

AVALIAÇÕES EXTERNAS EM NÍVEL SUPERIOR E OS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL*

Emerson Ademir Borges de Oliveira†

RESUMO: O presente trabalho tem por escopo avaliar, primeiramente, a importância da temática das avaliações externas e seu desenvolvimento direcionado ao ensino superior, mormente em nível bibliográfico. A partir deste pressuposto, a pesquisa tem por intento a análise quanto aos aspectos qualitativo e quantitativo dos cursos de Direito no Brasil, no que tange ao aspecto bibliográfico e também estatístico. Coordenando ambas diretrizes, então, propomo-nos, enquanto objetivo principal, analisar em que medida o instituto das avaliações externas pode servir à melhoria da qualidade dos cursos de Direito no Brasil, como, por exemplo, valer-se do Exame de Ordem enquanto etapa de avaliação e de possível restrição a novos cursos e aos cursos já existentes.

Palavras-Chave: 1. Avaliações Externas. 2. Direito. 3. Ensino Superior.

EXTERNAL EVALUATIONS IN HIGH SCHOOL AND THE LAW SCHOOL IN BRAZIL

ABSTRACT: The presente paper has the scope to assess, first, the importance of external evaluations and its development in the high school, especially in bibliographic area. From this, the research is intent analysis regarding the qualitative and quantitative aspects of the law schools in Brazil, about the bibliographic and also estatistical aspects. Coordinating both guidelines, then we propose as a main goal to analyze how the external evaluations can serve to improve the quality of law schools in Brazil, as an example using the OAB Examination as an evaluation stage and the possible restrictions to the new and the existing courses.

Keywords: 1. External evaluations. 2. Law. 3. High school.

INTRODUÇÃO

* Artigo recebido em 03/02/2016 e aprovado em 18/07/2016

† Mestre e Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Pós-Doutorando em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Professor Assistente Doutor na Universidade de Marília nos Cursos de Graduação e Mestrado em Direito. Advogado

Nos últimos anos, no Brasil, as chamadas *avaliações externas* ganharam amplo relevo, por meio de um expediente em que um ente externo ao núcleo institucional de ensino realiza uma avaliação – ampla – acerca da instituição de ensino, incluindo, como se viu acima, diversos itens, a depender do objetivo principal da avaliação.

Dentre as avaliações externas oficialmente realizadas pelo Poder Público no Brasil, o ENADE destina-se a um público em específico: o do ensino superior. O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. E enquanto este volta-se para as instituições de ensino superior e seus cursos, o ENADE tem por foco o conhecimento agregado dos discentes, além de “competências, saberes, conteúdos curriculares e formação em geral” (RISTOFF, LIMANA, 2015).

O ENADE constitui-se *avaliação externa* que, em cada área específica do conhecimento superior, busca analisar não apenas o momento do aluno em seu ingresso e em sua saída da instituição de ensino, mas tem por escopo uma avaliação de percurso.

Tal avaliação veio a substituir o Exame Nacional de Cursos, conhecido como *Provão*, criado a partir da Lei 9.131/95. Legislação posterior cuidou de incluir na avaliação o Censo de Educação Superior e a Avaliação das Condições de Ensino, por meio de visitas esporádicas às instituições de ensino. Em 2003, após trabalho de comissão de estudos criada para tal finalidade, o ENC foi substituído pelo SINAES, instituído pela Lei 10.861/2004, que trouxe consigo o ENADE (VERHINE *et alli*, 2006, p.292-293).

Na seara do Direito, soma-se ao ENADE uma outra espécie de *avaliação externa*, de cunho eliminatório: o Exame de Ordem, previsto no artigo 8º, IV, da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB), considerado constitucional, por unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 603.583‡.

A presença do Exame de Ordem no Brasil acabou se mostrando, na realidade, uma necessidade em face de dois complexos problemas da educação jurídica: a) a existência de 1.240 cursos de direito (o resto do mundo soma 1.100), que já lançaram ao mercado mais de 2 milhões de bacharéis, sendo que desses apenas cerca de 790 mil

‡ A última ofensiva contra o Exame partiu de proposição do Dep. Eduardo Cunha (PMDB-RJ), mas em 9 de outubro de 2013, a Câmara dos Deputados rejeitou o projeto com 308 votos contrários e 46 a favor.

lograram aprovação no Exame (CASTRO, 2014); b) a baixa qualidade educacional da maioria dos cursos de Direito no país, que, em média, alcançaram a nota 40,8 no ENADE 2012 (BRASIL, 2013, p.22-32).

