



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO

ALINE SUELI DE SALLES SANTOS

OS CONCURSOS PÚBLICOS NO CAMPO
JURÍDICO-ACADÊMICO

BRASÍLIA
2014

ALINE SUELI DE SALLES SANTOS

**OS CONCURSOS PÚBLICOS NO CAMPO
JURÍDICO-ACADÊMICO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, na área de concentração Direito, Estado e Sociedade, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Direito. Orientadora: Profa. Dra. Loussia Penha Musse Felix

Brasília
2014

TERMO DE APROVAÇÃO

ALINE SUELI DE SALLES SANTOS

OS CONCURSOS PÚBLICOS NO CAMPO JURÍDICO-ACADÊMICO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, na área de concentração Direito, Estado e Sociedade, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Direito.

Aprovada em 05 de junho de 2014.

Profa. Loussia Penha Musse Felix – Orientadora _____
Dra. em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB)

Prof. Alexandre Kehrig Veronese Aguiar _____
Dr. em Sociologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB)

Profa. Ela Wiecko Volkmer de Castilho _____
Dra. em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB)

Profa. Julia Maurmann Ximenes _____
Dra. em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB)
Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

Prof. Fernando de Castro Fontainha _____
Dr. em Ciência Política pela Université de Montpellier 1 (UM1)
Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV DIREITO RIO)

Suplente:

Prof. Henrique Araújo Costa _____
Dr. em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB)

Dedico este trabalho

ao meu avô Geraldo (*in memoriam*), que sempre me incentivou na jornada da vida e da formação acadêmica;

a meu pais Silvio, minha mãe Djanira e meu amado companheiro André, que estão sempre ao meu lado e possibilitaram essa caminhada;

a meu filho Vicente e minha filha Alice, minhas teses mais perfeitas e inacabadas, que deram um novo e maravilhoso sentido à vida.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora professora Dra. Loussia Penha Musse Felix, pelos ensinamentos e, principalmente, pelo apoio e compreensão ao longo do doutorado, mesmo quando tudo estava uma loucura.

Ao professor Dr. Alexandre Kehrig Veronese Aguiar, pela colaboração na discussão de possibilidades concretas da pesquisa desde o exame de qualificação desta tese.

À professora Dra. Julia Maurmann Ximenes, pela participação na banca de qualificação, pela parceria acadêmica e por suas contribuições relevantes para o encaminhamento da tese.

À professora Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho e ao professor Dr. Fernando de Castro Fontainha pelas críticas duras e reflexões profundas sobre este trabalho e que me impulsionam a seguir e me aprimorar.

Às/aos professores e funcionárias/os do programa de pós-graduação em Direito da UnB (PPGD/UnB) pelo aprendizado e acompanhamento ao longo do processo de doutoramento, nas pessoas do prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins e de Maria Helena Menezes.

Às/aos minhas/meus colegas doutorandas/os e mestrandas/os da turma de 2009 da UnB (todas/os já mestres e doutores agora), pela convivência e troca de conhecimentos, especialmente Alessandra de La Vega e Suzana Viegas que foram fundamentais para a conclusão do trabalho.

À Universidade Federal do Tocantins (UFT) pela liberação no período inicial do doutorado, pela compreensão das dificuldades nas demais etapas e pelas oportunidades profissionais que me oferece.

Às/aos minhas/meus colegas professores, técnico-administrativas/os e alunas/os dos cursos jurídicos de graduação e pós-graduação com quem tenho a oportunidade de ensinar e aprender, nas pessoas do prof. Vinicius Marques e Francisco Melo (UFT), prof. Dr. Flávio Unes e Márcia Pereira (IDP).

Às/aos profissionais ligados aos concursos públicos que cederam seu tempo para as entrevistas e foram muito acolhedoras/es e abertas/os comigo.

Às/aos conselheiras/os e funcionárias/os da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, na pessoa do seu presidente Paulo Abrão, pela confiança e companheirismo sempre presentes.

À minha família toda, de Caçapava (em especial meus pais Silvio e Djanira e padrinhos Lourdes Monica e Itamar), Caraguatatuba (tios e primas/os), Itajubá (Victor e Andrea), Goiânia (meus sogros Celina e Joseneide, cunhadas/os e sobrinhas/os, especialmente Marina e Marcelo) e Palmas (em especial Sankia e Evantuir), que sempre estiveram comigo, me ajudando e me incentivando.

Às mães e filhas/os do grupo Gestar, amar e compartilhar, pelo acolhimento e afago nas horas difíceis.

De incomensurável importância não só no processo de doutoramento, mas para toda a vida, minhas/meus queridas/os amigas/os, que carrego (e que me carregam) nas voltas que o mundo dá, em especial Tatiana Tannus, Juliane Noschang, Flávia Rodrigues (e Rodrigo e Aline), Fernanda Câmara, Adriana Aparício, Suyene Monteiro (e André), Naima Worm (e Eric e Ângelo), Marcelo Torelly, Sônia Costa, Santana Souza, Victor Braga, Denis Ferreira, Lucas Vitor, Paola Penina, Fabíola Santos, Patrícia Top e Carla Oliveira. Sem vocês não há realização pessoal possível.

E por fim, volto ao meu amado companheiro de todas as horas (inclusive as muitas que passamos longe em função do doutorado), André Araújo, por ter me permitido que eu me dedicasse à tese, se ocupando integralmente de nossa família. A tese não existiria sem seu apoio incondicional e sua magnanimidade. Todos os acertos desse trabalho são dedicados a você.

A cada mil lágrimas nasce um milagre...

Itamar Assumpção e Alice Ruiz

SANTOS, Aline Sueli de Salles. **Os concursos públicos no campo jurídico-acadêmico brasileiro**. 322p. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Brasília (PPGD/UnB), Brasília-DF, 2014.

RESUMO

Os concursos públicos hoje no Brasil promovem forte impacto em vários espaços sociais, inclusive no campo jurídico e, especialmente, no campo jurídico-acadêmico, foco deste estudo. Na medida em que ocorre o crescimento dos concursos públicos, em virtude de questões jurídicas, administrativas e políticas, organiza-se a partir dele toda uma gama de estruturas, atores e relações. Concomitantemente, a partir da Constituição de 1988, ocorre o advento do Exame de Ordem obrigatório para o exercício da advocacia e a expansão da educação jurídica por todo país. É neste contexto que buscamos explorar, com base na teoria dos campos, de Pierre Bourdieu, e por meio de pesquisa bibliográfica e empírica, o fenômeno dos concursos públicos, com ênfase nos agentes que ali atuam e as relações que estabelecem com o campo jurídico-acadêmico.

Palavras chave: Concursos públicos. Campo jurídico. Educação jurídica. Agentes.

SANTOS, Aline Sueli de Salles. **Las oposiciones en el campo jurídico-académico brasileño**. 322p. 2014. Tesis (Doctorado) – Facultad de Derecho, Programa de Postgrado en Derecho, Universidad de Brasilia (PPGD/UnB), Brasilia-DF, 2014.

RESUMÉN

Las oposiciones en el Brasil de hoy promueven un fuerte impacto en los distintos espacios sociales, incluso en el ámbito jurídico y en especial en el ámbito jurídico-académico, objeto de este estudio. En la medida en que se produce el crecimiento de las oposiciones, debido a cuestiones legales, administrativas y de política, se organiza, a partir de ellas, una serie de estructuras, actores y relaciones. Al mismo tiempo, desde la Constitución de Brasil de 1988, la llegada del Examen de Orden obligatorio para la práctica del derecho y la expansión de la educación legal se produce en todo el país. En este contexto que se determinó, con base en la teoría del campo, de Pierre Bourdieu, y por medio de la literatura y la investigación empírica, vamos explorar al fenómeno de las oposiciones, con énfasis en los agentes que trabajan en ellas y las relaciones que establecen con el campo académico del Derecho.

Palabras clave: Oposiciones. Campo del Derecho. Agentes. Enseñanza jurídica.

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

Tabela 1 – Processo de recrutamento para a carreira/função pública em países europeus.....	85
Tabela 2 – Organização normativa de seleção da função pública nos Estados-membros do Mercosul.....	88
Figura 1 – Formas de recrutamento de juizes nos países da Europa.....	92
Tabela 3 – Dispositivos normativos sobre a seleção para juizes e membros do MP no Mercosul.....	95
Tabela 4 – Tipos de treinamento obrigatórios para o exercício da advocacia na Europa.....	98
Gráfico 1 – Quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal.....	113
Figura 2 – Delimitação da área de atuação do Estado.....	119
Figura 3 – Instituições resultantes da Reforma do Estado.....	119
Gráfico 2 – Despesa média por poder com pessoal (apenas pessoal da ativa) – em Reais.....	125
Gráfico 3 – Quantitativo de servidores públicos federais aposentados e admitidos por concurso público 1995-2013.....	132
Gráfico 4 – Quantitativo de pessoal no Poder Judiciário.....	134
Gráfico 5 – Inscrição, presença e aprovação nos Exames de Ordem Unificados (2010-2013).....	136
Gráfico 6 – Evolução da quantidade de cursos de Direito no Brasil 1995-2012.....	224
Tabela 5 – Grupos de trabalho (GTs) do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI) relacionados à pesquisa e à educação em Direito.....	245
Tabela 6 – Agentes entrevistados de acordo com posições ocupadas no setor de concursos públicos.....	261
Tabela 7 – Motivações dos estudantes de direito com relação ao curso.....	268

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS.....	10
1 INTRODUÇÃO	14
2 OS CONCURSOS PÚBLICOS NA ESTRUTURA JURÍDICA DO ESTADO BRASILEIRO.....	23
2.1 Agentes públicos e processos de seleção.....	24
2.1.1 Agentes públicos	24
2.1.2 Seleção de agentes públicos.....	26
2.2 Os Concursos Públicos na legislação e no processo legislativo	29
2.2.1 Histórico dos concursos públicos no Brasil	30
2.2.2 Concursos públicos em geral na CB/1988	35
2.2.3 Concursos públicos no contexto da reforma administrativa e EC 19/1998	37
2.2.4 A disciplina infraconstitucional dos concursos públicos federais	42
2.2.5 O procedimento atual de seleção nos concursos públicos em geral	45
2.3 Os concursos públicos para carreiras jurídicas (e o Exame de Ordem da OAB).....	49
2.3.1 Concursos públicos para carreiras jurídicas constitucionais	50
2.3.2 Outros cargos públicos relacionados aos bacharéis em Direito	55
2.3.3 O Exame de Ordem e sua proximidade com os concursos públicos.....	58
2.4 Os Concursos Públicos na jurisprudência atual dos tribunais superiores ..	61
2.4.1 Obrigatoriedade de concurso público	63
2.4.2 Direito (subjeto) à nomeação	67
2.4.3 Limitações no acesso ao concurso público	70
2.4.4 Critérios de avaliação nos concursos públicos	73
2.4.5 Exame de Ordem na jurisprudência	75
2.5 Seleção de pessoal no direito comparado.....	79
2.5.1 Seleção para o serviço público civil em geral	80

2.5.2 Seleção para carreiras jurídicas	91
3 O MUNDO DOS CONCURSOS PÚBLICOS PARA ALÉM DE SEUS DELINEAMENTOS NORMATIVOS	103
3.1 A procura e a oferta por cargos públicos e carreiras jurídicas.....	104
3.1.1 Modos de organização da administração e serviço público na história brasileira: patrimonialismo e burocracia inacabada.....	105
3.1.2 Administração e serviço público no contexto da redemocratização e CB/1988: administração burcrática	110
3.1.3 Administração e serviço público nos governos FHC: a reforma gerencial	114
3.1.4 Administração e serviço públicos nos governos Lula e Dilma: retorno à administração burocrática	122
3.1.5 Administração e serviço público ligado à Justiça brasileira	132
3.1.6 Outros aspectos relacionados ao serviço público brasileiro	137
3.2 O mercado dos Concursos Públicos	139
3.2.1 O mercado de promoção de concursos públicos.....	141
3.2.2 O mercado de preparação para concursos públicos	144
3.2.3 O mercado de produtos e serviços acessórios ou derivados dos concursos públicos.....	160
3.2.4 Campo político dos concursos públicos e seus atores	166
4 A TEORIA DOS CAMPOS DE PIERRE BOURDIEU	171
4.1 Campo.....	171
4.2 Capital	178
4.2.1 Capital econômico.....	179
4.2.2 Capital cultural.....	180
4.2.3 Capital social	183
4.2.4 Capital simbólico	183
4.3 Habitus	185
4.4 Campo de poder.....	190
4.4.1 Campo estatal	193

4.5 Campo jurídico	195
4.5.1 Campo jurídico-acadêmico	199
4.5.2 Campo burocrático	201
4.5.3 Campo político	202
5 O CAMPO JURÍDICO-ACADÊMICO BRASILEIRO	205
5.1 Histórico da educação superior e de direito	205
5.2 Estrutura legal da educação superior	210
5.2.1 Estrutura legal da graduação em Direito	214
5.2.2 Estrutura normativa da pós-graduação em Direito	221
5.3 Expansão do ensino superior	223
5.4 Especialistas em ensino jurídico	232
5.5 Agentes do campo jurídico-acadêmico.....	237
5.6 O campo jurídico-acadêmico no campo jurídico.....	249
6 OS CONCURSOS PÚBLICOS NO CAMPO JURÍDICO-ACADÊMICO.....	257
6.1 Relações institucionais entre o campo jurídico-acadêmico e os concursos públicos	262
6.2 Bacharelados concursandos (ou vice-versa).....	267
6.3 Concursos públicos e serviço público.....	270
6.3.1 Pontes fracas	270
6.3.2 Pontos fortes	272
6.3.3 Resistências e propostas de mudanças	273
6.3.4 Concurso público e representação de interesses do setor no campo jurídico-político	275
6.4 Preparação para concursos públicos	277
6.4.1 Natureza da atividade: mercado.....	277
6.4.2 Como se ensina: “fast ensino”	277
6.4.3 O que se ensina: a responder prova	279
6.4.4 O professor de preparatório: a docência como talento.....	280
6.4.5 O trabalho no preparatório: acompanhamento de provas de concurso, desafio constante, vigor físico e o status de servidor	281

6.4.6 Serviços e produtos para a preparação para concursos: ocupando nichos de mercado	282
6.4.7 Valorização profissional e satisfação pessoal	284
6.5 Preparação para concursos públicos e campo jurídico-acadêmico.....	284
6.5.1 Objetivos de cada sistema de ensino: cada um no seu quadrado?	285
6.5.2 Docência em Direito na graduação e no preparatório: pragmatismo X resistência	286
6.5.3 Títulos acadêmicos: o doutor sem jogo de cintura	288
6.5.4 O capital relacionado aos concursos públicos no campo jurídico e no campo acadêmico: até o STF cita livro de concurso.	289
6.5.5 Concurso público e formação jurídica: afinal, fazer Direito ajuda?	293
7 CONCLUSÕES	296
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	303
ANEXO.....	321

1 INTRODUÇÃO

Os Concursos Públicos de seleção de pessoal para o serviço público tem um forte impacto na sociedade brasileira atual. Estima-se que mais de 12 milhões de pessoas estavam se preparando para concursos públicos em 2013, fazendo movimentar um comércio que gira em torno de R\$ 50 bilhões e crescimento de cerca de 40% ao ano.¹

Apesar da magnitude do fenômeno, ainda há poucos estudos sobre o tema, ainda mais na área jurídica, sem dúvida, uma das mais afetadas por essa realidade, e que é ao mesmo tempo, o motivo e o objeto desta pesquisa.

Durante a graduação, cursada na Universidade de São Paulo (USP) durante a dec. de 1990, o Estado Democrático de Direito, inaugurado pela Constituição do Brasil de 1988 (CB/1988), ganhava seus contornos, e foi justamente nessa época que iniciava a expansão do ensino superior brasileiro e da pós-graduação (*lato e stricto sensu*), em que os cursos de Direitos foram uns dos principais “beneficiados”; a criação de diretrizes curriculares para os cursos de Direito passou a exigir mudanças, como o trabalho de conclusão de curso e estágio curricular obrigatório; os direitos e garantias fundamentais começaram a adentrar na pauta política e na discussão de outros ramos do Direito (que não o Constitucional).

Neste contexto, o ingresso no mercado de trabalho jurídico também sentiu impacto significativo com a exigência de aprovação no Exame de Ordem da OAB (Exame de Ordem) para o exercício da advocacia, bem

¹ Não há pesquisas precisas e cientificamente confiáveis a respeito desses números. São estatísticas divulgadas por vários órgãos da imprensa com base em percepções de pessoas envolvidas com a “indústria dos concursos públicos”. De qualquer forma, é inegável que é um fenômeno nacional que envolve um contingente considerável de pessoas e valores, e impacta significativamente no mercado de trabalho, em especial, o jurídico, como se buscará demonstrar. A respeito, veja: JORNAL HOJE. Concurso público atrai brasileiros em busca de bons salários e estabilidade. Edição de 14/10/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2013/10/concurso-publico-atrai-brasileiros-em-busca-de-bons-salarios-e-estabilidade.html>>. Acesso em 17.11.2013. CONGRESSO EM FOCO. Concursos movimentam cerca de R\$ 50 bilhões. Edição de 06/04/2013. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/mercado-dos-concursos-movimenta-ate-r-50-bilhoes/>>. Acesso em 17.11.2013

como a universalização de concursos públicos para os cargos públicos que, por sua vez, diversificaram-se e se expandiram, em competência e estrutura.

