clara abertura para que as instituições de ensino tornem esta perspectiva possível, independentemente até das movimentação do Estado neste campo, tal como se viu há pouco.

Dito isto, pode-se traçar algumas considerações sobre a criação dos cursos destinados à qualificação dos agentes públicos, tendo por foco dois horizontes básicos: a realidade

---

<sup>14</sup> Neste sentido estabelece o Art. 28 o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, pelo qual as universidades e centros universitários, nos limites de sua autonomia, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria competente os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias, o mesmo se aplicando, nos termos do § 1o do mesmo artigo a novas turmas, cursos congêneres e toda alteração que importe aumento no número de estudantes da instituição ou modificação das condições constantes do ato de credenciamento. A única exceção envolve, nos termos do § 2o do mesmo artigo, a criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, a qual, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação. Não gozam desta prerrogativa, as denominadas *Faculdades isoladas*, ou *integradas*, que dependem de autorização prévia para abertura e alteração em quaisquer dos seus cursos.

formativa da generalidade dos quadros do estado, e o próprio perfil que um curso superior que poderia assumir para atender a esta realidade.

### **3 . Perspectivas para a criação de um curso superior de Serviço Público**

Atualmente existem no Brasil aproximadamente doze milhões de pessoas trabalhando para Estado. Segundo dados do IBGE (2013b), no âmbito dos Municípios são 6.280.213 pessoas. Também segundo o IBGE (2013c), no âmbito dos Estados e do Distrito Federal são 3.128.923 pessoas. Segundo dados do Ministério do Planejamento, em nível federal são 2.039.499 os que trabalham para a União<sup>15</sup>. Os dados abrangem todos os órgãos da administração pública direta, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e Banco Central, além dos servidores militares, dos Poderes Judiciário, do Poder Legislativo e o Ministério Público. Considerando-se os dados do próprio IBGE da atual população nacional (196.526.293), este contingente representa 5,82% da população brasileira.

Quanto ao grau de escolaridade, mais de um terço dos que trabalham para a União (36,7%) e quase a metade dos que trabalham para os Estados e Distrito Federal (46,5%) não possuem curso superior. Embora o IBGE não disponha de dados completos sobre a escolaridade dos que trabalham para os Municípios, que constituem a maioria dos servidores públicos do país, dada a problemática das realidades municipais, muito provavelmente o percentual daqueles sem curso superior deva ser maior que o dos demais entes.

Mas o problema não é só este: mesmo dentre os que possuem superior, escasso percentual, correspondentes a cargos públicos como médico, dentista, fisioterapeuta, enfermeiro, arquiteto, engenheiro, assistente social, psicólogo, pedagogo ou advogado teve, de fato, preparação, em nível superior para o exercício do seu cargo, isto porque, excluídas essas situações tópicas, a imensa maioria dos servidores públicos, *agentes administrativos* e *técnicos variados*, nos concursos a que foi chamado prestar para exercer os cargos teve exigências como *ensino superior completo* quando não foi o caso de exigência de *ensino médio completo*.

Nesta perspectiva, se pode encontrar *fiscais de tributos* com bacharelado em *arqueologia*, *escriturários* com formação em *medicina* assim como *técnicos em assuntos educacionais* com bacharelado em *zoologia*. A *formação* para o exercício de seus cargos deu-

---

<sup>15</sup> Dados atuais obtidos no sítio do governo federal, acesso em 06/09/2013: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/10/28/brasil-tem-mais-de-2-milhoes-de-servidores-publicos>

se, efetivamente, senão em casa comendo pipoca junto com o programa do concurso, ou quiçá num nível mais *aprofundado*, em *cursinhos preparatórios da hora*, criados e extintos em função do programa do próprio concurso.

Neste particular é oportuno ressaltar que os alunos das faculdades de Direito levam de fato alguma vantagem, eis que a imensa maioria dos concursos públicos não deixa de incluir questões sobre *legislação*, com peso nunca inferior a 25% do concurso. As demais matérias normalmente abrangem *português*, *matemática*, em nível de ensino médio e, mais recentemente, *noções de informática*, que substitui as antigas exigências de *datilografia*. Considerando o dado *instrumental* da informática, já incorporado ao cotidiano da imensa maioria das pessoas, bem como os mais de dez anos de conteúdos de português e matemática que todos os concluintes do ensino médio se sujeitaram, a efetiva *novidade* da exigência acaba sendo justamente a matéria jurídica – justamente por isto o diferencial dos referidos alunos.

Mas tal circunstancialidade, por si só, não faz do curso de Direito o lugar ideal para a formação dos agentes públicos, tal como um dia pretenderam um dia o Visconde de Cachoeira e Rui Barbosa. Não se pode confundir um projeto de formação com a simples ajuda para passar nas provas.

Como o presente tópico tem a clara vocação de um *ensaio*, com o fito de fomentar o debate a partir da pesquisa trazida nos demais, não se pode pretender aqui trazer, evidentemente todos os detalhes e especificidades que se pretenda para este projeto formativo, que se pode denominar, apriorística e empiricamente como Bacharelado em Serviço Público. Justamente com foco nesse debate, trar-se-á algumas considerações iniciais.