Diante de tal situação, em dezembro de 2013, o MEC anunciou a suspensão de 38 cursos de Direito. Posteriormente, em março, após proibir temporariamente a abertura de novos cursos na área, O Ministério da Educação confirmou uma inspeção presencial em todas as faculdades de Direito em atividade no país, com atenção especial para os cursos que obtiveram desempenho insatisfatório no Conceito Preliminar de Curso. De acordo com Aloizio Mercadante, “Vamos fazer um pente fino nos cursos de direito (...) Não podemos continuar com 80% dos formandos sem passar no exame da Ordem” (SARDINHA, COELHO, 2014).

É nítida a preocupação com a qualidade dos cursos de Direito no Brasil e as avaliações externas, seja por meio do ENADE, do CPC ou do próprio Exame de Ordem, além de oferecer um exame mais detido acerca da atual situação poderão, a partir dos objetivos deste trabalho, ofertar diretrizes sobre o futuro do curso de Direito no país. É o que se pretende.

O QUE É AVALIAÇÃO EXTERNA?

A avaliação educacional se compõe enquanto o instrumento destinado a um conjunto de avaliações de cunho pedagógico, que podem tanto abarcar o próprio aprendizado, o aluno ou mesmo as características da instituição de ensino e os professores[§].

[§] Como ensina Almerindo Afonso: “O campo da avaliação educacional é, assim, muito vasto e heterogêneo, pressupondo distintas funções e dimensões, explícitas ou implícitas, de natureza social, pedagógica, ética, técnica, científica, simbólica, cultural, política, de controle e de legitimação, e envolvendo também diferentes instituições (governamentais ou não), grupos e atores educativos, bem como distintos quadros de análise, paradigmas e metodologias. A problemática teórica e prática da avaliação educacional pode ser analisada partindo de olhares muito distintos” (2010).

Como ensinam Gareis e Grant, a avaliação é um processo sistemático de realizar julgamentos acerca da natureza ou importância do aprendizado do estudante (2015, p.181-182). Na mesma linha, Lafortune e Bélanger (2008) explanam:

A avaliação (...) consiste num processo de julgamento sobre aprendizagem baseado em padrões estabelecidos e critérios a partir dos dados coletados, analisados, interpretados e validados para reconhecer o nível de habilidade de desenvolvimento ou para estabelecer um relatório de competência, levando a decisões educacionais e administrativas e à escolha dos meios de comunicação dos alunos, parentes e colegas**.

Como predicativo da avaliação em si, a avaliação externa se apresenta como um modo de avaliar, marcado, especialmente, pela pessoa do avaliador, alheia ao processo educacional interno das redes de educação e escolas.

Nessa linha, a avaliação externa é uma oportunidade de avaliação realizada por um ente desinteressado nos consequentes, mais preocupado em retratar com fidelidade o estágio educacional da instituição de ensino, de seus docentes e discentes. Geralmente, volta suas diretrizes para, a partir dos resultados, estudar o desenvolvimento de políticas públicas e incrementar melhorias a partir dos dados obtidos††.

De acordo com relatório da Fundação Victor Civita (2011, p.12),

Entre os elementos que contribuíram para a expansão da avaliação externa como um instrumento da gestão educacional nos diversos níveis dos sistemas educacionais ao longo das últimas décadas, encontram-se dois fatores considerados primordiais pela literatura especializada: a) a disseminação de um modelo de reforma educacional na década de 1990 calcado na avaliação educacional e voltado para a melhoria da qualidade; e b) a incorporação pelos governos de metodologias de gestão baseadas em critérios de

** No original: “L’évaluation (...) est un processus qui consiste à porter un jugement sur les apprentissages selon des normes et critères établis, à partir de données recueillies, analysées, interprétées et validées, en vue de reconnaître le niveau de développement de compétences ou d’établir un bilan des apprentissages, ce qui mène à des décisions pédagogiques et administrative ainsi qu’au choix des moyens de communications aux élèves, parents et collègues”.