Ou seja, a partir de então a entrada no campo jurídico-profissional estava condicionada ao Exame de Ordem e/ou um concurso público para um cargo de juíza, promotora, defensora pública (cargos exclusivos para bacharel em Direito), diplomata ou polícia (cargos não exclusivos, mas tradicionalmente com grande apelo na área).

Mesmo aprovada no Exame de Ordem resolvi me dedicar ao magistério de Direito e fui fazer meu mestrado (nessa altura, ano 2000, ainda raro e bastante valorizado², devido às exigências do Ministério da Educação - MEC, fruto do contexto brevemente apresentado acima e que será melhor explorado no trabalho).

Quando ingressei na carreira docente (e lá se vão mais de 12 anos) aí sim aquelas mudanças iniciadas na década de 1990 se fizeram mais claras e impactantes para mim, em especial, a exigência dos concursos públicos para o exercício de praticamente qualquer carreira jurídica.³ Fora a concorrência dos concursos públicos, que podem chegar a mais de 1000 candidatos por vaga, os egressos do curso de Direito ainda devem se submeter obrigatoriamente ao Exame de Ordem para o exercício da advocacia. Por exame são inscritos mais de 100 mil, tendo a aprovação média de menos de 30% (chegando a pífios 10% no 1º Exame de Ordem de 2013).⁴

O Estado brasileiro também mudou sensivelmente em várias das suas dimensões (das quais a política, administrativa e jurídica são as que nos interessam nesse trabalho), em grande parte impactados pelas disposições constitucionais e suas alterações.

² Hoje o diploma de mestrado é o mais comum entre professores de Direito no Brasil, como demonstrou uma pesquisa recente (2013) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (“Quem é o professor de Direito no Brasil?”), sobre o perfil deste profissional e que será melhor explorado ao longo da pesquisa. A pesquisa na íntegra pode ser acessada em: <[http://direitogv.fgv.br/sites/direitogv.fgv.br/files/arquivos/anexos/oed - relatorio_01 - quem_e_o_professor_de_direito_no_brasil.pdf](http://direitogv.fgv.br/sites/direitogv.fgv.br/files/arquivos/anexos/oed_-_relatorio_01_-_quem_e_o_professor_de_direito_no_brasil.pdf)>

³ A única profissão diretamente ligada ao Direito que consigo vislumbrar a não exigência de concursos públicos é a carreira docente em instituições particulares de ensino.

⁴ CONSELHO FEDERAL DA OAB. Lista de desempenho das IES no X Exame de ordem Unificado. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/desempenho-das-ies-1005403069.PDF>>. Acesso em 17.11.2013. <http://www.estadao.com.br/noticias/vida,taxa-de-aprovacao-no-exame-de-ordem-e-a-menor-desde-unificacao,1012145,0.htm> <http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2013/09/1642-mil-se-inscrevem-no-concurso-do-inss-para-300-vagas.html>

Essas realidades estão, a meu ver, diretamente relacionadas, e esse é o contexto sobre o qual está se desenvolvendo essa pesquisa e a partir do qual se apresentam sua problematização e hipóteses, que serão logo objetivamente apresentadas.

Desde então, a pressão exercida pelos concursos públicos sobre os cursos de Direito, as carreiras jurídicas e o serviço público em geral, bem como sobre a própria política é nítida, o que me motivou a entender melhor esse fenômeno na realidade brasileira atual. Ademais, o fato de ser professora efetiva (e, portanto, concursada) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), com dedicação profissional exclusiva à docência na graduação e pós-graduação (*lato e stricto sensu*) na área jurídica, colocou-me longe do setor de preparação para concursos públicos, o que pareceu ser uma característica interessante para o estudo do setor.

É fundamental explicitar a delimitação desta pesquisa que se preocupa apenas com os concursos públicos de provas ou provas e títulos (art. 37, II da CB/1988) para a seleção de pessoal para a Administração Pública. Por se tratar de uma pesquisa no âmbito do Direito, o Exame de Ordem da OAB (art. 8º, IV, da Lei 8906/1994) também será objeto de discussão na medida em que dialogue com os concursos públicos. Não são objeto de análise outros exames públicos, como o Exame de Suficiência dos profissionais contábeis⁵, os de ingresso em cursos (como os vestibulares e exames de residência médica, de mestrado ou doutorado) ou de avaliação de níveis de ensino (ENEM, ENADE), ainda que eles possam aparecer na pesquisa em outros momentos.

⁵ Em 2010 (por meio da Lei 12249/2010) foi instituído o Exame de Suficiência pelo Conselho Federal de Contabilidade como condição para registro e exercício profissional dos bacharéis e técnicos contábeis (no primeiro exame de 2013 foram aprovados 35,6% dos bacharéis e 52,93% dos técnicos). Apesar desse Exame se encaixar no conceito do objeto pesquisado, ele não será alvo do estudo por ter se tornado obrigatório no curso desta pesquisa e não se relacionar diretamente com a área jurídica. A respeito: SOBRINHO, Osvaldo Américo de Oliveira; CRUZ, Marlei Chaves da. A importância da regulamentação da profissão contábil: o exame de suficiência. Disponível em: <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2011/11/10/outros/eb6ae262636b30072bd8dfb50ff44f4b.pdf>>. Também vale indicar que o Conselho Federal de Medicina tenta há anos instituir exame (PLS 217/2004) semelhante, e em 2012 a seccional de São Paulo, que desde 2005 vinha aplicando um exame de forma facultativa para os formandos em Medicina, aplicou a avaliação como requisito obrigatório para todos os que pretendem exercer a medicina no estado (Resolução CREMESP nº 239 de 25/07/2012). O desempenho geral foi de 54,5% dos inscritos reprovados, mas, nesse caso, a aprovação não é um critério para lograr o registro, apenas o realização da prova. Todos os dados foram retirados dos sites oficiais das entidades citadas.

Importante destacar ainda que, tal qual o estudo de Fernando Fontainha sobre o concurso para a magistratura francesa, “o concurso, para este trabalho, não é bom, nem mau, nem justo, nem injusto, é algo que acontece entre pessoas que estão empenhadas em dar-lhe um sentido sociologicamente verificável.” (2013, p. 87)

E é justamente esse “sentido dos concursos públicos” que se buscou nessa pesquisa, dentro de um campo social específico em que ele provoca um forte impacto, o campo jurídico nacional, e de forma mais delimitada, no campo jurídico-acadêmico

Com isso, esta pesquisa quis saber como os concursos públicos estão constituídos no Direito, no Estado e na sociedade brasileira? Quem são seus agentes, quais seus capitais e relações (de força e de luta) no campo jurídico-acadêmico?

A hipótese é que a exigência de aprovação em Concursos Públicos (e no Exame de Ordem, para os bacharéis em Direito exercerem a advocacia) após a CB/1988 impactou fortemente o campo jurídico brasileiro, promovendo uma nova dinâmica de forças na luta para dizer o Direito.

Uma vez que as profissões jurídicas são essencialmente públicas (com exceção da advocacia e magistério que também podem ser exercidas no âmbito privado) e que houve uma exponencial expansão de oferta de vagas no serviço público e nos cursos de Direito, desde então, os Concursos Públicos viraram verdadeiros filtros estruturais para a ocupação de posições e a distribuição de capital dentro do campo jurídico.

Além disso, os Concursos Públicos, além de selecionar quem desempenha determinados papéis e contribuir para definir o valor que eles detêm no campo jurídico, também proporcionaram a legitimação de agentes (e instituições), *habitus* e capitais deles derivados diretamente, que se relacionam e disputam poder no interior do campo do Direito.

Assim esse estudo se desenvolveu para conhecer as estruturas, agentes, capitais e *habitus* provenientes dos Concursos Públicos que fazem parte do campo jurídico brasileiro atual, bem como as relações de força e disputas que eles participam no campo jurídico-acadêmico, com base referencial-metodológica em Pierre Bourdieu.

Para tanto, analisamos como os Concursos Públicos estão inseridos e estruturados na sociedade brasileira, particularmente após a Constituição do Brasil de 1988, com vistas a conhecer as estruturas institucionais que o concurso público está vinculado, pois é a partir dessas estruturas que os agentes a ele vinculados vão agir no campo. Por meio do mapeamento das estruturas, agentes, capitais e *habitus* vinculadas aos concursos públicos no âmbito da administração pública e ao mercado, será possível dimensionar o impacto do fenômeno dos concursos públicos na sociedade atual. A apresentação de como Pierre Bourdieu trata dos campos de poder, em especial o campo jurídico, vai dar a base teórica necessária para compreender o campo jurídico-acadêmico brasileiro e situar os concursos públicos no campo por meio das relações de poder e disputa que eles participam, com relevo para os agentes que ali atuam.

Toda a pesquisa se desenrola metodologicamente com base na obra de Pierre Bourdieu e seus conceitos-chave: campo, capital, agentes, cujas definições serão a seguir brevemente apresentadas de tal modo que possibilite o andamento da pesquisa, já que eles serão retomados e melhor desenvolvidos e aplicados aos campos objetos desta tese.

Antes disso, importa situar o pensamento do autor no contexto do pensamento sociológico contemporâneo, área em que ele mais atuou (apesar da sua formação em Filosofia e seu início de trajetória mais ligado à Antropologia) e onde sua obra tem maior impacto.

“A problemática teórica dos escritos de Bourdieu repousa essencialmente sobre a questão da mediação entre o agente social e a sociedade.” (ORTIZ, 1983, p. 8) Ou seja, o autor busca romper com a perspectiva dualista do conhecimento sociológico que ora prima pelo objetivismo das estruturas sociais (Marx, Durkheim), ora pelo subjetivismo dos indivíduos (Weber), com a pretensão de articular essas duas visões em torno de uma teoria da prática, em que há uma “dialética da interioridade e da exterioridade, isto é, da interiorização da exterioridade e da exteriorização da interioridade” (BOURDIEU, 1983, p. 60). Dessa dialética nasce o conceito central de *habitus*, que será analisado mais adiante.

Esse conhecimento praxeológico elaborado por Bourdieu propõe, então, uma fórmula que incorpora e relaciona os principais elementos de sua

teoria, assim expressa: “[(*habitus*) (*capital*)] + campo = prática.” (2007a, p. 97) A fórmula busca ressaltar que as ações individuais não são fruto de meras opções conscientes e/ou interessadas, mas que essas decisões são influenciadas por todo um conjunto de estruturas⁶ e disposições próprias da área (historicamente construídas) em que a ação vai ser empreendida, de acordo com a trajetória do indivíduo e seu poder de atuação naquele contexto. E claro, essa ação impacta no campo, promovendo um círculo entre o que leva a ação a ser feita e a ação em si, eliminando a barreira entre objetivismo e subjetivismo que ele critica.

Por que Bourdieu?

Por mais interessante e reverenciada que possa ser a obra de Pierre Bourdieu, a apresentação dos marcos teóricos da pesquisa não responde à pergunta: por que estudar os Exames Públicos sob a perspectiva de constituição de um novo campo na realidade nacional? O que isso pode acrescentar ao estudo e conhecimento da sociedade brasileira e, desdobramento reflexo, intervir para o seu desenvolvimento? É o próprio Pierre Bourdieu que responde, referindo-se, no caso, ao campo político, mas que pode ser generalizado para todos os campos sociais.

A noção de campo político tem muitas vantagens: ela permite construir de maneira rigorosa essa realidade que é a política ou o jogo político. Ela permite, em seguida, comparar essa realidade construída com outras realidades como o campo religioso, o campo artístico... e, como todos sabem, nas ciências sociais, a comparação é um dos instrumentos mais eficazes, ao mesmo tempo de construção e de análise. (BOURDIEU, 2011b, p. 194)

Assim, a escolha deste referencial para a pesquisa não se deu *a priori*, mas surgiu ao longo da pesquisa como um instrumental teórico adequado para analisar o objeto desejado, esse sim, alvo de dúvidas e angústias, e vetor para o desenvolvimento de todo o estudo.

⁶ Bourdieu utiliza o termo estrutura atendo-se a uma “definição minimal” quando “as partes constitutivas de uma sociedade estratificada, classes ou grupos de status [...] mantêm entre si [se e em que medida] outras relações além da mera justaposição e, por conseguinte, manifestam propriedades que resultam de sua dependência relativamente à totalidade. Mais precisamente, de sua posição no sistema completo das relações que determina o sentido de cada relação particular.” (2007b, p. 3)

Desde então, essa pesquisa vem buscando construir, dentro dos padrões do “arbitrário cultural”⁷ do campo acadêmico em que ela se insere, uma descrição densa dos agentes (e instituições), capitais e *habitus* que caracterizam os concursos públicos, bem como as relações internas e externas que os envolvem, no contexto do campo de poder e em especial no tocante aos campos jurídico, acadêmico, político e burocrático.

Esta proposta segue o que indica Bourdieu: para estudar os campos sociais julga necessário enfrentar 3 momentos distintos e internamente conectados, quais sejam: refletir sobre a posição do campo em questão e seu capital particular frente ao campo de poder; traçar um mapa da estrutura objetiva das relações entre as posições ocupadas pelos agentes e instituições que competem pelo domínio legítimo do campo; e analisar os *habitus* dos agentes, que, dependendo de sua trajetória dentro do campo, propiciarão maiores ou menores oportunidades de atualização do próprio campo (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 159-160). Esse caminho está sendo percorrido para explorar todos os campos objetos dessa pesquisa no contexto do Estado e da sociedade brasileira.

Para seguir essa recomendação, uma pesquisa sobre um campo social não pode cingir-se a uma análise meramente empírica ou, por outro lado, estritamente teórica, sendo inseparáveis esses dois aportes. Tampouco deve limitar-se a recorrer a uma única estratégia metodológica, ou a apenas determinada técnica de pesquisa, de modo a ter que escolher entre métodos qualitativos ou quantitativos, etnográficos ou estatísticos etc. “Tantas oposições desprovidas de sentido”, lamenta Bourdieu (1996, p. 14).

Reconhece-se nesta empreitada que, em uma perspectiva contemporânea, a pesquisa científica está cada vez mais individualizada e por isso parece claro a necessidade de construção de métodos de pesquisa específicos para a realização de trabalhos específicos (BECKER, 1999, p. 12-13). Nesse sentido, para melhor abordar o objeto de estudo, estão sendo utilizados variados métodos, técnicas e instrumentos de pesquisa, no intuito e no limite de servir aos propósitos desta tarefa de caracterizar e compreender o fenômeno dos concursos públicos, em especial a partir do campo jurídico.

⁷ Vide definição de arbitrário cultural no tópico sobre Capital, relacionado ao capital cultural.

Toda essa investigação e o material dela recolhido objetiva atender o alerta de Bourdieu de que “a noção de campo é, em certo sentido, uma estenografia conceptual de um modo de construção do objecto que vai comandar – ou orientar – todas as opções práticas da pesquisa.” Esse objeto, no entanto, não está isolado e só pode ser apreendido no “conjunto de relações de que retira o essencial de suas propriedades.” (2011a, p. 27) Esse conjunto de relações, por sua vez, serão certamente melhor conhecidas se se reconhece que elas se expressam de múltiplas formas que possibilitam (exigem) diversos modos de captura para que sejam exploradas no campo acadêmico.

Qualquer que seja o seu objeto de estudo, fora das pesquisas puramente teóricas e do recurso aos dados já constituídos pelos organismos produtores de estatísticas, ele deve confrontar suas hipóteses com a realidade e realizar investigações em campo. Nessa fase, pode, alternativa ou complementarmente, utilizar diferentes técnicas. (BONNEWITZ, 2003, p. 37)

É assim nesta tese: uma construção quase prêt-à-porter do pensamento, com uma metodologia construída para ela, a partir das possibilidades de pesquisa que se apresentaram. Ainda mais no caso desta pesquisa, haja vista tratar-se de um fenômeno social ainda subestudado no campo acadêmico, frente à dimensão que ele representa. Ademais, o que se sabe sobre os concursos públicos apresenta uma visão fragmentada do processo (apenas a parte de controle judicial; ou de recrutamento, por meio dos editais; ou do que é pedido nas provas, por meio do mercado de preparação para concursos; além de poucos outros recortes).

Neste sentido, esta tese propõe a apresentar os concursos públicos de modo mais geral e multidimensional, em perspectiva teórica e empírica, ainda que encontre limites na sua apresentação, denotadamente em função da área dentro da qual esta tese se desenvolve e a problematização que ela traz.

Por isso, à construção do objeto da tese, os concursos públicos, nos capítulos iniciais, segue-se a reflexão sobre sua presença e impacto no campo jurídico brasileiro, com uma preocupação maior em apresentar e

entender os diferentes agentes envolvidos com concursos públicos, a partir do referencial teórico de Bourdieu.