Destaca-se inicialmente, que este projeto mais do produzir profissionais que exerçam com maior aptidão e vocação profissional os cargos públicos - o que por si só já envolve uma missão social profundamente relevante - há de carregar consigo a árdua vocação para desenvolver, no fundo, uma nova ciência, com matérias próprias assentadas em base interdisciplinar, destinadas a auscultar, de forma transversal, esse efetivo fenômeno mundial que é a existência de pessoas trabalhando para o Estado com o fim específico de servir a todos os cidadãos, representando, no cotidiano de cada um desses, a presença e a efetiva atuação do Estado. Trata-se de fenômeno suficientemente isolado e generalizado no contexto contemporâneo que há muito carece de urgente sistematização destas reflexões.

Convém destacar, outrossim, no contexto da base interdisciplinar necessária, que um projeto de formação de agentes públicos não dispensa de forma alguma as matérias jurídicas –

ao contrário – necessita de muitas delas justamente para garantir que os formandos, que operarão profissionalmente sob o princípio da legalidade, tenham grande compreensão da própria Ciência Jurídica, dos princípios e regras que orientam a ordem constitucional e o Direito Público em geral, o qual há de receber quiçá um grau de aprofundamento e detalhamento maior do que o próprio curso jurídico costuma apresentar, quiçá com disciplinas específicas para questões relacionadas às licitações, contratos administrativos, aos agentes públicos, bem como aos direitos da cidadania em geral. Certamente pelo menos 50% desse projeto de formação haverá de envolver o trabalho com essas matérias jurídicas.

Não se revela tão útil, por outro lado, que o projeto se detenha em grandes aprofundamentos para as matérias jurídicas relacionadas aos protagonismos do Poder Judiciário, notadamente Direito Processual ou Direito Penal, nem para o universo do Direito Privado, naqueles campos do Direito Civil ou Empresarial que envolvem basicamente conflitos individuais, como é o caso dos títulos de crédito, dos livros e registros empresariais ou dos direitos de herança. Tanto o espaço *judicial*, foco indispensável dos cursos de Direito, como o espaço *privatista*, que ocupam, juntos, normalmente mais da metade da carga formativa dos cursos jurídicos, pode ser reduzido justamente para abrir espaço para que se agregue as outras formações necessárias aos agentes públicos.

Destaca-se, neste particular, que os futuros (ou atuais) agentes públicos necessitam de outras formações que não se encontram nos cursos de Direito, notadamente as relacionadas à própria Ciência da Administração, bem como Letras, Estatística, Arquivologia e Biblioteconomia, Informática, assim como formações de Economia, Sociologia, Ciência Política, Psicologia, Filosofia e Ética com foco especial no fenômeno do Serviço Público e na carga axiológica associada a esta atividade<sup>16</sup>.

Destaca-se, como se viu alhures, que a criação de um curso de *Serviço Público* envolve um caminho de autonomização e aperfeiçoamento de um segmento formativo que império um dia pretendeu vocacionar para as *Faculdades de Direito*, unidades isoladas que, a

---

<sup>16</sup> Traçadas essas linhas gerais é fácil observar que o perfil do curso de Serviço Público difere sensivelmente do curso de administração pública, hoje ministrado por algumas instituições e cujas diretrizes curriculares, embora partilhe com mesmo o mesmo ideal republicano. Todavia aquela proposta é focada mais na gestão buscando, nos termos de seu Art. 3o “formação humanista e crítica de profissionais e pesquisadores, tornando-os aptos a atuar como políticos, como administradores ou gestores públicos na administração pública estatal e não estatal, nacionais e internacionais; como analistas e formuladores de políticas públicas”, ao passo que o curso de Serviço Público que se propõe tem por foco o serviço público como um todo, não só a formação de gestores. Destaca-se, neste particular que os objetivos formativos do curso de Administração Pública necessitam de maior carga de formação na Ciência da Administração, de onde se origina, enquanto que o curso ora proposto tem seu foco preponderante na Ciência Jurídica. Para acessar os detalhes do referido curso basta acessar [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12991&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12991&Itemid=866)

seu tempo, ocupavam o mesmo status que as universidades, então inexistentes, ocupam hoje.

Não há como deixar de ressaltar que este caminho longe encontra-se do ineditismo. É que por esta mesma via transitaram os hoje praticamente consolidados cursos de *relações internacionais*. Como se viu, a última das reformas do império propunha justamente uma subdivisão do cursos de *Ciências Jurídicas*, reservando um curso de *ciências sociais* para formar os *Addidos de Legações*, juntamente com os *Praticantes e Amanuenses das Secretarias de Estado e demais Repartições publicas*. Os atuais cursos de *relações internacionais* autonomizaram-se trazendo dentre seus focos a própria carreira diplomática e consular. Um curso de bacharelado em *Serviço Público* transitaria pela mesma via.