†† “A prática das avaliações externas em larga escala com foco no desempenho dos alunos passou, dessa maneira, a ser incorporada no planejamento dos órgãos responsáveis pelas redes de educação, criando uma cultura de rotina avaliativa nas escolas e redes, onde os resultados passaram a ser o indicador ou a medida de qualidade da educação escolar. A avaliação se configuraria, então, como processo e condição para que se pudesse estabelecer e acompanhar metas – tanto de natureza qualitativa como quantitativa – e verificar se estas são atingidas” (ALAVARSE, BRAVO, 2014, p.33-34).

eficiência e de planejamento estratégico e voltadas para a melhoria nos resultados dos serviços públicos. No caso dos governos subnacionais brasileiros, deve-se acrescentar um terceiro fator: c) o incentivo criado pela inauguração de um indicador nacional de desenvolvimento educacional e pela liderança do MEC ao fixar o foco nos resultados e no uso da avaliação educacional entre as diretrizes principais do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Em terras brasileiras, a avaliação externa vem se desenvolvendo de forma ampla nos últimos anos, englobando todos os níveis da educação e apresentando suas contribuições não apenas para julgar potenciais e conhecimentos, mas também para auxiliar na elaboração de políticas públicas educacionais (HORTA NETO, 2013, p.101)^{‡‡}.

Assim, de maneira geral, a *avaliação externa* pode ser compreendida como um tipo de avaliação, realizada em escalas, por um ente alheio ao processo educacional, que tem por objetivo compreender qualitativamente tal processo e, quiçá, a partir dos resultados, gerar expectativas e políticas públicas de melhoria no ensino.

Compreender o modo de funcionamento e o histórico das avaliações externas no tocante ao Ensino Superior será, a seguir, essencial para a análise qualitativa dos cursos de Direito no Brasil e quais horizontes se avizinham. Como lembra Casassus, com as avaliações a preocupação deixa de ser com a expansão do sistema, mas sim com o que acontece dentro dele (2009, p.71).

A HISTÓRIA DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS EM NÍVEL SUPERIOR

A avaliação externa em nível superior surgiu na onda das demais avaliações no Brasil, nos anos 90. Com a promulgação da Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, passou-se a prever, em seu artigo 3º, a realização de “avaliações periódicas das

^{‡‡} Ainda: “Aproximadamente a partir da década de 1990, os expedientes de avaliação passaram a ser utilizados por gestores de redes escolares com o objetivo de subsidiar a tomada de decisões nos âmbitos das várias esferas governamentais, e, sobretudo, com a vertente do controle sobre resultados, especialmente de redes públicas de educação na perspectiva de alteração de processos pedagógicos. Nesse quadro, as chamadas avaliações externas ou em larga escala passaram a compor mais acentuadamente o debate e a própria literatura da avaliação educacional” (ALAVARSE, BRAVO, 2014, p.33).

instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”.

De acordo com referida lei, a cada ano, os exames nacionais realizariam as avaliações com base em conteúdos mínimos de cada curso, “destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação”.

O Exame Nacional de Cursos, ou *Provão*, como ficou conhecido, era condição prévia para obtenção do diploma, embora os resultados individuais não fossem computados e nem registrados no histórico ou diploma do aluno. Pela Portaria Ministerial 249/1996 fora regulamentado o primeiro exame, sendo que os demais seguiram a Portaria 963/1997. Fora realizado entre os anos de 1996 e 2003.

Em 2008, o Decreto 6.425 incluiu a obrigatoriedade das Instituições de Educação Superior a se submeterem ao Censo da Educação Superior, sob responsabilidade do INEP, em regulamentação ao disposto nos artigos 208, §3º da Constituição; 7º, I e 9º, V e §2º da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases). Tais dispositivos tratam, basicamente, da obrigatoriedade de se realizar recenseamento escolar por parte do Poder Público, do cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino, da coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação e, para tanto, do acesso da União aos estabelecimentos e órgãos educacionais para levantamento de tais dados.

De acordo com o artigo 4º do supracitado Decreto, o “censo da educação superior será realizado anualmente em regime de colaboração entre a União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter declaratório e mediante coleta de dados descentralizada, englobando todos os estabelecimentos públicos e privados de educação superior e adotando alunos, docentes e instituições como unidades de informação”.

Além disso, a partir do ENC, outras medidas foram implementadas: o Questionário sobre condições socioeconômicas do aluno e opinião sobre o curso frequentado; a Avaliação das Condições de Oferta (ACO); a Análise das Condições de Ensino (ACE); e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários (VERHINE *et alli*, 2006, p.292-293).