Assim, podem ser citadas como ferramentas especialmente as pesquisas bibliográficas e documentais, sendo que essa última refere-se tanto a documentos oficiais e institucionais, como normas jurídicas, editais e atos relativos a concursos públicos, estatísticas, e tantos outros materiais e atos; quanto a documentos produzidos por indivíduos ou coletivos sem qualquer representatividade formal, ainda que com legitimidade para se pronunciar (por participar do campo) e fornecer informações relevantes para a compreensão dos relativos campos em que se inserem. Aqui nos referimos a blogs pessoais, comunidades virtuais etc.

Reconhecendo o esforço de pesquisa e os riscos que essa proposta impõe pela indeterminação a priori das fontes, cada aporte metodológico empregado o será na medida em que sua abrangência e forma de utilização sejam condizentes com o que se está a analisar e devidamente justificada (defendida) ao longo do texto.

Essa pesquisa é, portanto, em um dado sentido, datada. Ela buscou, a partir da sistematização dos concursos públicos como um fenômeno social nacional, analisar o estado atual (2013-2014, quando foi feita toda a parte da pesquisa empírica) campo jurídico-acadêmico nacional, sob o afluxo desse conjunto de estruturas e atores relacionados aos concursos públicos.

Para isso, então, apresentarei inicialmente os concursos públicos (e o Exame da Ordem) no contexto do jurídico-institucional brasileiro, por meio da história e evolução da legislação e jurisprudência, e dos valores que o sustentam, bem como um sucinto panorama das seleções públicas no direito comparado, destacando as carreiras jurídicas.

A seguir traçamos um panorama mais empírico e sociológico dos concursos públicos na atualidade nacional. Aqui enfocamos os concursos públicos no contexto da organização do serviço público civil e como segmento de mercado, mostrando sua n brasileira para refletir sobre essa parcela do espaço social tendo como referencial a teoria dos campos de Pierre Bourdieu, conforme foi apontado nesta introdução.

2 OS CONCURSOS PÚBLICOS NA ESTRUTURA JURÍDICA DO ESTADO BRASILEIRO

É fato que todo mundo que foi, é ou pensa em ser estudante de Direito, certamente já se deparou com algum pensamento envolvendo os concursos públicos (ou o Exame de Ordem, no mínimo). Devido à peculiaridade do campo jurídico é praticamente inevitável se confrontar com provas e outras avaliações que, sob o pretexto de atestar e classificar nossa capacidade, vão permitir, ou não, nosso ingresso neste campo como profissionais.

Os concursos públicos, apesar de não serem uma novidade no Estado e nas constituições brasileiras, ganharam nesta Constituição de 1988 (CB/1988) uma dimensão bastante alargada como critério básico para o acesso aos cargos e empregos públicos (para toda a Administração Pública).

Já o Exame da Ordem como avaliação obrigatória para que o bacharel em Direito possa se habilitar como advogado começou a ser exigido há cerca de 15 anos, e nos parâmetros atuais, unificado, só em 2010.

Assim, a partir da CB/1988, mas especialmente com a entrada do séc. XXI, essas avaliações destinadas à seleção de pessoal para exercício profissional de interesse público⁸ vão se instaurar em meio às estruturas sociais exercendo tal força e com tantas particularidades, que afetarão profundamente o campo jurídico brasileiro (como defenderei no último capítulo).

Assim, este capítulo apresenta como o Estado seleciona seus agentes públicos, com destaque para os concursos públicos, por meio da análise da legislação e jurisprudência atual acerca do tema, e um panorama geral de como isso é feito em outros países do mundo, por meio do direito comparado. Este capítulo desenvolve-se metodologicamente com base em pesquisa legislativa, doutrinária e jurisprudencial, tendo o último tópico

⁸ O agente público só tem razão de ser em função do interesse público, e o advogado, exerce função essencial à justiça, logo, seu trabalho, mesmo que prestado no setor privado, também é de interesse público.

recorrido a sites e estudos oficiais dos Estados e entidades que foram objeto da pesquisa.

2.1 Agentes públicos e processos de seleção

A forma de selecionar pessoas (físicas) para prestar serviços ao Estado e agir em seu nome pode ser bem diferente a depender do tipo de agente público e suas atribuições, bem como do modelo de Estado e de Administração Pública a qual se refere.

2.1.1 Agentes públicos

Toda pessoa física que age em nome do Estado pode ser enquadrado como agente público⁹, nos termos da Lei 8429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa):

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. [Administração pública direta e indireta, de todos os poderes e entidades com aporte ou suporte financeiro público]

É verdade que o Direito Administrativo não tem uma denominação certa e unívoca das pessoas físicas que atuam em nome do Estado e das entidades da administração e tampouco de seus diversos tipos. Entre as várias classificações possíveis, vamos apontar a de Maria Sylvia di Pietro (2012, p.

⁹ No mesmo sentido o Código Penal refere-se a funcionário público, colocando-o como sujeito ativo de vários crimes, a despeito da Constituição do Brasil de 1988 não ter utilizado nenhuma vez esse termo em seu texto. “Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. § 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. § 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público.”

581), que divide os agentes públicos em agentes políticos, militares, particulares em colaboração com a administração e servidores públicos¹⁰.

Os primeiros são aqueles que desempenham função política, no sentido de formar a vontade superior do Estado, com atribuições derivadas diretamente da Constituição. São tradicionalmente os chefes e primeiro escalão do Poder Executivo e os membros do Legislativo, e, em tendência mais recentemente, também os membros do Poder Judiciário e até do Ministério Público (MP). Estes agentes são investidos por meio de eleições (chefe do Executivo e membros do Legislativo), nomeações (ministros e secretários no Executivo, membros dos Tribunais e chefes dos Ministérios Públicos) e concursos públicos. Ressalte-se que, ao que pese as discussões a respeito do enquadramento dos magistrados e membros do MP como agentes políticos no que tange a suas competências e prerrogativas, não se duvida que eles são selecionados por concurso público para ocupar cargo público, tendo vínculo de natureza estatutária com o Estado, como será melhor detalhado abaixo. Nesse sentido podem ser entendidos como servidores públicos. Já o primeiro grupo (Chefia do Executivo e legisladores) não são, a priori, servidores públicos.

O segundo tipo indica aqueles que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração, podendo fazê-lo sob títulos diversos: por delegação do Poder Público; por requisição, nomeação e designação; ou para gestão de negócios. Aqui o vínculo é, em geral, transitório e não obedece, necessariamente, aos meios tradicionais de seleção, ainda que tenham que seguir os princípios da Administração Pública e o sorteio seja uma realidade para convocar jurados e mesários, por exemplo.

E os militares, ao que pese possuírem regimes estatutários próprios, calcados nos princípios da hierarquia e da disciplina característicos destas corporações, não apresentam, conceitualmente, diferenças significativas com a categoria dos servidores públicos¹¹, que são, por sua vez, “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração

¹⁰ Só a título de complementação, também vale apontar a classificação de Hely Lopes Meirelles, pela influência que ainda exerce no Direito Administrativo (mesmo depois de quase 25 anos de sua morte, mas com “atualizações” sistemáticas de sua obra mais conhecida “Direito Administrativo Brasileiro”). Para o autor, os agentes públicos dividem-se em: agentes políticos, honoríficos, delegados, credenciados e administrativos (MEIRELLES, 1998, p. 74)

¹¹ Até a EC 19/1998 os militares eram nomeados servidores militares pela CB/1988.

paga pelos cofres públicos” (DI PIETRO, 2012, p. 515). Englobam servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários.

Os servidores estatutários ocupam cargo público (criado por lei), com acesso por meio de concurso público (cargos efetivos) ou por livre nomeação (cargos em comissão). Os empregados públicos tem com a administração uma relação contratual, regida mormente pela CLT, enquanto os servidores temporários desempenham função pública, em situações previstas em lei e por tempo determinado.

É este grupo, especialmente servidores estatutários e empregados públicos, que nos interessa, uma vez que são os que estão constitucionalmente vinculados à seleção por concurso público (os servidores temporários não são escolhidos por concurso público, mas por seleção pública, processo mais simplificado), como trataremos adiante.

Destaco, então, que usaremos ao longo do trabalho o termo servidores públicos ou serviço público¹² para nos referirmos às duas categorias acima mencionadas que se sujeitam à seleção por concurso público (de provas ou provas e títulos), a despeito do termo também englobar os servidores temporários que não são objeto deste estudo (e que serão explicitamente indicados, caso necessário).

2.1.2 Seleção de agentes públicos

¹² Não se desconhece as diferentes acepções que podem ser dadas à expressão “serviços públicos” nem sua natureza cambiante no tempo e no espaço, como bem aponta Maria Sylvia di Pietro (2012, p. 99-104), mas sempre mantendo um núcleo básico que abriga a prestação de atividades materiais com a presença do Estado, para atender interesses da comunidade. Neste trabalho usaremos a expressão mormente em seu conceito amplo, originado na Escola do Serviço Público francesa, na linha adotada no Brasil por Mario Masagão e Edmir Netto Araújo (*apud* DI PIETRO, 2012, p. 102) que entendem os serviços públicos como toda atividade exercida pelo Estado para cumprir suas finalidades, incluindo a administração e jurisdição, em qualquer dos Poderes. Para a maioria dos administrativistas contemporâneos brasileiros que tratam do tema, no entanto, o serviço público deve ser entendido em sua concepção restrita, que diferencia os serviços públicos das outras atividades de estado, como legislação e jurisdição, bem como de outras atividades administrativas, quais sejam, a polícia, a intervenção e o fomento. Ainda assim, não há consenso entre estudiosos do tema sobre a extensão do conceito, uma vez que alguns apontam a necessidade do regime de direito público na caracterização dos serviços públicos (DI PIETRO, 2012, p. 106); os que admitem uma pluralidade de regimes (ARAGÃO, 2009); e outros indicam que são serviços públicos apenas os que podem ser usufruídos individualmente (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 665). Além disso, há uma série de classificações sobre serviços públicos dentro desta concepção, que não são úteis para esse momento do trabalho.

Sobre a forma de selecionar os agentes públicos, ao longo da história houve várias formas para ocupar um lugar na estrutura do Estado: compra e venda, herança, arrendamento, sorteio, nomeação, eleição e concurso, conforme expõe José Cretella Jr. (2006, p. 352). Delas, as três primeiras formas, eminentemente patrimonialistas, não são aceitáveis em um Estado de Direito. No direito brasileiro fez-se histórica e claramente a opção pelos concursos públicos para escolher, como regra, os futuros servidores públicos.

As demais possibilidades coadunam com a separação entre público e privado, em que se assenta oficialmente o Estado de Direito, e seguem sendo utilizadas em determinadas situações: como critério final de desempate em concursos públicos e demais certames administrativos (sorteio); para um órgão (ou mais – atos complexos) designar pessoas para cargos em comissão ou cargos específicos do alto escalão, como os ministros do STF (nomeação); ou para definir por sufrágio quem ocupará a presidência de autarquias profissionais ou educacionais (eleição).

Para ele o concurso pode ser entendido de modo geral como

a série complexa de procedimentos para apurar as aptidões pessoais apresentadas por um ou vários candidatos que se empenham na obtenção de uma ou mais vagas e que submetem voluntariamente seus trabalhos e atividades a julgamento de comissão examinadora. (CRETELLA JR., 2006, p. 356)

Vejamos que a definição de Cretella Jr. Tem um tom atemporal, não se restringindo aos concursos públicos tal como estabelecidos na CB/1988.

Já Francisco Longo (2007, p. 67-69) ao estudar a gestão de pessoas em Estados de Direito contemporâneos (em especial os ditos países desenvolvidos) identifica que a exigência de tornar públicos os cargos vagos é o “mínimo comum” para se reconhecer uma função ou serviço como público (como emprego ou carreira¹³), e aponta os principais tipos de seleção. Há

¹³ Conforme Francisco Longo (2007, p. 70-72) os sistemas de emprego “estão organizados a partir das necessidades de pessoal, a curto prazo, da administração”, enquanto os sistemas de carreira “baseiam-se numa estrutura hierarquizada dos cargos públicos”. Ele sintetiza as diferenças entre esses sistemas de função pública na sua “relação com o mercado de trabalho. No primeiro caso, as necessidades quantitativas e qualitativas de pessoal são basicamente satisfeitas mediante ajuste externo, isto é, recorrendo ao mercado. No segundo, mediante o

países em que organização o serviço público está mais calcada no sistema de emprego e no qual a seleção se dá a partir da publicação de um edital público, tendo os responsáveis pelas unidades recrutadoras uma ampla margem de discricionariedade (aponta Suécia, Holanda e Dinamarca como exemplos).

Mais voltados ao sistema de carreiras há 3 modelos de sistemas de acesso:

– o modelo francês: é o mais difundido entre os países latinos. Centrado no concurso¹⁴, que apresenta ao menos 4 requisitos:

a) um número de cargos vagos (no concurso típico o número costuma ser alto), determinados com precisão; b) uma banca julgadora independente do poder político, dos candidatos e dos dirigentes das unidades em que existem vagas; c) uma classificação dos candidatos admitidos por ordem de mérito (normalmente feita depois da realização de um exame sobre matérias de um programa previamente conhecido e composto, pelo menos em parte, por provas escritas anônimas), e d) a obrigação da autoridade respeitar a classificação resultante. (LONGO, 2007, p. 68)

– o sistema alemão: modelo “formalizado de seleção por etapas, que combina teoria e prática.” Além de exames públicos, há serviços preparatórios e estágios probatórios, sendo a decisão final responsabilidade dos entes recrutadores, com a participação de representantes do pessoal. Não encontrou difusão significativa entre outros países, com exceção de Luxemburgo, que o adota em parte.

– o sistema britânico: neste modelo a seleção e recrutamento para a administração pública ficam a cargo de um órgão central independente, que se utiliza de concursos abertos (com o uso de múltiplas técnicas), a fim de selecionar um perfil de funcionário generalista (sem formação acadêmica específica). Este sistema é observado em países de tradição anglo-saxã.

Para cada um desses modelos há críticas específicas¹⁵ e uma comparação final:

recrutamento para os postos definidos como de acesso.” Interessante notar como o sistema brasileiro trata a idéia de carreira, como será melhor discutido na análise da jurisprudência sobre concursos públicos e no tópico que se discute o serviço público no Brasil.

¹⁴ O autor ainda inclui associado a esse modelo o papel das escolas de formação de funcionários, com a ressalva que essa característica, muito forte na França, não teve a mesma repercussão mundo afora (LONGO, 2007, p. 68).

¹⁵ No modelo francês, o corporativismo; no alemão, a manutenção do monopólio dos juristas na função pública; e no britânico, o distanciamento entre os critérios da comissão e dos gestores.

Os países que adotam o modelo francês acentuam o papel dos instrumentos de seleção, criando sistemas de garantias fundamentalmente formais. O modelo alemão, também muito formalizado, busca assegurar a capacitação teórico-prática ao longo de um processo prolongado. O modelo britânico, mais flexível nos instrumentos, insiste, sobretudo, no profissionalismo e na independência dos órgãos de seleção. (LONGO, 2007, p. 70)

Em comum aos três modelos está sua fundamentação: preservar a meritocracia e a isonomia (mais adiante esses valores que buscam fundamentar e legitimar os concursos públicos serão melhor trabalhados).

Na raiz dos concursos públicos está a ideia que, havendo uma separação entre esfera pública e privada, é necessário assegurar que o serviço público será potencialmente acessível a todas/os que preencherem determinados requisitos razoáveis, sem a interferência positiva ou negativa de questões particulares. Aí reside a isonomia.

Para ocupar os postos de trabalho do Estado deve haver uma seleção, seja porque a quantidade de vagas é menor que a de interessados, seja porque há funções que precisam de uma aferição mais detida de conhecimentos e expertise. De qualquer forma, a escolha daqueles que vão realizar a função pública deve se pautar no mérito de cada um; os melhores devem ocupar as vagas disponibilizadas pelo Estado.

Nesse sentido, a seleção isonômica e por mérito serve tanto no contexto de um Estado burocrático ou gerencial (ou mesmo societal¹⁶); o que muda é como esses valores são aplicados aos processos de seleção.

2.2 Os Concursos Públicos na legislação e no processo legislativo

O concurso, como o apresenta José Cretella Jr. acima (2006), sem as especificidades colocadas pela Constituição atual, não é algo novo

¹⁶ Esses modelos de administração pública serão melhor apresentados no capítulo a seguir, mas em linhas gerais a administração burocrática calca-se na busca de uma gestão profissional e impessoal por meio de mecanismos de controle prévio e formal, a administração gerencial foca nos resultados, defendendo maior autonomia e flexibilidade nos mecanismos de gestão e controle, e a administração societal busca assegurar uma participação social efetiva na gestão e controle da Administração Pública.

para o Estado e para a Administração Pública nacional, nem para outros países que assentam nos pilares dos estados de direito.

2.2.1 Histórico dos concursos públicos no Brasil

Desde a independência do Brasil e sua primeira Constituição (1824), tanto ela, como as que se seguiram, sempre trouxeram dispositivos que asseguravam o acesso aos cargos públicos em obediência ao princípio da igualdade de todos perante a lei¹⁷.