Por derradeiro, há que se ressaltar, esta via envolve justamente a perspectiva de *profissionalização* para os agentes do Estado. Este espaço, tanto quanto mais seja visto como um espaço de *profissionais* atentos e capacitados menos será visto como um espaço de incompetentes ociosos, desavergonhados e corruptos, como, infelizmente, ainda muitos o veem. Os que vierem a buscar o concurso, longe de um lugar para *se arrumar na vida* hão de estar a buscar uma profissão, mais do que pela remuneração, pelo prazer de bem atender os cidadãos, auxiliando no processo educativo que há de permitir que esses mesmos cidadãos compreendam cada vez mais o espaço público como um espaço que é seu e de todos, apropriando-se cada vez mais do sua própria condição de cidadão. Para tanto é indispensável um agente público profissionalizado e vocacionado para distribuir o *bem-estar* a todos os cidadãos, que todos os dias retorne ao seu leito feliz pelo número de melhorias que intermediou, tanto para o Estado, como para cada um dos cidadãos, legítimos *sócio-proprietários do mesmo*. Certamente essa proposta de curso atenderá com proficuidade os ditames do Art. 205 da Constituição Federal, não só porque busque, no universo da preparação para o mundo do trabalho, profissionalizar e qualificar a mais exercida das profissões em todo o território nacional, mas porque há de contribuir profundamente para que a cidadania como um todo avance nesse processo de *apropriação do Estado*.

## **Conclusão**

Buscou-se na presente pesquisa o resgate normativo de uma pretensão que se encontrava no imaginário iluminista do império, qual seja a ideia de que a política educacional poderia reservar espaço estratégico, no nível do ensino superior, por meio das Faculdades de Direito, para capacitar os que pretendessem trabalhar no serviço público. Demonstrou-se que esta pretensão, desde o primeiro até o último texto de conformação

normativa das Faculdades de Direito se fez presente, inclusive com sofisticada evolução. A seguir buscou-se verificar se tal pretensão poderia materializar-se no contexto normativo contemporâneo, tendo por foco a análise das atuais normas que regem o ensino superior. Demonstrou-se que o contexto normativo contemporâneo, embora difira profundamente daquele do tempo do império, no sentido de que o protagonismo para criação de propostas pedagógicas, que antes centralizava-se no Estado, hoje, sob o signo da liberdade de ensino, repousa nas próprias instituições, que operam com amplo potencial de liberdade criativa, ainda que balizadas pelos ditames estatais que procuram garantir a qualidade ao processo de ensino. Por derradeiro, confirmada a perspectiva de que o universo jurídico contemporâneo pode, com vantagens, permear, foram trazidos elementos que sinalizam a necessidade atual de um curso específico de graduação em serviço público, focado especificamente para a qualificação dos agentes públicos em geral, que assumiria uma orientação pedagógica completamente distinta dos atuais cursos superiores, os quais, para este desiderato, operam sempre de forma incompleta e fragmentada. Nesta perspectiva, um bacharelado em serviço público contribuiria não só para a melhor capacitação dos distintos agentes públicos, mas, de forma indireta, haveria de propiciar a cidadania como um todo um incremento no sentido de pertencimento ao próprio Estado.

### **Referências Bibliográficas**

ARAUJO, Fernando. Introdução à Economia. 3<sup>a</sup> ed. Segunda reimpressão. Coimbra: edições Almedina S/A, 2009.

BASTOS, Aurélio Wander Bastos. O Ensino Jurídico no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

BIRNFELD, Carlos André. Arquitetura normativa da ordem constitucional brasileira. Pelotas: Delfos, 2008.

BIRNFELD, Carlos André. Manual prático dos critérios de avaliação da qualidade dos cursos jurídicos. Pelotas: Delfos, 2001.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da Educação Superior 2011 – resumo técnico. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013a. Disponível em [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2011.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf) Acesso em 06/09/2013

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013b. Disponível em [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2012/munic2012.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf) Acesso em 06/09/2013

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – Perfil dos Estados Brasileiros – 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013c. Disponível em [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Estados/2012/estadic2012.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2012/estadic2012.pdf) Acesso em 06/09/2013

DEMO, Pedro. A nova LDB – ranços e avanços. Campinas: Papirus, 1997.

LIVRO do Centenário dos Cursos Jurídicos no Brasil – 1827-1927. Porto Alegre: Livraria Americana, 1927.

MELO NETO, José Francisco de. . Universidade no Brasil: o embate de projetos. Revista Temas em Educação - N.7/8, João Pessoa - PB, v. 1, n.7/8, p. 241-268, 1999, também disponível no seguinte endereço eletrônico: [http://www.prac.ufpb.br/copac/extelar/producao\\_academica/ensaios/pa\\_e\\_universidade\\_no\\_brasil.pdf](http://www.prac.ufpb.br/copac/extelar/producao_academica/ensaios/pa_e_universidade_no_brasil.pdf)

MELO, Luiz José de Carvalho e, Visconde de Cachoeira. Estatutos dos cursos jurídicos. [Rio de Janeiro]: Instituto dos Advogados Brasileiros, [1977]. P. 11-16.)

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Ensino do Direito no Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da Silveira; SANCHES, Samyra Haydée Dal Farra Napoloni; COUTO, Mônica Bonetti. Educação Jurídica. São Paulo: Saraiva, 2013.