Em 2003, após estudos e muitas críticas ao ENC, fora proposta a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), consoante as orientações do Plano Nacional de Educação (PNE), criado pela Lei 10.172/2001, sendo importante instrumento para elaboração de políticas públicas e diagnóstico dos cursos superiores no Brasil.

O SINAES consolidou-se em definitivo apenas com a aprovação da Lei 10.861/2004, trazendo uma nova dinâmica avaliativa, com ciclos e integrações entre instituições, cursos e estudantes. Sua finalidade é, nos termos do artigo 1º da referida lei, “a melhoria da qualidade da educação superior; a orientação da expansão da oferta; o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES”.

Com o SINAES, articularam-se três avaliações distintas: Avaliação Institucional; Avaliação de Curso e o Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE)^{§§}.

Na Avaliação Institucional, a condução do processo é interna, pela própria IES, mediante sua Comissão Própria de Avaliação (CPA), e também externa, por comissões designadas pela Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES) do INEP, de acordo com diretrizes da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Tem como intuito uma análise ampla da Instituição de Ensino Superior. Uma de suas etapas é a avaliação *in loco*^{***}.

^{§§} “Em contraste com o sistema anterior de avaliação, a abordagem do SINAES foi pensada como verdadeiramente sistêmica e com foco na instituição. O documento acima referido, de apresentação do SINAES, observou que as avaliações institucionais deveriam fornecer análises abrangentes das dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades, compromissos e responsabilidade sociais, das IES e de seus cursos, nas diversas áreas do conhecimento. A proposta considerou também que os procedimentos, dados e resultados deveriam ser públicos; que a autonomia e identidade das instituições e cursos deveriam ser respeitadas, preservando-se assim a diversidade que caracteriza o setor no país; e que todos os membros da comunidade do ensino superior deveriam participar, bem como outros representantes da sociedade civil” (VERHINE *et alli*, 2006, p.295).

^{***} Lei do SINAES - Art. 3 - A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

§ 2 - Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*.

§ 3 - A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Já a Avaliação de Curso objetiva a análise do curso ofertado, englobando itens como as questões didáticas e pedagógicas, o corpo docente e as instalações físicas. Também é realizada por comissões designadas pelo INEP, de acordo com as diretrizes da CONAES.

O Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes, por sua vez, busca avaliar o processo de aprendizagem dos alunos e o ganho quantitativo e qualitativo, eis que volta-se a turmas em anos distintos, em um ciclo de 3 (três) anos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012, p.11).

O ENADE nasce num contexto de extrema expansão do ensino superior no Brasil. Entre os anos de 2000 e 2005, houve um crescimento de 86% no número de IES (de 1.180 para 2.165), de 92,7% no número de cursos (de 10.585 para 20.407) e de 65,2% no total de matrículas (2.2694.245 para 4.453.156), segundo dados do INEP. Evidentemente, grandes expansões precisam estar alinhadas à qualidade das Instituições de Ensino e dos cursos ofertados.

O Enade pode ser descrito como um exame construído por especialistas das diversas áreas do conhecimento, tomando por base não o perfil do concluinte, mas o perfil do curso. Sua construção tem, pois, por base a trajetória do estudante, não apenas o momento da conclusão, um continuum, não um ponto de chegada. Como os perfis que serviram de base para a elaboração das provas envolvem competências e saberes no seu cruzamento com os conteúdos aos quais os estudantes devem ser expostos durante a sua trajetória acadêmica, o Enade explora conteúdos de todo o espectro das diretrizes nacionais e não apenas conteúdos profissionalizantes (RISTOFF, LIMANA, 2015).

Cumprе ressaltar que, como visto acima, o ciclo do Enade é de 3 (três) anos, o que significa que ele não avalia os mesmos cursos todo ano, mas apenas em trintídio, voltando-se sempre para os ingressantes e para os concluintes ao mesmo tempo, de

Art. 4 - A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

§ 1 - A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.

§ 2 - A avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

forma a medir o conhecimento acumulado ao longo do curso. Também possui uma parcela de questões de conhecimento geral, de ética e de cidadania.

Como lembram Ristoff e Limana (2015), e com base na ideia acima delineada do SINAES, a nota do curso não será a nota do ENADE, mas sim uma soma com as demais avaliações que fazem parte do Sistema. Assim, decisões acerca da regulação do curso ou da instituição tomam o conjunto por base.

O PANORAMA DOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL E SUA AVALIAÇÃO

O Brasil possui dados alarmantes acerca da quantidade de cursos de Direito e de bacharéis formados a cada ano.