Também já havia desde a primeira Constituição uma ligação desta isonomia no acesso aos cargos públicos ligado ao mérito, como se vê: “Art. 179, XIV. Todo o cidadão pode ser admittido aos Cargos Publicos Civis, Politicos, ou Militares, sem outra differença, que não seja dos seus talentos, e virtudes.” E, ainda que a ausência de balizas normativas mais específicas (além de severas restrições no conceito de cidadão) deixasse, na prática, imensa liberdade aos governantes para prover os cargos, Luiz Carlos Couto (1966 *apud* BARBOSA, 1996, p. 71) aponta exceções, como legislação de 1831, de organização do Tesouro Público Nacional e Tesourarias da Províncias, que trazia o concurso como forma de ingresso.¹⁸

Mas, apesar das disposições constitucionais nesse sentido, só haverá regra constitucional instituindo um procedimento com vistas a assegurar igualdade de oportunidades de acesso aos cargos públicos na Constituição de 1934, quando, com Vargas, inaugura-se um modelo de administração pública burocrática (cujo conceito será melhor explorado no início do capítulo seguinte). Ali encontramos: “Art. 170, §2º a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos”. (grifos nossos)

¹⁷ Como já dito, retornarei adiante ao tema da igualdade nos concursos públicos, mas não se pode deixar de registrar que, no caso brasileiro, este princípio já nasce maculado pela escravidão negra.

¹⁸ “Não se admitirá de ora em diante pessoa alguma, senão por concurso, em que se verifique que o pretendente tem os princípios de gramática da língua nacional e da escrituração por partidas dobradas e cálculo mercantil, unindo a isto boa letra, boa conduta moral e idade de vinte e um anos para cima. Os casados em igualdade de circunstâncias serão preferidos aos solteiros.” (COUTO, *apud* BARBOSA, 1996, p. 71-72)

Note-se que a extensão da exigência de concursos públicos é bastante restrita [se comparada à atual], já que ela só vale para a primeira investidura (sendo possível provimentos derivados, sem que se desse novo concurso); dos cargos de carreira (e não para os cargos isolados); com a avaliação podendo ser feita exclusivamente na modalidade de títulos (sem a realização de provas). (SANTOS, 2009)

Também a Constituição de 1934 deixa claro que o acesso aos cargos público não podem trazer distinções de sexo e estado civil (art. 168), além de aparecem outros dispositivos que tratam de concursos para cargos específicos (magistério, magistratura e MP), além da garantia de estabilidade aos “funcionários públicos” concursados depois de 2 anos (10 anos para a estabilidade dos demais - art. 169).

Esse dispositivo constitucional foi acompanhado de uma estrutura administrativa que visava operar essa mudança de tal forma que, “Conjugando os interesses deste corpo de funcionários federais [elite especializada] e o governo, em 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), que pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, se transformou no DASP [Departamento Administrativo do Serviço Público].” (RABELO, 2011, p. 134)

No DL 579/1938, vê-se que é atribuição do DASP “selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura” (art. 2º, d) e a existência de uma Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (bem como de uma Divisão de Extranumerários) (art. 3º).

A partir a Constituição de 1934, todas as constituições brasileiras (mesmo as outorgadas) vão trazer o concurso público como forma de seleção para o provimento de cargos públicos, em maior ou menor medida, mas nunca exigido no rigor dado pela CB/1988, em especial a respeito de dois pontos: o concurso poderia ser provas ou títulos, e valia apenas para o ingresso em carreira do serviço público.

Apesar desta exigência de concurso público para ingresso no serviço público, as constituições que se seguiram à de 1934 inaugurando novos períodos político-administrativos no Brasil, quais sejam, a redemocratização depois do fim do Estado Novo (1945-1964), com a

Constituição de 1946 e a ditadura militar (1964-1985), com a Constituição de 1967, trouxeram dispositivos que garantiam estabilidade a funcionários não concursados (CB/1946: art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT; CB/1967: art. 177, § 2º). Ou seja, legitimavam a burla aos concursos públicos, relativizando sua importância e desmoralizando o instituto, o que, infelizmente, repetiu-se também na CB/1988, como veremos.

Por meio dos anais da Assembleia Constituinte de 1986 vê-se que o tema dos concursos públicos veio à pauta por diversas vezes, em especial na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos e, também, nas sessões ordinárias (mormente quando relacionadas a casos concretos trazidos pelos Constituintes de desrespeito à regra de concursos públicos ou a “direitos” – interesses – de concursandos e aprovados) e na Comissão de Sistematização.

Por ocasião da presença do Ministro de Administração do governo Sarney, Aluísio Alves, em maio de 1987, ele apresentou o quadro geral de funcionários públicos: quase 100 mil ingressaram sem concurso público¹⁹, de cerca de 530 mil funcionários públicos nas Administrações Direta e Autárquica²⁰ (lembrando que o concurso só era exigido para primeira investidura, sendo lícita a prática de concurso interno (seleções voltadas apenas para aqueles que já são servidores) (BRASIL. ANC. SCDTSP, 1987, p. 169).

As duas qualidades mais destacadas dos concursos públicos pelos constituintes foram mérito e profissionalização, sem, praticamente, nenhuma objeção²¹ a essa forma de seleção como o método geral para a

¹⁹ É nessa realidade que vai se fundamentar a proposta, muito discutida e apontada por vários deputados como um grande “trem da alegria”, que foi transformada no art. 19 do ADCT que dispõe: “Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público. § 1º - O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei. § 2º - O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do “caput” deste artigo, exceto se se tratar de servidor. § 3º - O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.”

²⁰ A esses números soma-se, ainda, 40 mil terceirizados. E, além disso, o quantitativo de funcionários na Administração Pública Indireta que incluía as empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias especiais chegava próximo a 1,3 milhão.

²¹ Algumas poucas e isoladas intervenções foram apresentadas alegando que o concurso é moroso, e, com um pouco mais de intensidade, a respeito dos critérios de seleção para a Magistratura e, claro, as exceções como os “quintos” constitucionais.

seleção de servidores públicos. Tampouco se encontra uma discussão mais profunda sobre a aplicação destes termos à administração pública, sempre se referindo a eles como uma forma de frear a ação clientelista dos políticos na ocupação de postos do serviço público.

As principais questões giraram em torno do prazo de validade do certame (4 anos ou até que houvesse aprovados); do limite de idade (a “Constituição” de 1969 não vedava expressamente, no rol dos direitos do trabalhador, a discriminação por idade – art. 165, III, e convencionou-se limitar a 35 anos o ingresso no serviço público); da composição do concurso (se provas ou provas e títulos, ou provas ou títulos²², como vinha até então, considerado como “brecha” para elidir os concursos); da extensão (toda a administração indireta?) e da sua relação com os portadores de deficiência. Além disso, encontram-se discussões a respeito do regime jurídico do servidor associado à aquisição de estabilidade e lapso de tempo para tanto, direito à greve e sindicalização, e a forma de seleção para os titulares de serventias extrajudiciais.

Mas a respeito do processo constituinte algo que chama muita atenção é com relação ao alcance da exigência de concurso para uma carreira no serviço público. Durante quase um ano e meio (a partir da instauração dos trabalhos constituintes, fevereiro de 1987 a agosto de 1988) foi bastante tranquilo referir-se à necessidade de concurso público para a primeira investidura no cargo, como as constituições anteriores traziam, bem como o projeto de Constituição de Afonso Arinos e também o texto constitucional aprovado inicialmente. No entanto, já na fase de emendas de revisão, foram propostas duas emendas supressivas do termo “primeira” (2T01609-3 e 2T00736-1) (BRASIL. ANC. PC-B, 1988, p. 56), o que gerou estranhezas (apesar de ter sido aprovada por unanimidade) e, como se nota, não foi devidamente solucionada. Vejamos:

O SR. ERALDO TINOCO (PFL – BA. Sem revisão do orador.):
– Sr. Presidente, antes da votação, como não houve encaminhamento, gostaria de uma explicação do Sr. Relator. Retirada a expressão "primeira investidura", significa, por exemplo, que a ascensão funcional numa universidade em que alguém ingressa no cargo de professor-assistente,

²² O principal opositor aos concursos públicos por título foi o constituinte Adylson Motta, do PDS-RS, que repisou por todo o processo a importância da escolha por “conhecimento”.

depois ele tem condição de passar para professor-adjunto, se retirada a palavra "primeira", nesta hipótese, como é um cargo diferente, ele terá que prestar concurso público, salvo melhor juízo? Gostaria de uma explicação do Sr. Relator.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Tem a palavra o nobre Relator.

O SR. ERALDO TINOCO: – Não é ascensão. Aí fala em investidura. Uma ascensão funcional também é uma investidura em cargo público. Gostaria de um esclarecimento, porque não estou bem informado sobre a matéria.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Tem a palavra o autor da emenda.

O SR. NELSON JOBIM (PMDB – RS. Sem revisão do orador.): – Sr. Presidente, foi examinado pelo Sr. Relator que isto representa um impedimento para a transposição de cargo independente de concurso. É uma carreira – e o eminente Constituinte a isso se refere em que há a manutenção do mesmo cargo de professor e uma ascensão funcional. Não há necessidade de concurso no caso de juiz de direito [sic], desembargador, etc. Isso fica plenamente ressalvado, tendo em vista o desenvolvimento da carreira.

O SR. ERALDO TINOCO: – Permita-me, Sr. Presidente, trata-se de um cargo diferente. O cargo, por exemplo, de professor-assistente é um, o cargo de professor-adjunto é outro.

O SR. NELSON JOBIM: – Não. Há uma discordância sobre a função. Eminente Constituinte, o cargo é um só, de professor; o outro é o desenvolvimento de carreira.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Srs. Constituintes, vamos à votação e os esclarecimentos prestados integrarão a *mens legis* e a *mens legislatoris*. Quem for aplicar o texto, o aplicará com a interpretação dada, com as declarações do Relator e do debate aqui havido. (BRASIL. ANC. DANC - 01/08-22/08, 1988, p. 601)

No que se refere, então, à criação e provimento dos cargos públicos essa mudança, entendo, trouxe um forte impacto na estrutura funcional da administração pública que, conseqüentemente, afeta a oferta de vagas e a rotatividade dos seus ocupantes, repercutindo diretamente nos próprios concursos, como será melhor explorado adiante, ao falar do “escadinha”²³.

²³ Segundo um famoso blog/blogueiro entre aqueles que se dedicam aos concursos públicos, o concurseiro escada é aquele que adota uma estratégia de “passar em um, dois, três cargos intermediários até estar preparado para passar no cargo que tem como meta final, usando os anteriores como apoio e ponto de partida secundários.” (DIAS, Charles. Em quantos concursos é preciso passar? Blog do concurseiro solitário, março 2011. Disponível em: <<http://concurseirosolitario.blogspot.com.br/2011/03/em-quantos-concursos-publicos-e-preciso.html>>. Acesso em 01.12. 2013)

2.2.2 Concursos públicos em geral na CB/1988

O fato é que a redação original Constituição de 1988 expandiu em muito a exigência de concursos públicos ao dispor:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira; [...]

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Aqui se vê que os concursos, entre outros: conteriam obrigatoriamente provas; seriam exigíveis tanto para estabelecer vínculo estatutário, como para celetista; comportariam exceções como os cargos em comissão e a contratação temporária; e somente seriam acessíveis aos brasileiros. Além disso, foi contemplado uma discriminação positiva para os deficientes com a previsão de reserva de vagas.²⁴

²⁴ Este direito está melhor detalhado na Lei nº 7853/1989, Política Nacional para a integração da pessoa portadora de deficiência, e na Lei nº 8112/1990 (art. 5º, § 2º - reserva de até 20%), e regulamentada pelo Decreto nº 3298/1999. Isso não livra o tema de muitos questionamentos judiciais envolvendo, em especial, condições especiais para a realização das provas dos concursos, o reconhecimento da deficiência para fins de gozar desse benefício, bem como a adequação da deficiência ao exercício do cargo ou emprego, a reserva de vagas em concursos com muito poucas vagas, e a forma de classificação em relação aos classificados não-deficientes. A respeito, veja: GURGEL, Maria Aparecida. Pessoa com deficiência e o direito ao concurso público. Goiânia: Editora da UCG, 2006. Disponível em : <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/pcd-direito-concurso-publico.pdf>>. Acesso em 02.12.2013.

O art. 41 vai tratar da estabilidade para os servidores efetivos (ocupantes de cargos públicos na estrutura permanente da Administração, providos a partir da aprovação em concurso público), limitando de modo rigoroso as possibilidades de perda deste cargo.

Não podemos esquecer que o art. 19 do ADCT da CB/1988²⁵²⁶ garantiu a estabilidade aos servidores que contavam com no mínimo 5 anos de serviço público, sem que se submetessem a concurso público.

Neste caso, assiste-se à coalizão do PFL, PDS e da parte do PMDB que incorporou antigos membros da ARENA, isto é, do chamado Centrão, com os partidos de esquerda. Enquanto a motivação dos primeiros, adeptos do estilo clientelista de fazer política, é atribuída ao seu interesse em consolidar os quadros da burocracia que tinham conseguido nomear sem concurso, a dos partidos de esquerda estava no entendimento da estabilidade como forma de proteção do servidor público. (SANTOS; MACHADO, 1995, p. 6-7)

Apoiado nesta norma, cerca de 500 mil servidores foram incorporados como todos os demais (com exceção daqueles das empresas públicas e fundações públicas de direito privado) ao regime estatutário instituído pela Lei 8112/1990 (art. 243) (OCDE, 2010, p. 49).

Como base, reforço e baliza para toda a estrutura constitucional dos concursos público, a CB/1988 também trouxe insculpido em seu art. 5º, *caput*, o princípio da igualdade, reforçado pelo primeiro inciso:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

²⁵ CB/1988, 1988, ADCT, "Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público. § 1º - O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei. § 2º - O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do "caput" deste artigo, exceto se se tratar de servidor. § 3º - O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei."

²⁶ Os art. 18 e 21 do ADCT da CB/1988 também tratam de situações que envolvem concursos públicos, o primeiro anulando certos atos que garantiam estabilidade a servidores não concursados, o outro garantindo estabilidade a juízes togados de investidura limitada no tempo.

Mesmo com esse regramento constitucional bastante rigoroso, vários pontos continuaram questionados, como se seriam aplicáveis a todos os entes administrativos (de direito público ou privado, inclusive empresas), quais os limites para os cargos em comissão e para a construção de uma carreira (que não vai exigir concurso para promoção²⁷).

A edição, em nível federal, da Lei 8112/1990, que instituiu o Estatuto do Servidor Público Civil Federal e que voltaremos abaixo, não respondeu nenhuma dessas questões.

É evidente que o paradigma em que se situa as disposições da Constituição e legislação correlata é o da burocracia clássica, weberiana, onde a profissionalização no setor público é vista como “a estruturação de carreiras, o ingresso por concurso público e a promoção por mérito” (PACHECO, 2010, p. 302), paradigma este que já estava em xeque em outros países, em decorrência da crise do Estado da déc. de 1970, reconhecendo-se que, se aquelas características da profissionalização ainda eram desejáveis, elas apareciam insuficientes. Emergiam neste cenário, então, aspectos relacionados a competências, compromisso com resultados, desempenho e a necessidade de novos perfis profissionais.

2.2.3 Concursos públicos no contexto da reforma administrativa e EC 19/1998

A partir de meados da déc. de 1990 houve uma série de mudanças na CB/1988, dentre elas a Emenda Constitucional (EC) 19/1998 que se referiu especificamente à Administração Pública, no contexto de Reforma Administrativa. Os pilares de sustentação desta reforma foram autonomia (e/ou flexibilidade) e eficiência. A justificativa voltava-se para a proteção dos direitos dos cidadãos, com uma administração mais focada no resultado da prestação de um serviço público de qualidade, com servidores mais comprometidos com produtividade e, portanto, aptos a restaurar a imagem da categoria e a confiança dos administrados, como se vê na própria exposição de motivos da

²⁷ A Lei 8112/1990 indica a promoção como uma forma de provimento de cargos, sem, no entanto, conceituá-la. A doutrina administrativista brasileira a define como a mudança de um cargo a outro dentro da mesma carreira, como uma forma, então, de progressão vertical.

Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 173/1995, da qual aquela EC derivou.

Vale notar também que o texto original desta PEC, enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional, era um tanto diferente da EC 19/1998 aprovada e trazia dispositivos voltados a uma flexibilização dos concursos públicos, em especial²⁸:

Art. 2º. É dada nova redação ao inciso II do art. 37, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

"Art. 37, II – a investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos e a admissão em emprego público depende de aprovação em processo seletivo público regulado em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração"

3º. São acrescentados ao art. 37, da Constituição Federal, após o inciso XXI, dois incisos, com a seguinte redação:

"Art 37, XXII - lei complementar poderá permitir, nos concursos e processos seletivos públicos, a reserva de até vinte por cento das vagas para preenchimento, na mesma seleção, por ocupantes de cargos efetivos ou empregos no serviço público"
[...]