Em 2010, possuíamos nada menos do que 1240 cursos de Direito, frente a 1100 do resto do mundo. Para que se tenha uma ideia, nos Estados Unidos, mesmo com uma população de 316 milhões de habitantes (ante 200 milhões no Brasil), são apenas 232 cursos de graduação jurídicos. E, de acordo com a American Bar Association, o volume de matrículas para o curso nas unidades está em declínio.

Por ano, no Brasil, são cerca de 200 mil novos bacharéis e 60 mil novos advogados, o que equivale ao total de graduados existentes na França. Ao total, são cerca de 450 mil advogados em atividade no Brasil (SILVA, 2015). Como ressaltou o Presidente do Conselho Federal da OAB, Marcus Vinicius Furtado Coelho, essas expansões, com cursos de baixa qualidade, se deram, sobretudo, em anos eleitorais, em que o Ministério da Educação cedia a pressões e liberava a criação de faculdades (SARDINHA, COELHO, 2014).

O Exame de Ordem, antes visto apenas como uma forma de proteção da sociedade contra advogados mal preparados, tornou-se um filtro necessário para impedir o acesso ao mercado de bacharéis provenientes de faculdades de baixa qualidade e que, em decorrência de tal fato, possuíam má formação. Assim, mais do que simplesmente avaliar, acabou assumindo uma função de parametrização para que se considere um curso de Direito adequado ou não.

O Exame de Ordem é também uma avaliação em larga escala, em vista de sua abrangência, uma vez que é realizado de forma igualitária em todo território nacional e nas mesmas datas. E, como toda avaliação em larga escala, acaba auxiliando os cursos de Direito na elaboração e desenvolvimento de suas políticas educacionais, eis que o foco principal do formando é justamente a aprovação no referido exame^{†††}.

Ao depois, como as portas de entrada são mais largas do que a capacidade de absorver a demanda nacional, o Exame de Ordem atua como um verdadeiro vestibular dos cursos de Direito no Brasil.

Existe um outro dado crucial que pode ser levantado com precisão. Trata-se da pública e notória constatação de que o número de vagas nos cursos de direito em funcionamento igualam ou superam o número de interessados em ocupa-las. Assim, todos os candidatos a estudante de direito alcançarão essa condição numa das instituições de ensino superior, notadamente as particulares. Perceba-se que a feroz concorrência entre as instituições de ensino superior não permite o “luxo” de dispensar um futuro “universitário”, facilmente capturado pela concorrente instalado no bairro vizinho, na rua ao lado ou mesmo no final da rua.

Uma conclusão é inexorável e irrefutável: o vestibular para o curso de direito literalmente deixou de existir no Brasil. O que atualmente é chamado de vestibular não passa de um procedimento prévio e meramente protocolar ao fornecimento de dados, notadamente financeiros, e documentos do futuro aluno (CASTRO, 2014).

Como o vestibular, em geral, não possui mais o condão de servir como uma forma de melhor preparar os estudantes antes do acesso ao ensino superior e como as faculdades, em vista da ampla concorrência, do mau preparo dos ingressantes e da ideia de baixo custo, acabam, em sua maioria, apresentando uma formação muito falha (CASTRO, 2014), o que reflete em alta reprovação no único exame que ainda serve como termômetro para a qualidade do ensino jurídico: o Exame da OAB.

^{†††} “Como aspecto potencialmente positivo, podemos considerar que, com as avaliações em larga escala, a gestão de escolas e redes passa a incorporar indicadores de desempenho como mais um elemento para o conhecimento de suas realidades e, assim, pode estabelecer metas mais precisas e elencar prioridades de intervenção parametrizadas numa realidade mais ampla, envolvendo a comparação, dependendo da avaliação externa referenciada, com resultados do país, do estado e do município. Salienta-se, contudo, que as medidas resultantes dessas avaliações - as estimativas de proficiência - não se constituem, por si só, em avaliação, pois uma medida indica o quanto se atingiu numa determinada escala e a avaliação é o julgamento desse resultado em função de critérios, para os quais a interpretação pedagógica é parte insubstituível do processo avaliativo, que, também, deve levar em consideração as condições específicas de cada rede e escola, reforçando a importância da avaliação institucional” (ALAVARSE, 2015).

Ressalte-se que a reprovação no Exame de Ordem praticamente inviabiliza o exercício de qualquer atividade jurídica, salvo raras exceções, algumas que aliás sequer exigem formação em Direito. Isso sem mencionar o fato de que o Exame, sendo geralmente muito menos complexo do que a esmagadora maioria dos concursos públicos, praticamente serve como barreira intelectual. A lógica é a de que quem não consegue a aprovação no Exame de Ordem, dificilmente conseguirá em qualquer concurso público.

Ora, se o Exame de Ordem, na prática, é o único filtro contra o ingresso na atividade de advogados de formação defeituosa, que podem prejudicar o seu cliente em seus direitos, não apenas soa absurda a tentativa malfada de extirpá-lo, como, na realidade, o Exame pode acabar sendo utilizado de forma realçada como uma avaliação externa acerca da qualidade das faculdades de direito.

Cumprе ressaltar que o Exame de Ordem foi reconhecido como constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, no julgamento do Recurso Extraordinário 603.583. Sob o ângulo estritamente jurídico – além das questões já delineadas sobre o excesso de faculdades e a baixa qualidade dos cursos -, destacou o relator do acórdão, Ministro Marco Aurélio:

O advogado ocupa papel central e fundamental na manutenção do Estado Democrático de Direito. O princípio geral da inércia da jurisdição, estampado no artigo 2º do Código de Processo Civil, faz com que o advogado assumа um papel relevantíssimo na aplicação e defesa da ordem jurídica. A ele cabe a missão de deflagrar o controle de legalidade e constitucionalidade efetuado pelos juízos e tribunais do país. Todo advogado é um potencial defensor do Direito, e essa nobre missão não pode ser olvidada. O constituinte foi altissonante e preciso ao proclamar, no artigo 133 da Lei Maior, que o advogado mostra-se indispensável à administração da Justiça. Insisto: justiça enquadra-se como bem de primeira necessidade; a injustiça, como um mal a ser combatido.

Transparece claro o interesse social relativo à existência de mecanismos de controle – objetivos e impessoais – concernentes à prática da advocacia. O Direito não apenas envolve questões materiais, mas também tutela situações existenciais. Já está superada a fase do Direito centrado no patrimônio, do ter, e não do ser. Recentemente, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132, o Supremo proclamou a possibilidade de uniões estáveis entre pessoas do mesmo gênero, e os advogados tiveram papel fundamental ao veicular a pretensão. Em cada ação penal,

habeas corpus e inquérito policial, põe-se em risco o direito à liberdade do cidadão. Nas ações civis e nos processos administrativos, por vezes, a honra fica em xeque. Sem embargo da dimensão extrapatrimonial, hoje em evidência, o patrono inepto poderá causar prejuízos à esfera patrimonial do cliente, bastando que emita opiniões teratológicas, formule pedidos absurdos, perca prazos, etc.

Além disso, a garantia constitucional de acesso à Justiça e à tutela jurisdicional efetiva, prevista no inciso XXXV do artigo 5º da Carta Federal, além de exigir o aparelhamento do Poder Judiciário, também impõe que seja posto à disposição da coletividade corpo de advogados capazes de exercer livre e plenamente a profissão. Piero Calamandrei, em obra primorosa (*Eles, os Juízes, vistos por um advogado*, 1997, p. 54), afirma que “os defeitos dos advogados reagem sobre os juízes, e vice-versa”, isso para dizer que as duas carreiras estão umbilicalmente ligadas. É requisito essencial ao Estado Democrático de Direito o fortalecimento da advocacia, e a declaração de inconstitucionalidade do exame da Ordem teria precisamente o efeito oposto.

Cumprе ressaltar, todavia, que toda limitação ao exercício da profissão deve ser feita por lei e estar escorada no princípio da proporcionalidade que, neste caso, significa que a criação de restrições deve ser compatível com a função a ser exercida. Por isso há quem defenda que outras áreas, especialmente na *medicina* também possuam exames pós-cursos antes de permitir o exercício da profissão, mas, frise-se, a inexistência de lei nesse sentido^{†††}, tornando a restrição inviável, em face do artigo 5º, XIII, da Constituição Federal^{§§§}.

Algumas tentativas legais de acabar com o exame, felizmente, sucumbiram. A última delas data de 2013, por proposta do atual Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), rejeitada por 308 votos contra 46.