Art. 6º. É acrescentada ao §2º do art. 39, da Constituição Federal, após o vocábulo "servidores", a expressão "titulares de cargos e funções públicas"; e suprimida a remissão ao inciso VI do art. 7º, assim como é acrescentada na parte final do dispositivo, após a remissão ao inciso XXX do ar. 7º, a expressão "ressalvada, neste último, a vedação ao estabelecimento de critérios de admissão por motivo de idade", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. Ficam acrescentados ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, após o art. 73, dois artigos, com a seguinte redação:

"Art 74. Na ausência de norma legal específica, até que seja promulgada a lei a que se refere o inciso II do art. 37, os processos seletivos públicos poderão ser de provas, de títulos ou de provas e títulos, aplicando-se, no que couber, as regras de procedimento dos concursos públicos." (BRASIL, PEC 173/1995)

A exposição de motivos do defende:

²⁸ Optou-se por tratar apenas dos dispositivos que tratavam do instituto do concurso público no conjunto da administração pública. Não serão aqui tratados os dispositivos que não tratam diretamente dos concursos públicos, ainda que os afetem, como os que possibilitam estrangeiros serem servidores públicos (art. 1º da PEC 173/1995) ou que estabeleçam limite de idade para ingresso a determinados cargos (art. 6º). Também ficou de fora o dispositivo relativo à seleção dos profissionais de ensino, que previa a possibilidade de adoção de processo seletivo público e suprimia a exigência de concurso de provas e títulos para essa categoria (art. 7º).

- que os processos seletivos públicos seriam mais condizentes (mais rápidos e flexíveis, mas ainda assim isonômicos) com a seleção de empregados públicos, que, como regra, não gozam de estabilidade e trabalham para as entidades da administração pública que desenvolvem atividade econômica. Até que esse tipo de seleção fosse regulamentada por lei, seriam permitidas seleções baseadas apenas em títulos (art. 2º c/c art.10 da PEC 173/1995);

- que a reserva de vagas para servidores efetivos busca oferecer motivação para o desenvolvimento profissional da classe (art. 3º) (BRASIL, PEC 173/1995).

Vê-se que neste último ponto a questão da profissionalização no setor público brasileiro volta a dar o tom no debate. No entanto, já na primeira análise parlamentar que esta PEC 173/1995 sofreu na Câmara dos Deputados (na Comissão de Constituição e Justiça e Redação – CCJR, relator Dep. Prisco Viana – PPB/BA) a reserva de vaga para servidor foi vista como inconstitucional e sua supressão sugerida, bem como foi entendida como inconstitucional a possibilidade de processo seletivo público baseado apenas em títulos. Essas emendas foram todas acolhidas, ao que pese terem sido apresentados votos contrários às emendas do relator que defendiam o texto original (como as declarações de voto do dep. Almino Affonso e da dep. Zulaiê Cobra, ambos da base governista – PSDB/SP).

Dessas 2 propostas, a que tratava de reserva de vagas para servidores foi vaticinada deste o início por ferir o princípio da isonomia, no entender do relator da PEC na CCJR (no relatório não há maiores discussões a respeito do princípio) não mais veio à baila ao longo de toda a tramitação legislativa nos dois turnos, nas duas Casas do Congresso Nacional. Não se encontrou nenhuma discussão mais alargada sobre a importância da medida para o serviço público e a profissionalização dos servidores.

A outra (sobre processos seletivos públicos e seu formato definitivo e provisório) foi objeto de várias emendas até chegar a essa redação final no art. 3º da EC 19/1998:

Art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as

nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

A diferença com a proposta original é que o texto aprovado era, ao mesmo tempo, mais abrangente e mais restritivo para a seleção pública. Mais abrangente porque não se restringia aos empregos públicos e porque, relacionando a o processo seletivo à natureza e complexidade do cargo ou emprego, as avaliações poderiam ser adequadas a múltiplos aspectos específicos (inclusive a demanda e o público a que ele se destina). Mais era também mais restritivo porque abolia a própria ideia de diferenciação entre concurso público (para cargos) e processo seletivo público (para emprego) e se afastava definitivamente a possibilidade de processos de seleção com base unicamente em títulos.

Fundamental destacar que, apesar dessa delimitação mais objetiva que a EC 19/1998 trouxe da natureza dos cargos públicos que podem ser criados para serem providos sem concursos públicos, não há qualquer processo seletivo público obrigatório para provimento desses cargos, que chegam muitas vezes a patamares bem baixos na hierarquia da administração pública²⁹. Isso abre portas para a manutenção e reprodução do clientelismo e da barganha política, além de dificultar a profissionalização dos servidores.³⁰ Devemos realçar, no entanto, que há “uma distinção entre a dimensão política, constitutiva do Estado e da democracia e a politização indevida da máquina pública. A dimensão política é salutar e desejável, e sua negação é arma de visões tecnocráticas e/ou autoritárias.” (PACHECO, 2010, p. 289) Ou seja, o desempenho de determinadas funções por pessoas alheias à administração, escolhida em função de arranjos políticos é inerente a um sistema político democrático, e não é por si mesmo um problema que deponha contra a lisura da administração pública, mas a forma como isso acontece, sim.

O texto final da EC 19/1998 incluiu muita coisa que não havia no projeto original e deixou muita coisa de fora, mas cabe apontar aqui algumas

²⁹ Segundo a Lei 11526/2007, que fixa a remuneração dos cargos comissionados administração pública federal, o cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS) mais baixo (DAS 1) tem remuneração inferior à R\$ 2.200,00 (Anexo I, b)

³⁰ A respeito dessa discussão, indico o artigo de CRUZ, 2009.

alterações estruturais que ela trouxe, especialmente no que se refere a um impacto mais direto sobre os concursos públicos:

- a inclusão do princípio da eficiência como um dos pilares da Administração Pública;

- a possibilidade de estrangeiro³¹ ocupar cargos públicos (“na forma da lei” – Lei 9515/1997);

- as restrições às atribuições dos cargos em comissão (direção, chefia e assessoramento) e a seu provimento (“por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei”). Esta lei ainda não existe, ainda que exista no âmbito federal o Decreto 5497/2005, que determina 75% de servidores efetivos para DAS 1, 2 e 3; e 50%, para DAS 4 (ficando isentos de controle os DAS 5 e 6, os mais altos) e alguns órgãos tenham normativas nesse sentido (50%, Resolução CNJ 88/2009 e Resolução CNMP 6/2006). Ademais, ainda que incomum, há casos de processos mais ou menos formais de seleção³² para ocupar cargos em comissão;

- e a relação da natureza e complexidade do cargo ou emprego com as especificações e limitações previstas em lei para o seu exercício e o concurso para o qual ele seleciona. Além disso, vale mencionar a extinção do regime jurídico único previsto (art. 39, *caput*)³³ e a possibilidade do servidor estável perder o cargo público em virtude de avaliação de desempenho (CB/1988, art. 41, III) como forma de estabelecer exigências meritocráticas durante o exercício do cargo, e não apenas no seu ingresso (também a lei complementar ali exigida não foi até agora editada pela União).

³¹ Por força do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, de 2000 (internalizado pelo Decreto 3927/2001), o cidadão português goza dos mesmos direitos que os nacionais brasileiros, inclusive no que se refere ao acesso ao serviço público, com exceção daqueles cargos indicados pela Constituição (art. 12, § 1º, CB/1988).

³² Como, por exemplo, este caso recente no Ministério da Justiça, de seleção para o cargo de “Chefe de Divisão de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal - DAS 101.2”. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/opportunidades/2014/1401_31_edital_chefe_div_penal.pdf. Acesso em 01.05.2014.

³³ Esta alteração foi objeto da ADI 2135 junto ao STF (rel. Min. Néri da Silveira, rel. para acórdão Min. Ellen Gracie), que, por força de decisão liminar em Plenária, em agosto de 2007, suspendeu a eficácia do referido artigo por vício formal no processo legislativo (não foi aprovada pelo quórum necessário). Voltou a valer, desde então, a exigência de regime jurídico único para os servidores públicos, “subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa.”

Vamos lembrar que os cargos públicos são criados por lei, por iniciativa do chefe do Executivo (ou do Poder ao qual o cargo será criado), devendo trazer suas atribuições, denominação e vencimento, bem como a carreira (CB/1988, art. 61, §1º, II, a c/c Lei 8112/1990, art. 3º). Esse aspecto é fundamental para os concursos para se estabelecer (ou não) no edital o que se deseja avaliar nas provas.

Dessa maneira, ficou estabelecido que os concursos públicos são exigidos para que o cidadão seja investido na função pública em cargos públicos efetivos (cujas relações de trabalho serão estatutárias e com previsão de estabilidade, após 3 anos de efetivo exercício – art. 41) ou em empregos públicos (cujo vínculo é celetista) em geral. Os concursos específicos para as carreiras jurídicas, e os permissivos constitucionais para não se submeter a eles, serão melhor apresentados abaixo.

As exceções genéricas à regra geral dos concursos, então, ficaram assim:

- cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, nas atribuições, casos, condições e percentuais acima referidos (art. 37, II c/c V);
- contratação por tempo determinado atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX).³⁴

Por incrível que pareça, a maior parte do tratamento legislativo do tema dos concursos está na CB/1988, não em legislações menores e mais específicas.

2.2.4 A disciplina infraconstitucional dos concursos públicos federais

Ainda no que se refere à disciplina legal dos concursos públicos, devemos indicar duas leis que tratam de forma mais geral do tema.

Na esfera criminal, o Código Penal foi modificado pela Lei 12550/2011 para incluir o Capítulo V – Das fraudes em certames de interesse

³⁴ O fato de não exigir concurso público não elide a Administração Pública de se submeter aos seus princípios elencados no caput do art. 37, CB/1988, de tal forma que a Lei 8745/1993, que rege a matéria no âmbito federal, exige que o recrutamento seja feito, em regra, “mediante processo seletivo simplificado, sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União” (art. 3º)

público dentro do Título X - Dos crimes contra a fé pública, tipificando a fraude em concursos públicos.

Art. 311-A. Utilizar ou divulgar, indevidamente, com o fim de beneficiar a si ou a outrem, ou de comprometer a credibilidade do certame, conteúdo sigiloso de:

I - concurso público;

II - avaliação ou exame públicos;

III - processo seletivo para ingresso no ensino superior; ou

IV - exame ou processo seletivo previstos em lei

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem permite ou facilita, por qualquer meio, o acesso de pessoas não autorizadas às informações mencionadas no caput.

§ 2º Se da ação ou omissão resulta dano à administração pública:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

§ 3º Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) se o fato é cometido por funcionário público.

No âmbito administrativo, a União conta com seu Estatuto dos Servidores Públicos Civis (Lei 8112/1990), que pouco avança no que já trata a CB/1988, com meros 2 artigos devotados aos concursos públicos.

Art. 11. O concurso será de provas ou de provas e títulos, podendo ser realizado em duas etapas, conforme dispuserem a lei e o regulamento do respectivo plano de carreira, condicionada a inscrição do candidato ao pagamento do valor fixado no edital, quando indispensável ao seu custeio, e ressalvadas as hipóteses de isenção nele expressamente previstas.

Art. 12. O concurso público terá validade de até 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado uma única vez, por igual período.

§ 1º O prazo de validade do concurso e as condições de sua realização serão fixados em edital, que será publicado no Diário Oficial da União e em jornal diário de grande circulação.

§ 2º Não se abrirá novo concurso enquanto houver candidato aprovado em concurso anterior com prazo de validade não expirado.

De diferente da previsão constitucional vale ressaltar a previsão da possibilidade de 2 etapas nos concursos públicos (em que nem todos os candidatos passam para a etapa posterior), a vedação da abertura de novo concurso se ainda houver aprovados em concurso anterior válido (essa proibição é flexibilizada, desde que se assegure que todos os aprovados em aguardo serão nomeados), e a previsão do pagamento de taxa para inscrição (que apenas mantém uma praxe antiga).

No caso de taxa, ressalvam-se as situações de isenção, regulamentadas pelo Decreto nº 6593/2008 (que só veio 18 anos depois), e, quanto a outros aspectos desta cobrança de taxa, também houve muita demora em sua regulamentação, só vindo a ocorrer com a edição do Decreto nº 6944/2009. Este decreto foi editado depois de muitas decisões judiciais (muitas das quais incorporadas no ato), veio tratar de vários aspectos dos concursos públicos entre seus art. 10 a 19, ainda que não seja uma norma específica sobre os concursos.

Ali vemos no art. 19, X, que a taxa de inscrição serve para custeio do certame. O TCU já firmou entendimento que a taxa de inscrição deve ser recolhida à conta única do tesouro (Súmula 214) e, se terceirizada sua execução, o contrato com a entidade promotora deve prever o valor total a ser pago (ainda que este tenha certa variação em função do número de inscritos). (NEVES, 2008) Essa característica brasileira de cobrança de taxa de inscrição para os exames de seleção será oportunamente abordada, pois é um dado que traz impacto no campo.

Outras disposições contidas ali são:

- a organização das fases, provas e critérios para avaliação no concurso, com sessões públicas e gravadas das provas orais e defesa de memoriais;
- previsão legal e editalícia para provas de aptidão física, conhecimentos práticos específicos e exame psicotécnico (art. 13);
- critérios para a utilização de avaliações psicológicas (“emprego de procedimentos científicos destinados a aferir a compatibilidade das características psicológicas do candidato com as atribuições do cargo”): previsão legal (a partir de estudos científicos prévios das atribuições e responsabilidades do cargo, bem como da descrição detalhada das atividades e tarefas, identificação dos conhecimentos, habilidades e características pessoais necessários para sua execução e identificação de características restritivas ou impeditivas para o cargo) e editalícia e sua realização apenas após provas escritas, orais e físicas, exigência de objetividade e padronização nas avaliações, entre outros (art. 14 e 14-A³⁵);

³⁵ Os art. 14 e 14-A foram modificados e acrescidos pelo Dec. 7308/2010. Também é importante apontar que o Conselho Federal de Psicologia (CFP) tem uma normativa editada

- prazos mínimos entre a publicação do edital e realização das provas e comprovação dos requisitos exigidos para o cargo apenas quando da posse (art. 18).

Não se deve deixar de mencionar também a Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Portaria MPOG) 450/2002, que estabelece “normas gerais para realização de concursos públicos, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional” (art. 1º) e a Instrução Normativa da Secretaria de Gestão (SEGES) 03/2010 que trata de propostas de fortalecimento institucional, que também envolve a realização de concursos públicos. A portaria e a instrução normativa tratam do procedimento de autorização de realização de concurso público pelo MPOG, além de exigências formais básicas. Este documento foi praticamente englobado pelo Decreto tratado acima.

2.2.5 O procedimento atual de seleção nos concursos públicos em geral

São nas normas acima citada que vemos o papel central do MPOG frente aos concursos públicos da administração federal, como fica expresso no Decreto 6944/2009

Art. 10. Fica delegada competência ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para autorizar a realização de concursos públicos nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e decidir sobre o provimento de cargos e empregos públicos, bem como expedir os atos complementares necessários para este fim. [...]

Art. 11. Durante o período de validade do concurso público, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá autorizar, mediante motivação expressa, a nomeação de candidatos aprovados e não convocados, podendo ultrapassar em até cinquenta por cento o quantitativo original de vagas.

O MPOG faz as vezes também de reunir e divulgar todas as informações sobre concurso, além da divulgação feita pelos órgãos e entidades demandantes.

que regulamenta a aplicação de avaliações psicológicas nos concursos públicos e processos seletivos de mesma natureza (Resolução CFP 01/2002), que dispõe que “o Edital deverá conter informações, em linguagem compreensível ao leigo, sobre a avaliação psicológica a ser realizada e os critérios de avaliação, relacionando-os aos aspectos psicológicos considerados compatíveis com o desempenho esperado para o cargo.” (art. 3º)

Já quanto à realização dos concursos, o Decreto 6944/2009 faculta que eles sejam feitos por terceiros (chamadas entidades promotoras de concursos públicos) total ou parcialmente (apenas uma ou algumas fases), como se vê na seção que regulamenta o edital

Art. 18. O edital do concurso público será: [...]

II - divulgado no sitio oficial do órgão ou entidade responsável pela realização do concurso público e da instituição que executará o certame, logo após a sua publicação.

Art. 19. Deverão constar do edital de abertura de inscrições, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação da instituição realizadora do certame e do órgão ou entidade que o promove.

No órgão ou entidade responsável pela realização deve-se compor uma comissão de concursos com servidores próprios, e/ou especialistas convidados e representantes de outras entidades (caso haja determinação neste sentido, como a OAB em concursos de carreira jurídica, como veremos abaixo). É esta comissão a responsável direta pelo certame, cujo resultado deve ser homologado e publicado por ela (art. 16), que também deve aprovar todas as manifestações decisórias da entidade promotora.

Apesar da responsabilidade da entidade realizadora, a seleção propriamente dita fica a cargo da entidade promotora, já que grande parte dos órgãos públicos

não realizam as provas *per se*. Contratam empresas que se responsabilizam pela elaboração do edital, contratação de bancas, criação e correção das provas. Narraram, então, como é o relacionamento entre a entidade organizadora e o órgão. O último é quem dá o tom do certame, ou seja, é quem fala dos perfis que deseja selecionar, que matérias e a qual ênfase deseja conferir em cada um dos pontos do conteúdo programático das provas. A entidade organizadora avalia a viabilidade do projeto de seleção do órgão. Uma vez que chegam a um consenso sobre o que o órgão quer e o que se pode fazer, todo o certame passa a ser gerido pela entidade. O órgão não tem qualquer relação com o candidato até o momento em que esse é selecionado. (FONTAINHA e outros, 2013, p. 57-58)

Pois bem, se há uma forte centralização na autorização para se abrir concursos³⁶ e depois para o provimento dos cargos, no iter entre esses

³⁶ Decreto 6944/2009, "Art. 10, § 1o A delegação prevista no caput não se aplica para efeito de ingresso: I - nas carreiras de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional e de Procurador Federal, cujos atos serão praticados pelo Advogado-Geral da União; II - na carreira

momentos inicial e final (ambos a partir da análise da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do MPOG) não há qualquer controle centralizado por parte do Governo Federal, deixando a construção das bases do concurso e sua realização totalmente a cargo do órgão ou entidade que solicitou as vagas. A execução propriamente dita dos concursos, como sabemos, é normalmente terceirizada (com empresas escolhidas por licitação ou, na maioria das vezes, por contratação direta³⁷), sem qualquer regulação, controle ou acompanhamento centralizado dessas entidades e empresas.

A organização que abre um concurso normalmente usa um prestador de serviços externo para organizar e executar o concurso. Estes prestadores são escolhidos por meio de um processo público de licitação. Não há mecanismo central para vetar e certificar prestadores de serviços de concursos e cada organização contratante pode fazer sua própria seleção. (OCDE, 2010, p. 178-179)

Foi a essa mesma conclusão que Fernando Fontainha e outros chegaram em suas entrevistas com chefes e gestores do governo federal

Perguntamos sobre como se dá o processo de escolha dessa entidade. Ouvimos que, na ausência de qualquer normatividade sobre o tema, os órgãos desenvolveram meios próprios de proceder à seleção. Assim, fazem chamadas públicas e desenvolvem uma licitação. Colhem as propostas de preços, mas, dado os problemas em que podem se envolver caso haja problemas nos certames, avaliam uma série de quesitos como segurança, capacidade de contratação de pessoal para aplicação das provas, acesso às bancas, dentre outros para selecionarem a instituição promotora do certame. (2013, p. 58)

Esse ponto relacionado à terceirização das avaliações é altamente relevante, na medida em que, nessa mesma pesquisa, todos os

de Defensor Público da União, cujos atos serão praticados pelo Defensor Público-Geral; e III - na carreira de Diplomata, cujos atos serão praticados pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. § 2o Prescinde de autorização do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão o provimento de cargo docente e contratação de professor substituto, observado o limite que cada universidade federal se encontra autorizada a manter em seu quadro docente, conforme norma conjunta dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação. § 3o Nas hipóteses dos incisos I a III do § 1o, os atos ali referidos dependerão de manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, emitida previamente à realização do concurso, que confirme a existência de disponibilidade orçamentária para cobrir as despesas com o provimento dos cargos.”

³⁷ A inexigibilidade aparece em função de ser considerado um serviço técnico especializado por empresa de notória especialização (Lei 8666/1993, art. 25, II), apesar de várias decisões judiciais não aceitarem essa justificativa para a contratação direta. Também não é incomum a contratação direta por dispensa (Lei 8666, art. 24, VIII e XIII).

concursos que fizeram parte da amostragem foram terceirizados (FONTAINHA e outros, 2013, p. 42).

O MPOG também tem órgãos responsáveis pela gestão de recursos humanos da administração pública federal, a Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público e a Secretaria de Gestão. Nenhuma interfere no processo de seleção, e a atuação ainda é muito tímida no que se refere a uma reestruturação mais global e sistemática dos cargos e carreiras (e salários), o que certamente reflete na seleção de novos servidores.

A estrutura fragmenta[da – *sic*] de carreiras afeta a organização dos concursos e o ranqueamento dos candidatos. Os parâmetros de recrutamento são frequentemente regulados por estatutos específicos da organização e parece não haver legislação abrangente (além da Constituição). (OCDE, 2010, p. 182)

Chama também a atenção o total alheamento da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), escola de governo responsável pela capacitação de recursos humanos da administração pública federal, do procedimento de seleção dos futuros servidores. Toda a *expertise* gerada no aprimoramento de pessoal para o serviço público não alcança este momento inicial, o que poderia contribuir muito para o decorrer do processo, na medida em que já poderia haver mais organicidade entre os recrutados pelo concurso e o que a Administração precisa e espera deles.

Vemos, então, que os concursos públicos como processo administrativo são bastante esquizofrênicos do ponto de vista normativo. Ao lado de uma forte centralização e formalidade na autorização dos concursos públicos, a sua realização propriamente é extremamente descentralizado e completamente desregulamentada, tanto no que se refere à procedimentalização, quanto na execução (não há qualquer controle específico das entidades promotoras de concurso, terceirizadas, na maioria das vezes) e na fase pós-concursos, de nomeação de aprovados (ao que pese algumas linhas muito gerais trazidas pelo Decreto 6944/2009 e a jurisprudência que se desenvolve, como veremos a seguir).

É importante reconhecer que todo o arcabouço legislativo que se refere à matéria, bem como as principais discussões travadas no Poder Legislativo envolvendo o tema dos concursos públicos sempre se pautou na

defesa do princípio da isonomia (e dos direitos do concursando), não aparecendo com algo relevante o papel e as necessidades da administração pública no papel de recrutadora e empregadora.

Desse modo, os concursos públicos aparecem muito mais como um processo de controle da administração pública do que um processo de seleção e recrutamento em um contexto de profissionalização do serviço público³⁸. Esse aspecto aparece novamente quando se analisam as decisões judiciais sobre concursos públicos, como se verá adiante.

Assim se moldou o conceito prevalecente de profissionalização no Estado brasileiro – compartilhado por analistas acadêmicos, formadores de opinião e opinião pública em geral: é expressão que equivale à existência de corpos fortemente protegidos por meio de disposições rígidas, homogêneas e extensivas a todos indistintamente, dificilmente alteráveis, que permanecem no imaginário de todos como a solução para o que é considerado o principal obstáculo à constituição de corpos permanentes do Estado: seu uso político clientelista. (PACHECO, 2010, p. 292)

Também não foge desta perspectiva a atividade legislativa em andamento. Devido ao alcance que os concursos públicos têm hoje na sociedade brasileira há vários projetos de emendas constitucionais e de leis ordinárias em andamento que versam a esse respeito, abordando diversos aspectos (competência federativa para legislar sobre normas gerais de concursos públicos, leis sobre o procedimento em geral, cotas sociais, para negros, para idosos, entre outros temas). Essas propostas serão apresentadas e analisadas (na medida em que contribuam para a pesquisa) no próximo capítulo e mais ao final da tese, ao se discutir os concursos públicos no interior do campo jurídico. Por ora, vejamos como os concursos públicos estão instituídos nas carreiras jurídicas.

2.3 Os concursos públicos para carreiras jurídicas (e o Exame de Ordem da OAB)

³⁸ Importante destacar que as discussões que envolvem a profissionalização do serviço público no país não se restringem aos concursos públicos, mas devem alcançar também, no entendimento de Regina Pacheco (2010, p. 286) questões como a estabilidade rígida do funcionalismo público, o sistema de aposentadoria socialmente injusto em comparação com a aposentadoria do setor privado, as carreiras estreitas e inflexíveis, aliados aos argumentos de isonomia e direitos adquiridos.

Há, ainda, na CB/1988 um outro conjunto de regras que tratam de concursos públicos, especificamente dirigidos a um grupo de funções públicas, todas carreiras jurídicas constitucionais. Veremos, ao apresentar o campo jurídico na visão de Bourdieu, o poder que dispõe aqueles que participam de forma legítima(da) do campo jurídico, em especial os profissionais do Direito, e sua relação umbilical com o Estado.

Maria da Glória Bonelli (2002, p. 20) ao analisar a profissionalização de funções jurídicas tradicionais (advocacia, magistratura, MP e delegado de polícia), enfatiza os desafios da construção deste modelo de trabalho (que rivaliza com a burocracia e o livre mercado) em uma área de fronteira com o Estado.

Profissionais de Direito, que sempre ocuparam posições de poder no espaço social, se viram ainda mais prestigiados com o advento do Estado Democrático de Direito, quando houve a positivação no texto constitucional de uma série de cargos públicos destinados exclusivamente aos bacharéis em Direito, quando várias profissões jurídicas ganharam ou alargaram seu *status* constitucional, avançando também em sua profissionalização.

2.3.1 Concursos públicos para carreiras jurídicas constitucionais

É incontestável a influência dos bacharéis em Direito na formação do Estado brasileiro. O bacharelismo é um rasgo na nossa história e identidade como atestam diversos pensadores (VENANCIO FILHO, 1982; ADORNO, 1988; WOLKMER, 2003), referindo-se tanto à participação dos bacharéis em direito na vida pública (política, jornalística, administrativa), quanto aos traços culturais predominantes na sua atuação (retórica, abstração, formalismo...). Sabemos que os cursos de Direito foram criados logo após a independência justamente para fornecer, além de pessoal para o exercício dos cargos essencialmente jurídicos, também para ocupar o lugar das elites políticas e administrativas no Império. E assim foi pelo Império e República Velha, o grande predomínio dos bacharéis no Estado brasileiro, o que só começa a

arrefecer a partir de Vargas, com a diversificação na formação superior e a diversificação da economia e da burocracia.

No entanto, o capital simbólico ligado ao título de bacharel em Direito resiste até hoje, apesar de ser bem menos relevante, bem como sua ligação com o Estado na ocupação de cargos públicos é ainda bastante expressiva.³⁹

Como já disse em outra oportunidade, ao analisar os concursos públicos e as carreiras jurídicas na história nacional:

Mesmo sob domínio português, na Colônia, sob a égide das Ordenações reais, já é possível apontar um embrião: a “leitura dos bacharéis”, pelos quais a Casa de Suplicação, órgão superior com funções judiciais, administrativas e políticas do Estado Português absolutista, controlava o acesso à Magistratura, por meio de uma habilitação que envolvia não só conhecimentos técnico-jurídicos, mas também relativos à origem e história familiar do candidato. Ao que pese o caráter [objetivamente] desigual que compunha parte da “leitura dos bacharéis”, esta forma de seleção contrastava com os outros métodos de recrutamento naquele momento, e insinuava, para alguns setores, o início de “uma administração profissional, com especialização, assalariamento e definição estatutária de funções. Um desses segmentos, já ‘burocráticos’ é a carreira judicial.” (WEHLING; WEHLING, 2004, p. 248-249) (SANTOS, 2009)

Ou seja, essa relação entre carreiras jurídicas e processos “públicos” de seleção por parte do Estado é antiga e estrutural.

Nesse sentido, a Magistratura já aparece deste o primeiro texto constitucional, de 1824, já que ocupa um Poder de Estado, mas o Ministério Público só se apresenta neste nível na Constituição de 1934. Defensoria Pública e Advocacia Pública tiveram que esperar até a atual CB/1988. Isso não quer dizer que essas carreiras não existissem e não passassem por procedimentos públicos de seleção, o que não é verdade, mas tão só que não apareciam individualmente no texto das constituições.

Agora, as carreiras públicas da Magistratura (art. 93-95), do Ministério Público (art. 128-129), da Advocacia Pública (art. 131-132) e da

³⁹ A respeito ver: SADEK, Maria Tereza; DANTAS, Humberto. Os Bacharéis em Direito na reforma do Judiciário: técnicos ou curiosos?. São Paulo Perspec. [online]. 2000, vol.14, n.2, pp. 101-111. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000200013>. Acesso em 15.05.2014.

Defensoria Públicas (art. 134) estão estampadas no texto da CB/1988, além da própria advocacia (art. 133).

Independente de algumas dessas carreiras jurídicas públicas (todos os cargos são expressamente organizados em carreira e têm estatutos próprios) serem consideradas integradas por agentes políticos, todas têm vínculo funcional estatutário com o Estado a ser estabelecido mediante a aprovação em concurso público de provas e títulos (também expressa esta como a única modalidade de concurso) (CB/1988, art. 93, I; art. 129, § 3º; art. 131, § 2º; art. 132, § 1º; art. 235, VII).⁴⁰

Como parte da relação funcional-estatutária que mantêm com o Estado, algumas carreiras jurídicas constitucionais ainda dispõe de uma lei especial própria. A Magistratura possui sua Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar – LC 35/1979) e o Ministério Público tem a Lei Orgânica Nacional do MP (Lei 8625/1993), além de leis específicas para órgãos determinados (por exemplo, a Lei 5010/1966, sobre a Justiça Federal, e LC 75/1993, que é o estatuto do MP da União). A Defensoria Pública, por sua vez, conta com uma lei que, além de organizar a DP da União e Distrito Federal, prescreve normas gerais para as defensorias dos estados (LC 80/1994). Em todas essas normas os concursos públicos são citados como modo de acesso às carreiras-fim das instituições (bem como para os serviços auxiliares, como se explicita em alguns casos, como na lei da DP). Também apresentam a competência na abertura do processo seletivo e posterior nomeação dos aprovados, tendo o MP, inclusive, uma Comissão de Concurso como órgão auxiliar, conforme previsto nos art. 8º e 34 da Lei 8625/1993.

São nas profissões jurídicas constitucionais que aparecem outras exceções à obrigatoriedade de concurso público⁴¹, a saber: todos os membros dos STF (art. 101), e parte do CNJ (art. 103-B), CNMP (art. 130-A), do STJ (art. 104), dos Tribunais Regionais Federais, dos Estados, do Distrito Federal e Territórios (art. 94), com ingresso de cidadãos que apresentem determinadas características, por meio de nomeação, conforme previsto nos termos do texto constitucional.

⁴⁰ Os art. 96, I, “e”; e 102, § 2º, da CB/1988 indicam a competência dos tribunais e MP para prover seus cargos efetivos.

⁴¹ Há ainda uma última exceção que não é nem geral, nem de carreira jurídica, que toca a parte dos membros dos Tribunais de Contas (art. 73, § 2º).

Um ponto em comum a todos os concursos públicos para as carreiras jurídicas e que chama a atenção, é a presença da OAB em todas as fases do certame⁴². Magistratura e Ministério Público tem essa previsão na própria Constituição, enquanto a Advocacia Pública e a Defensoria Pública da União trazem essa obrigatoriedade em suas respectivas leis específicas.⁴³ Se Advocacia Pública e Defensoria Pública exercem atividades exclusivas da advocacia, o que poderia justificar tal participação⁴⁴, Magistratura e Ministério Público não as exercem, mas ainda assim trazem essa determinação.

Em função da EC 45/2005, que também criou o CNJ e o CNMP, foram uniformizados os regimes da Magistratura e MP e incluída a exigência de 3 anos de atividade jurídica para o ingresso nestas carreiras, o que não é exigido das outras duas.

No âmbito federal, com exceção da Defensoria Pública da União, todas as outras carreiras têm normativas próprias e gerais a respeito de concursos públicos. A Magistratura tem a Resolução CNJ 75/2009 (para ingresso na Magistratura, qualquer que seja o tribunal)^{45,46}; o Ministério Público, as Resoluções CNMP 14/2006 e Resolução CNMP 40/2009 (também abrangente a todo o Ministério Público); e a Advocacia da União, a Instrução Normativa AGU 1/2009.

Em todas encontramos regras sobre a inscrição, as fases e provas, a composição da banca examinadora ou de concurso (que não se confunde, via de regra⁴⁷, com a banca da entidade promotora), a classificação,

⁴² Já foi decidido que a OAB não pode ser afastada em determinadas fases do certame e que cabe a ela indicar seus representantes. A respeito, STF, ADI 2210; STF, ADI 2204; CNJ, PCA 0004920-90.2013.2.00.0000, todos referentes a concursos para magistratura.

⁴³ No âmbito federal, isso está disposto para a AGU na LC 73/93, art. 21, § 4º; enquanto na Defensoria Pública da União encontra-se na LC 80/1994, art. 24. As leis referentes a essas carreiras nos Estados que foram consultadas também contam com essa determinação.

⁴⁴ A OAB tem um provimento específico para tratar da advocacia pública (onde os defensores são incluídos), mas nada menciona a respeito de sua participação nos concursos de seleção desses profissionais (Provimento CFOAB 114/2006).

⁴⁵ Esta resolução foi fruto de uma consulta pública realizado pelo CNJ no primeiro semestre de 2009 em que houve uma grande participação e a resolução aprovada e ainda vigente trouxe alterações significativas na proposta original apresentada.