O reflexo da baixa qualidade dos cursos foi a suspensão do vestibular de 38 cursos de direito em dezembro de 2013 pelo Ministro da Educação Abizio Mercadante. Mais tarde, em março de 2014, o MEC proibiu a abertura de novos cursos de direito no país, congelando 100 novos cursos e 25 mil vagas previstas. Para a OAB, dos quase 1300 cursos existentes, apenas 400 seriam de boa qualidade, isto é, cerca de 30%, apenas (SARDINHA, COELHO, 2014).

††† “Atualmente, em razão de limitações legais, um desempenho mínimo no exame do Cremesp não pode ser exigido como condição para conceder o diploma ou o registro profissional” (PALIATIVOS e curas, 2015, p.A2).

§§§ XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

Desde 22 de dezembro de 2014, há uma Portaria do MEC regulando a autorização de novos cursos de direito. De acordo com a Portaria Normativa 20/2014, os postulantes deverão demonstrar, por exemplo, projeto pedagógico detalhado, disponibilidade do imóvel, relevância social com base na demanda, núcleo docente estruturante com professor com pós-graduação *stricto sensu*.

De um primeiro momento expansionista, com vistas a proporcionar educação a todos, o que ganhou reforço de programas de incentivo ao ingresso na universidade, como o FIES, chega-se a um segundo momento, em que, de acordo com Oliveira e Araujo (2005, p.21), a preocupação deve ser com a “efetivação do princípio constitucional do padrão de qualidade do ensino (art. 206, inciso VII da Constituição Federal), como nova dimensão do direito à educação”^{****}.

O problema com o Exame de Ordem é que se funda exclusivamente na análise do aluno, de forma direta, refletindo apenas de forma indireta a estrutura do estabelecimento, o corpo docente e outros dados. E como lembra David Nevo (1998, p.90), “os alunos e suas realizações não devem ser os únicos objetos da avaliação escolar”. Mas, de fato, no Direito, o Exame de Ordem é a análise mais realista e objetiva do aprendizado do aluno ao longo do curso.

Mesmo assim, é momento oportuno para desdobrar o sentido de avaliação do Exame de Ordem, em conjunto com o SINAES, de forma a apresentar um quadro mais fidedigno da qualidade do curso da instituição de ensino.

Nesse sentido, além da utilização do percentual de aprovação no Exame como um indicativo do processo de aprendizado e do conteúdo aprendido, pensamos que o Exame pode ser utilizado como espécie de cláusula de barreira para novas turmas, a partir de percentuais mínimos de aprovação dentre os alunos inscritos, algo em torno de 40%.

Assim, dentre os formandos inscritos no Exame, um percentual mínimo de aprovação seria exigido para que a instituição se habilitasse para a abertura de turmas no ano posterior. E, assim, sucessivamente. De forma que cinco reprovações por percentual mínimo causariam o fechamento do curso. Seriam avaliados apenas os alunos formados

**** Ainda: “O reconhecimento dessa necessidade não nos exime, pesquisadores da área de educação, do desafio e da responsabilidade de traduzir o ‘padrão de qualidade’ num conjunto de indicadores passível de exigência judicial” (OLIVEIRA, ARAÚJO, 2005, p.21).

no ano imediatamente anterior ao da prova. E como o Exame não é obrigatório e possui custos, o percentual incidiria apenas sobre aqueles que efetivassem inscrição no mesmo.

Creemos, assim, que o Exame de Ordem poderá ser aproveitado como um direcionador mais direto para a qualidade do ensino dos cursos de direito no Brasil, não apenas como um filtro de cursos que promovem má formação.

Nesse diapasão, o Exame de Ordem passaria a assumir, com mais ênfase, uma vertente avaliativa, reconhecendo-se enquanto tanto, o que hoje o faz de forma bastante cambaleante e precária. Tal assunção poderia até mesmo conferir novas diretrizes para a própria prova, além dos elementos que fornecerá aos projetos dos cursos avaliados.

CONCLUSÃO

A avaliação educacional é um processo amplo. Como ressalta Afonso (2014, p. 488-489), inclui a avaliação dos alunos, dos profissionais (educadores e professores), institucional dos estabelecimentos de ensino, dos sistemas ou subsistemas educativos, dos projetos e programas e das políticas.