⁴⁶ Esta resolução está sendo alvo de debates no CNJ para sua substituição, devido ao alto número de questionamentos envolvendo a Resolução CNJ 75/2009. O grupo de trabalho encarregado de elaborar uma proposta trouxe, como a maior novidade da sua minuta, “a instituição de um certame de âmbito nacional, exclusivo para a primeira etapa, a ser promovido por uma comissão composta por representantes do CNJ ou demais Conselhos Nacionais, das escolas nacionais da magistratura e da Ordem dos Advogados do Brasil.” (CNJ, 2013)

⁴⁷ Estudo do CNJ aponta que 80% dos concursos da magistratura são terceirizados (CNJ, 2013)

os recursos, entre outros pontos. A normativa do CNJ é mais extensa, mais abrangente e mais detalhada que as demais (incluindo detalhamento dos títulos e disciplinas para concurso de cada Tribunal, reserva de vaga para deficiente, custeio do concurso, entre outros).

Sobre as provas, em todas as carreiras o concurso compreende provas escritas (objetivas e discursivas), orais e de títulos. Os conteúdos exigidos são essencialmente jurídicos, com possibilidade de cobrança de língua portuguesa no MP (Resolução CNMP 14/2006, art. 16), e de Sociologia do Direito, Psicologia Judiciária, Ética e Estatuto Jurídico da Magistratura Nacional, Filosofia do direito e Teoria Geral do Direito e da Política, na Magistratura, mas apenas para as provas discursivas e orais (Resolução CNJ 75/2009, art. 6º). Impressiona a quantidade de disciplinas que obrigatoriamente são objeto de avaliação nos concursos da Magistratura (Resolução CNJ 75/2009, Anexo I a VI).

Na AGU (Instrução Normativa AGU 1/2009, art. 26) e Magistratura (Resolução CNJ 75/2009, art. 61-62) há previsão expressa de sindicância da vida progressa, de caráter eliminatório, sendo, na Magistratura, inclusive, uma parte da 3ª fase do concurso, junto com o exame de sanidade física e mental e o exame psicotécnico. No MP a investigação da vida progressa é uma faculdade dada ao presidente da comissão de concurso (Resolução CNMP 14/2006, art. 16).

Com exceção do Ministério Público, as outras duas preveem uma fase que seja um curso ou programa de formação. Na Magistratura esta fase não é obrigatória, e, se realizada, pode ou não ser eliminatória, a critério dos tribunais responsáveis (Resolução CNJ 75/2009, art. 5º, § 2º)⁴⁸. Já na AGU o programa de formação é uma fase obrigatória, de caráter eliminatório e classificatório, com presença mínima exigida de 90%, e cujo “conteúdo e a avaliação do programa de formação serão voltados para atividades práticas inerentes à carreira de Procurador Federal” (Instrução Normativa AGU 1/2009, art. 6º, 10-11).

⁴⁸ A Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), também criada a partir da EC 45/2004, traz as diretrizes gerais para o curso de formação na sua Resolução ENFAM 3/2013. A não-obrigatoriedade do curso de formação é polêmica dentro do Judiciário e é um dos pontos da proposta de mudança da Resolução CNJ 75/2009, em curso naquele órgão.

Com relação à composição das bancas examinadoras, ou de concurso, apenas a AGU não traz os impedimentos mais detalhados, entre os quais se vê, na resolução do CNMP: “Art. 3º, § 3º. Fica proibida de integrar a Comissão de Concurso pessoa que seja ou tenha sido, nos últimos três anos, titular, sócia, dirigente, empregada ou professora de curso destinado a aperfeiçoamento de alunos para fins de aprovação em concurso público.”

Em igual sentido a Magistratura, que ainda acresce: “Art. 20, § 1º, III - a participação societária, como administrador, ou não, em cursos formais ou informais de preparação para ingresso na magistratura até 3 (três) anos após cessar a referida atividade, ou contar com parentes nestas condições, até terceiro grau, em linha reta ou colateral.”

Vê-se, portanto, que há uma preocupação das instituições de carreiras jurídicas constitucionais em salvaguardar a lisura de seus concursos e assegurar a isonomia nos procedimentos, com regras mais específicas e mais rigorosas.

Mas também se observa um interesse em preservar “o nível” da seleção e, portanto, da própria instituição. Não é incomum que concursos públicos para a magistratura, com milhares de inscritos, não aprovem nenhum candidato (a justificativa das bancas é sempre o baixo nível de preparação dos candidatos⁴⁹). Em 2012 havia mais de 4 mil vagas não preenchidas no país.⁵⁰

2.3.2 Outros cargos públicos relacionados aos bacharéis em Direito

Além das carreiras jurídicas públicas que alcançaram *status* constitucional com maior magnitude, não se pode deixar de mencionar também outras duas funções públicas jurídicas que estão presentes no texto da CB/1988.

A carreira de Delegado de Polícia aparece citada no capítulo sobre Segurança Pública (CB/1988, art. 144, § 4º) como aquele que dirige a

⁴⁹ Não há ainda publicado no Brasil estudos sobre esse concurso público em específico. Fernando Fontainha se dedicou a essa hercúlea tarefa ao se debruçar sobre a seleção de juízes na França (2013) e, a julgar por trabalhos introdutórios parciais (FONTAINHA, 2011) podemos esperar novas luzes sobre a questão.

⁵⁰ Esse levantamento foi feito por Cíntia Santiago para os veículos Congresso em Foco e SOS Concurseiro, com base em dados disponíveis na publicação do CNJ, “Justiça em Número 2012” (disponível em: ><http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/com-preparacao-ruim-sobram-vagas-para-juizes/>>. Acesso em 27.01.2014)

polícia civil (estadual). O delegado de polícia também é um cargo da estrutura da Polícia Federal (Decreto-Lei 2251/1985 e alterações). Para ambos, a Lei 12830/2013 definiu que se trata de cargo a ser ocupado exclusivamente por bacharel em Direito, “devendo-lhe ser dispensado o mesmo tratamento protocolar que recebem os magistrados, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público e os advogados.” (art. 3º) No caso de delegado da Polícia Federal, o concurso público é regido pelo Decreto-Lei 2320/1987, formado por 2 etapas, a primeira formada por várias fases (provas objetivas, discursivas e oral, exame de aptidão física e exame médico, avaliação psicológica e de títulos, todas eliminatórias, com exceção da de títulos) e a segunda, de caráter eliminatório, correspondente ao Curso de Formação Profissional, de responsabilidade da Academia Nacional de Polícia.

A outra função pública em que a CB/1988 exige o concurso público de provas e títulos voltado para bacharéis em Direito é aquele dedicado ao provimento dos serviços notariais e de registro (art. 236). A Lei 8935/1994 regulamenta esses serviços e diz claramente que os tabeliães e registradores são profissionais do Direito, mas abre uma possibilidade para que “candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro” possam concorrer no concurso público. Os concursos, organizados pelos Poderes Judiciários estaduais, exigem a participação da OAB (e do MP). É de se atentar ainda que é um tipo de concurso peculiar, já que o que está em jogo não é um cargo ou emprego público, mas a delegação de um serviço a ser prestado em caráter privado, remunerado por emolumentos pagos, via de regra, pelos usuários. Por fim, não se pode deixar de apontar que esses serviços e seus concursos estão envolvidos em muitas polêmicas (especialmente por não se realizarem os concursos devidos e haver muitas serventias sem titulares, sendo os serviços prestados por substitutos não concursados)⁵¹, com muitas ações judiciais obstaculizando a retomada dos serviços enquanto há uma forte ação no campo político para a aprovação da no Congresso Nacional da PEC 471/2005,

51

Disponível

em:

<
http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&catid=262%3Ainspecoes&id=9436%3Ainspecao-no-judiciario-do-estado-do-tocantins&Itemid=835>. Acesso em 10.04.2014.

conhecida como a “PEC dos Cartórios”, com vistas a efetivar parte desses substitutos.⁵²

Essas funções (delegados de polícia, notários e registradores) e respectivos concursos não são, a priori, objetos do nosso estudo.

Por derradeiro, no âmbito constitucional também encontramos a exigência de concurso público de provas e títulos para o magistério da rede pública (art. 206, V, CB/1988). Por óbvio essa carreira de modo geral não é exclusiva de bacharéis em Direito (pelo contrário, na educação básica, níveis fundamental e médio, a Lei 9394/1996 – LDB – determina a exigência de licenciatura, com algumas exceções⁵³), mas quando se trata de cursos superiores de Direito, em especial nas disciplinas específicas (dos eixos de formação profissional e prática, nos termos das diretrizes curriculares - art. 5º, Resolução CES/CNE 9/2004), o diploma em Direito é uma exigência unânime. A esse profissional docente em Direito (exigências para a profissão e sua seleção, na esfera pública e privada) retornaremos nos últimos capítulos, ao tratar do campo jurídico-acadêmico no Brasil, mas destaco desde já que a docência em Direito em instituições de ensino superior (IES) privadas é a única profissão jurídica *stricto sensu* que independe formalmente de aprovação em exame de seleção.

Há outros cargos que, por força de leis e normativas específicas, são destinados com exclusividade aos bacharéis em Direito, como o de oficial de justiça em alguns ramos do Judiciário⁵⁴ e determinados grupos de analistas

⁵² Contra esta PEC, encontramos a Associação Nacional de Defesa dos Concursos para Cartórios (ANDECC), que realiza um trabalho político, jurídico e de comunicação nos concursos relacionados ao art. 236 da CB/1988. Disponível em: < <http://www.andecc.org.br/>>. Acesso em 09.04.2014.

⁵³ Lei 9394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação: “Art. 62 A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal.”

⁵⁴ No caso dos oficiais de justiça, não há sequer a exigência de nível superior para o desempenho das atribuições em todas as justiças, e algumas não tem mais sequer o cargo específico (cujas atribuições ficam, então, a cargo de técnicos ou analistas judiciários) (CAVALINI, Marta. Apesar de resolução, estados ainda exigem nível médio para oficial de Justiça. G1, 05.02.2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Concursos_Empregos/0,,MUL1473858-9654,00.html>. Acesso em 17 fev. 2014). Isso já foi objeto de manifestação do CNJ (que primeiro determinou aos Tribunais que exigissem diploma de nível superior, preferencialmente Direito, na Resolução CNJ 48/2007, mas depois a revogou pela Resolução CNJ 109/2010), bem como de projeto de lei aprovado pelo Congresso (que colocava a exigência de formação em Direito - PL 107/2007), vetado por vício de iniciativa.

(como os analistas judiciários na Justiça Federal - art. 3º, Lei 11416/2006). São cargos valorizados social e economicamente (o cargo de analista oferece salário inicial acima de R\$ 7000,00).

2.3.3 O Exame de Ordem e sua proximidade com os concursos públicos

Sobre o Exame de Ordem da OAB é mister reconhecer que não se trata exatamente de um concurso público. Suas duas principais diferenças objetivas são:

- não seleciona para ocupar cargo ou emprego público (mas possibilita o exercício de uma profissão regulamentada);
- não apresenta quantitativo de vagas (cada candidato deve apenas atingir a avaliação mínima exigida, não havendo, portanto, concorrência entre os candidatos).

Há ainda um outro ponto que deve ser ventilado que difere dos concursos públicos especificamente de carreiras jurídicas constitucionais, magistratura e MP, que exigem atividade jurídica de 3 anos. Ou seja, o Exame de Ordem é, no geral, voltado para aquele recém-egresso dos cursos de Direito, quando seu conhecimento, vivência e maturidade ainda está em construção e isso é, entendo um dado relevante para “calibrar” o nível das provas.

Se há esses distanciamentos importantes entre concurso público e Exame de Ordem, acreditamos, por sua vez, que eles se assemelham em vários aspectos, muitos deles relevantes na perspectiva desse trabalho. Vejamos.

O Exame de Ordem é um dos requisitos obrigatórios para a inscrição na OAB e o exercício da advocacia, como se vê no art. 8º da Lei 8906/1994, ao lado de outras tantas.

Trata-se de uma avaliação aberta ao público que preencha certos requisitos, entre eles o de ser bacharel em Direito, obrigatória para o exercício de uma determinada profissão, a advocacia, ainda que sem número limitado de vagas⁵⁵. Sem a prévia aprovação neste exame, a/o bacharel em Direito não

⁵⁵ O Exame de Ordem foi formalmente instituído no Brasil pela Lei 4215/1963 que dispunha sobre o Estatuto da OAB e a regulamentação da advocacia no Brasil. Ali se via a habilitação no

pode desempenhar as funções típicas de advogada/o (como também não podem exercer funções típicas dos cargos públicos aqueles que não passaram por concursos públicos).

As atribuições atinentes à advocacia, por sua vez, têm raiz constitucional e estão legalmente estabelecidas. A CB/1988 estampou em seu texto: “o advogado é indispensável à administração da justiça” (art. 133), citando, ainda, por diversas vezes, a entidade que os congrega, a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil).

É de se ressaltar que nenhuma outra profissão mereceu figurar na principal lei do país, mesmo aquelas essenciais à concretização de direitos fundamentais e que gozam de alta consideração social. Nesse sentido, como já apontamos mais no início, o advogado e a instituição que os congrega exerce *munus publico* (STF, ADI 3026) e se os cargos públicos já são, por definição, para atender o interesse público, sendo, portanto, um exercício profissional de interesse público, a advocacia assim também pode ser entendida, mesmo que seu exercício se dê no âmbito privado, como dispõe o Estatuto da Advocacia: “Art. 2º, § 1º No seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social.”

Carreiras públicas como advogados públicos e defensores públicos também exigem a inscrição na OAB de seus integrantes, visto que exercem atividade típica da advocacia. Ademais, a aprovação no Exame de Ordem ainda pode viabilizar a experiência profissional exigida em concursos para o Ministério Público e Magistratura (ainda que o exercício da advocacia

Exame da Ordem como um critério possível, alternativo ao “certificado de comprovação do exercício e resultado do estágio” (art. 48, III). Ou seja, era possível se inscrever como advogado sem a obrigatoriedade de se submeter à referida avaliação, desde que realizasse estágio profissional na advocacia (vários provimentos, dentre os quais se destaca o Provimento CFOAB 40/197355). Também eram dispensados do Exame de Ordem “os membros da Magistratura e do Ministério Público que tenham exercido as respectivas funções por mais de dois anos, bem como, nas mesmas condições, os professores de Faculdade de Direito oficialmente reconhecidas.” (art. 53, §2º) Interessante notar que o primeiro exame só foi efetivamente aplicado em 1971, em São Paulo. A aprovação no Exame de Ordem como requisito obrigatório (sem possibilidade de ser substituído por qualquer outra avaliação ou documento), foi instaurada pelo atual Estatuto da Advocacia, Lei 8906/1994. Foi objeto de várias normativas internas, sendo a primeira, que deu efetividade ao mandamento legal, o Provimento CFOAB 81/1996 (que ainda dispensava do Exame de Ordem estagiários que cumprissem determinados requisitos relacionados ao estágio profissional), e tendo vigência atual o Provimento CFOAB 144/2011. Ali se vê que a exigência comporta algumas exceções, especialmente àqueles oriundos da Magistratura ou do Ministério Público, mas também àqueles abrangidos pelas regras de transição entre a lei anterior e a lei atual (disciplinadas pela Resolução CFOAB 2/1994) (art. 6º, Prov. CFOAB 144/2011).

não seja a única prática considerada para cumprir o requisito obrigatório de 3 anos de atividade jurídica⁵⁶).

É de se notar que para a profissão de advogado não consta exigência referente a um estágio prático-profissional prévio (é verdade que há exigência de estágio como atividade obrigatória nos cursos de Direito, mas não especificamente para a advocacia, como vamos melhor explorar no último capítulo), ou um período de avaliação ou supervisão após a inscrição como advogado. Tampouco há a obrigatoriedade de treinamento contínuo, ficando o advogado, depois de inscrito, tão somente submetido ao pagamento das taxas e o regime disciplinar, conforme previstos no Estatuto da OAB e Advocacia.

Mas mesmo ciente das limitações, há de se reconhecer uma proximidade estrutural do Exame de Ordem com os concursos públicos, como seus editais, as avaliações e, as entidades promotoras. Desde o início das avaliações obrigatórias, o Exame de Ordem é composto de 2 fases⁵⁷ (a primeira, eliminatória e de questões objetivas, engloba várias áreas do Direito – que se modificaram ao longo do tempo⁵⁸; a segunda, acessível apenas para os que foram aprovadas na etapa anterior, é “prática-profissional”, com um caso hipotético que pede uma peça processual, judicial ou administrativa, e questões dissertativas, dentro uma determinada área jurídica que o candidato elege). Esse modelo de prova objetiva (exigida em praticamente a totalidade dos concursos públicos) seguida de prova dissertativa é um dos mais comuns nos concursos públicos (FONTAINHA e outros, 2013, p. 47-48)

A partir de 2007 iniciou-se um processo de unificação (nacionalização) do Exame de Ordem (que era de competência de cada Seccional), que veio a ser finalizado em 2010.

Com a unificação, a preparação e a realização do Exame de Ordem ficaram a cargo do Conselho Federal da OAB (por meio da Coordenação Nacional do Exame da Ordem composta por 11 membros), que

⁵⁶ Sobre o que é possível para comprovação da exigência de 3 anos de atividade jurídica para ingresso na magistratura e MP, conforme art. 93 e 129 da CB/1988, o CNJ detalha no art. 59 da Resolução CNJ 75/2009 e o CNMP na Resolução 40/2009.

⁵⁷ Algumas seccionais também exigiam um exame oral nas primeiras edições.