Uma proposta de *accountability*, não meramente coercitiva, mas orientada ao debate, inteligente ou democraticamente avançada, pode auxiliar o sistema ao combate de distorções na qualidade de ensino (AFONSO, 2014, p.501). Não se trata simplesmente de diminuir a quantidade de faculdades de direito, mas de garantir que as mesmas possuam níveis mínimos de qualidade de ensino, de forma a garantir a qualidade dos bacharéis lançados ao mercado. Então, o Exame de Ordem, num segundo momento, deixa de ser um desafio, para se tornar apenas uma etapa do processo.

Mas uma etapa com um papel preponderante no processo, com um requisito mínimo de continuidade, mesmo que ainda abaixo do ideal qualitativo (40% de aprovação dos inscritos). A partir daí, para que se alcance índices ainda melhores, incidem o resto do SINAES e suas avaliações, mormente *a in loco*.

Para que o Exame de Ordem pudesse ter tal tipo de incidência seria necessário, por óbvio, mudanças legais, principalmente na Lei do SINAES. A situação atual das

faculdades de direito, todavia, exige essa especial atenção, nesse momento, também do legislador. Como dissemos, se num momento a preocupação fora com a expansão do ensino, agora é com a sua qualidade.

REFERÊNCIAS:

AFONSO, Almerindo Janela. Avaliação educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Cancelli; VIEIRA, Livia Fraga (Org.). **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

_____. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v.19, n.2, p.487-507, jul. 2014.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz. **Avaliar as avaliações em larga escala: desafios políticos**. Disponível em: <<http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/0/avaliar-as-avaliacoes-em-larga-escala-desafios-politicos-302490-1.asp>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

_____; BRAVO, Maria Helena. O Enem e as tensões da avaliação educacional. In: BARBOSA, Alexandre F. (Coord.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nas escolas brasileiras**: TIC Educação 2013. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014. p.33-39.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Enade 2009: Relatório Síntese – Direito. Brasília: MEC/Inep, 2010.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Enade 2012: Relatório Síntese – Direito. Brasília: MEC/Inep, 2013.

CASASSUS, Juan. Uma nota crítica sobre a avaliação estandarizada: a perda de qualidade e a segmentação social. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, n.9, p.71-78, mai/ago. 2009.

CASTRO, Aldemario Araujo. Exame de Ordem: o verdadeiro vestibular dos cursos de Direito no Brasil. **Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal**. Brasília, 14 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/publicacoes/detartigo/46>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. GRUPO DE AVALIAÇÃO E MEDIDAS EDUCACIONAIS. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos Estados**. São Paulo: FVC, 2011.

GAREIS, Christopher R.; GRANT, Leslie W. **Teacher-made assessments: how to connect curriculum, instruction and student learning**. 2.ed. New York: Routledge, 2015.

HORTA NETO, João Luiz. **As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os Estados de Minas Gerais e São Paulo**. 2013. 358 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

_____. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.91, n.227, p.84-104, jan./abr. 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INEP. DAES. **Documento orientador das Comissões de Avaliação in loco**. Brasília: MEC, 2012. p.1.

LAFORTUNE, Louise; BÉLANGER, Kathleen. Exercer un jugement professionnel dans l'action: des résultats de recherche québécois qui ouvrent des perspectives. In: LAFORTUNE, Louise; ALLAL, Linda (Dir.). **Jugement professionnel en évaluation: pratiques enseignantes au Québec et à Genève**. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2008. p.37-77.

NEVO, David. Avaliação por diálogos: uma contribuição possível para o aprimoramento escolar. In: TIANA, Alejandro (Coord.). **Anais do Seminário Internacional de Avaliação Educacional**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998. p.89-97.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n. 28, p.5-23, jan./abr. 2005.

PALIATIVOS e curas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.A2, 17 mai. 2015.

RISTOFF, Dilvo; LIMANA, Amir. **O Enade como parte da avaliação da educação superior**. Disponível em: <www.cpa.unopar.br/enade.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2015.

SARDINHA, Edson; COELHO, Mario. OAB critica “recorde” do Brasil em cursos de Direito. **Congresso em foco**. Brasília, 22 jan. 2014. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/brasil-recordista-de-cursos-de-direito-no-mundo/>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

SILVA, Elza Maria Tavares. **Ensino de Direito no Brasil: perspectivas históricas gerais**. Disponível em: <<http://pepsic.bvs-psi.org.br/pdf/pee/v4n1/v4n1a08.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SOARES, José Francisco. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no

Ensino Superior Brasileiro. **Ensaio: avaliação de políticas públicas na Educação.** Rio de Janeiro, v.14, n.52, p.291-310, jul./set. 2006.