⁵⁸ Hoje o dispositivo que trata dessa relação de disciplinas é o art. 11, § 4º e 5º, do Prov. CFOAB 144/2011 que inclui, além de disciplinas do Eixo de Formação Profissional das diretrizes curriculares dos cursos de Direito, a disciplina de Filosofia do Direito e a possibilidade de outras do Eixo de Formação Fundamental. Resta saber se a simples inclusão de uma matéria, em tese reflexiva, terá o condão de trazer maior exigência de flexibilidade ao exame.

pode, total ou parcialmente, terceirizá-lo, mantendo sua coordenação e fiscalização (Prov. CFOAB 144/2011, art. 1º, § 1º; 2º-A).

Desde que o Exame de Ordem começou a ser unificado ele já foi operacionalizado pelo CESPE (Centro de Seleção e Promoção de Eventos – UnB), que fez as primeiras avaliações multi-seccionais, até o I Exame de Ordem Unificado, e, desde a sua segunda edição, está a cargo da FGV (Fundação Getúlio Vargas). Ambas as entidades são notórias promotoras de concursos públicos, o que faz com que ambos (concursos públicos e Exame de Ordem) apresentem estilos e conteúdos de avaliação próximos. Tanto é assim que boa parte do mercado voltado à preparação para concursos públicos também se dedica à preparação para o Exame de Ordem (cursos e editoras, principalmente). A esse ponto retornaremos no próximo capítulo.

Neste sentido, levando em conta a área do conhecimento que se desenvolve este estudo (a área jurídica), o Exame de Ordem (e a OAB) apresentam uma relação estreita com os concursos públicos e será trazido à discussão quando pertinente.

Assim, vê-se que os concursos públicos (nas carreiras públicas, e o Exame de Ordem, na advocacia) atuam como verdadeiros filtros para que os bacharéis em Direito exerçam uma atividade jurídica profissional. De outro lado, garante aos egressos dos cursos de Direito uma gama de cargos que lhes são reservados, que não poderão ser ocupados por mais ninguém, se não por aqueles que detenham o diploma em Direito⁵⁹. E isso é muito atraente...

2.4 Os Concursos Públicos na jurisprudência atual dos tribunais superiores

⁵⁹ Importante ressaltar que a exigência de formação em Direito para ocupar cargos que entendemos como jurídicos não é algo assim tão natural ou trivial. Aponto apenas 2 exemplos: nos EUA, ainda que Rita a alguns estados, não é obrigatória a formação em Direito (que nem é ofertada em nível de graduação – *college degree*), podendo o exame para inscrição no BAR ser feito por aqueles que foram acompanhados e supervisionados por alguém habilitado e experiente (The State Bar of Califórnia. Disponível em: <<http://www.calbar.ca.gov/Public/Pamphlets/BecomingALawyer.aspx#6>>). Na França, os cargos de juiz são abertos a qualquer pessoa com formação superior que passe pelo concurso da Escola Nacional de Magistratura (ENM) (FONTAINHA, 2013)

É fácil perceber que temas sensíveis e corriqueiros do universo dos concursos públicos ainda não encontram guarida legal específica⁶⁰. Logo, se no âmbito legal a disciplina dos concursos deixa a desejar, em um contexto de juridicização das relações sociais e de judicialização da política é previsível que o Judiciário atue de modo a traçar as balizas sobre o tema. É que acontece no caso brasileiro, onde várias dúvidas envolvendo os concursos públicos estão sendo discutidas ou já foram dirimidas em sede judicial, muitas com repercussão geral assegurada.⁶¹ Igual controle pelo Judiciário sofreu o Exame de Ordem até decisão pacificar sua conformidade com o ordenamento jurídico.

A judicialização da política se insere em um contexto mais amplo de juridicização das relações sociais, com o Judiciário e as instituições ligadas à Justiça assumindo protagonismo no espaço público.

A invasão do direito sobre o social avança na regulação dos setores mais vulneráveis, em um claro processo de substituição do Estado e dos recursos institucionais classicamente republicanos pelo judiciário, visando a dar cobertura à criança e ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência física. O juiz torna-se protagonista direto da questão social. (VIANNA, BURGOS, SALLES, 2007, p. 41)

E apesar de não ser pacífico, é legítimo sustentar que esse movimento de expansão do poder do Judiciário fez com que ele deixasse “de ser um poder periférico, encapsulado em uma lógica com pretensões autopoieticas inacessíveis aos leigos, distante das preocupações da agenda pública e dos atores.” (XIMENES, 2012, p. 7108)

Nesta esteira, os concursos públicos, com a repercussão que eles tem na sociedade e, podemos até dizer, a posição de vulnerabilidade do concursando, nessa qualidade, não deixaram de ser um tema recorrentemente apresentado ao Judiciário, para a defesa dos interesses dos concursandos (e, por que não, dos atores e estruturas ligados aos concursos, especialmente os preparatórios).

⁶⁰ No ano passado, o Distrito Federal aprovou a Lei 4949/2012 que “estabelece normas gerais para realização de concurso público pela administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.” Interessante notar que o DF já tinha aprovado uma lei semelhante anteriormente (Lei 3697/2005), que foi julgada inconstitucional por vício de iniciativa (PL não originário do Poder Executivo – TJDFT, ADI 11775)

⁶¹ A respeito dos concursos públicos no contexto de judicialização da política e ativismo judicial, pode ser acessado um texto de minha autoria: SANTOS, 2009.

Esse controle judicial sobre os concursos públicos tem repercussão na produção e publicação de material na área jurídica, com vários títulos que discutem os concursos públicos sob esta ótica, analisando pontos de conflito e decisões judiciais específicas. Entre eles podemos citar Rita Tourinho (2008), Agapito Machado Junior (2008), Francisco Lobello de O. Rocha (2006), Márcio Barbosa Maia e Ronaldo Pinheiro de Queiroz (2007), Lair da Silva Loureiro Filho (2009), Dario da Silva Oliveira Junior e Maria Isabel Campos Oliveira (2008), Luiz Marcelo Cavalcanti de Sousa (2009) e Fabrício Motta (coord.) (2005). Estas obras se apresentam mais focadas em Direito Constitucional e Administrativo, e, com exceção da última apontada (que traz uma reflexão maior, assentada nos princípios constitucionais), são voltadas a um propósito eminentemente prático-profissional, com vistas a instrumentalizar concursandos e procuradores para a defesa de seus interesses e conhecimento de seus deveres. Como essa abordagem não é central para este trabalho, essa bibliografia apesar de consultada, praticamente não foi utilizada, tendo sua utilidade conformada apenas à classificação que utilizamos abaixo a respeito dos principais pontos de discussão sobre os concursos públicos no âmbito do Judiciário. Também vale registrar que não encontramos nessa bibliografia, como também pouco se vê na jurisprudência, uma preocupação maior com a adequação dos procedimentos às necessidades da administração pública.

Com isso, podemos dividir os principais temas em quatro categorias (e suas subdivisões): obrigatoriedade de concurso público, direito (subjetivo) à nomeação, limitações à isonomia e avaliação das provas e títulos. Ao analisar as decisões, buscou-se averiguar quais os valores sobre os quais elas se fundamentam.

2.4.1 Obrigatoriedade de concurso público

Quanto ao primeiro ponto, ele foi um dos primeiros que apareceu nos tribunais logo após a promulgação da CB/1988 e logo no início da déc. de 1990 já se tinha firmado os contornos desta obrigatoriedade. Dois questionamentos importantes que foram respondidos quanto à abrangência da exigência de concursos públicos: entidades obrigadas a prover seus cargos e

empregos por meio deles, e o acesso a cargo de outra carreira por outro meio que não o concurso.

Quanto às entidades que devem selecionar por meio de concurso, ficou estabelecido que estão compreendidas todas as que integram a administração pública direta e indireta, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, de todos os Poderes e esferas da Federação. “Pela vigente ordem constitucional, em regra, o acesso aos empregos públicos opera-se mediante concurso público, que pode não ser de igual conteúdo, mas há de ser público.” (STF, MS 21322)

A própria criação de cargos em comissão, que não exige concurso para o seu provimento, também já foi várias vezes questionada, sendo que a proporcionalidade entre esse tipo de cargo e os cargos efetivos deve ser observada (STF, RE 365368) e a sua natureza de função, chefia ou assessoramento (explicitada pela EC 19/1998), respeitada (STF, ADI 4125). E, ao que pese não haver, nem na legislação nem na jurisprudência pesquisada, a exigência de uma transparência maior no provimento desses cargos, não se pode negar que essa excessiva discricionariedade que é dada à administração (e mais concretamente à sua faceta política, de governo) sofreu um abalo com a Súmula vinculante 13 do STF, que buscou (sem conseguir completamente), impedir o nepotismo nessas nomeações públicas.

Já sobre o acesso aos cargos públicos, várias ações diretas de inconstitucionalidade se manifestaram a respeito da impossibilidade de determinadas formas de provimento derivado, em especial a ascensão e a transferência (STF, ADI 231; STF, ADI 837); de concurso público interno (STF, ADI 336) e reserva de vagas para servidores (por meio de “acesso” - ADI 917). Neste sentido, o STF editou a Súmula 685: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

O Judiciário também já se manifestou a respeito da inconstitucionalidade da transformação de cargos sem similitude entre eles, o que configuraria provimento derivado (STF, ADI, 1591; STF, ADI 3853; STF, ADI 3315).

E ainda, com repercussão geral reconhecida, está a discussão a respeito do que é um cargo organizado em carreira (STF, RE 523086⁶², com relatoria do Min. Gilmar Mendes), de modo que seja possível a promoção, que não exige concurso público.

Vale ressaltar que esse ponto é intrinsecamente relacionado à abrangência da obrigatoriedade de concurso público e pode trazer forte impacto sobre o serviço público. É cediço reconhecer que ainda é irracional e complexo o modo como os cargos (e carreiras) na Administração Pública estão (des)organizados hoje: quase 500 diferentes, só no quadro de Servidores Públicos Federais Cíveis do Poder Executivo, mas já foram quase 5 mil, em 1995 (BRASIL, MP, 2013a; BRASIL, MARE, 1997) e que esta “estrutura fragmentada de carreiras afeta a organização dos concursos e o ranqueamento dos candidatos.” (OCDE, 2010, p. 182)

Veja que a discussão gira em torno do que caracteriza um cargo organizado em carreira: é possível que uma carreira se estruture com progressão vertical de cargos cujas habilitações e atribuições são diferentes? O que, objetivamente, difere a promoção (dentro da carreira) da ascensão (ou acesso, para cargos de outra carreira), como espécie de provimento derivado?

Essa confusão se agudiza quando refletimos que o Brasil adota um sistema de carreiras em contraposição a um sistema de posições (ou de emprego).

O sistema de carreira é caracterizado pela predominância da ideia de emprego para toda a vida, com critérios específicos de acesso e ingresso na função, uma forte ênfase no desenvolvimento da carreira com uma grande relevância para a antiguidade e uma diferenciação relativamente forte entre o emprego público e privado (Demmke et al, 2008). O sistema de emprego é caracterizado por um foco sobre a seleção de candidatos para cada posição, um acesso e ingresso mais aberto e uma maior mobilidade entre o emprego no sector privado e no sector público. (NUNES, CASTRO, 2010, p. 195)

É certo que a ADI 231 trouxe balizamentos para esse tema, ao analisar lei do Rio de Janeiro que permitia a passagem de cargos de detetives-inspetores e escrivães de polícia para delegados de polícia. Ali se encontra, na leitura dos votos e na dicção do Min. Octacío Gallotti, que não há óbice para

⁶² O RE 523086 versa sobre a mesma lei objeto da ADI 3567, que está em julgamento pelo STF sob a relatoria do Min. Ricardo Lewandowski.

uma carreira “ter cargos de atribuições diferentes, geralmente mais complexas, à medida que se aproximam as classes finais” e que “nada impede, também, que a partir de certa classe da carreira, seja exigido, do candidato à promoção, um nível mais alto de escolaridade, um concurso interno, um novo título profissional, um treinamento especial ou o aproveitamento em algum curso”. O divisor de águas entre um cargo em carreira e um cargo diferente seria “a possibilidade de ingresso direto em cargo intermediário”. (STF, ADI 231, p. 1202-1203)

Esta diferenciação não parece ser relevante na maioria dos países que adota o sistema de carreiras, na medida em que é bastante comum o recrutamento interno (por meio de diversos tipos de seleção) para as posições mais altas da carreira, (RATO e outros, 2007, p. 44-47)

Ocorre que, com isso, vários cargos antes organizados em carreira passaram eles próprios a formarem uma carreira, fazendo com que, o modo como a maioria dos cargos em carreira está disposto no Brasil, especialmente os de carreira técnica ou administrativa, promovam mudanças praticamente apenas formais (de recolocação na estrutura da carreira), institucionais (posto e antiguidade podem ser requisitos para vantagens administrativas) e na remuneração do servidor. Em muito pouco se alteram as exigências e desafios no desempenho profissional, o que certamente tem forte impacto na gestão de pessoal e na eficiência da Administração Pública⁶³.

Há um número excessivo de carreiras tradicionalmente estruturadas segundo a formação profissional (como as de arquiteto, engenheiro químico, assistente social), e não de acordo com as atividades a serem desempenhadas. Além disso, os cargos possuem atribuições muito específicas, reduzindo as possibilidades de mobilidade: exercer atividade não prevista naquelas atribuições caracteriza um “desvio de função” (PACHECO, 2010, p. 283).

⁶³ A respeito do tema de carreiras no serviço público, vale a leitura do artigo: VANDERLEY, Luciano Gonzaga. A gestão de carreira no serviço público: aporte jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. In: Associação Nacional de Pós-graduação em Administração (ANPAD), Encontro Nacional de Administração Pública e Governo (EnAPG), Salvador, 2012. **Teses ...** Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG29.pdf. Acesso em 10 jan. 2014. E ainda: ILVA, Josélia Rita da; BALASSIANO, Moisés; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da. Burocrata proteano: articulações de carreira em torno e além do setor público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 18, n. 1, Jan/Fev. 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-6552014000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 25 Jan. 2014.

Essa também é a visão trazida pela Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) quanto à forma como se encontram hoje estruturadas as carreiras no Brasil.

O sistema de carreiras brasileiro certamente ajudou a garantir um sistema de recursos humanos transparente e baseado no mérito, mas também é caracterizado por sua rigidez e altos custos de transação. Servidores entram no serviço público por meio de uma seleção competitiva para uma carreira específica, muitas vezes estreita, e não podem mudar para outra carreira sem passar por outro concurso público.

As oportunidades de carreira horizontal e vertical no Brasil são limitadas e os requisitos de desempenho são mínimos para o pessoal obter promoções nas carreiras. O sistema de carreiras também é complexo e caro para administrar, uma vez que está sujeito a pressões corporativistas de vários grupos que aumentam os salários e minam as tentativas de realocar a força de trabalho entre as diferentes prioridades setoriais. Reformar o sistema de carreiras poderia ser a oportunidade de desenvolver uma visão estratégica de como a administração pública deve agrupar e organizar empregos. Seria necessário eliminar a diferenciação na forma como carreiras semelhantes são geridas nas diversas organizações governamentais, reduzir o número de carreiras, ampliando o seu alcance vertical e horizontal, criando mais possibilidades de mobilidade, e construir uma real progressão de carreira em pirâmide. Nesse contexto, a progressão na carreira deveria ser organizada em torno da aquisição de competências e do desempenho [preferencialmente baseadas em concursos internos, embora haja também exemplos de sistemas em que a antiguidade tem um papel central]. Reformas do sistema de carreira seria também a oportunidade de reintegração dos cerca de 70 000 funções comissionadas (com maiores privilégios em termos de remuneração) no sistema de carreiras (excluindo o sistema DAS da reforma) (OCDE, 2010, p. 13)

No que tange à transformação (e fusão) de cargos públicos, no entanto, a jurisprudência é bastante rigorosa nos quesitos que impõe ao administrador (similitude de atribuições, de requisitos de provimento, grau de escolaridade e remuneração), mas reconhece que, dentro desses limites, é uma prerrogativa da Administração Pública sob pena de engessamento na sua organização e atualização, não prevalecendo nessas situações, a exigência de concurso público para que o novo cargo criado venha a ser ocupado.

2.4.2 Direito (subjeto) à nomeação

Sobre o direito subjetivo à nomeação, depois de várias manifestações judiciais que foram alargando o entendimento a respeito e afastando a discricionariedade da Administração Pública, chegou-se à decisão que, sim, é direito do candidato aprovado dentro do número de vagas do edital ser nomeado dentro do prazo de validade do concurso (STF, RE 598099 – com repercussão geral).

Esta foi, sem dúvida, a decisão de maior impacto sobre os concursos públicos depois da Reforma Administrativa da década de 1990 (que veremos no próximo capítulo), mas para se chegar a esta posição que obriga de forma geral e *erga omnes* a Administração a iniciar o procedimento de provimento dos cargos anunciados em edital convocando os classificados do respectivo concurso houve uma trilha percorrida no Judiciário com direito a várias etapas, desde o rompimento com a jurisprudência pacífica que se estendeu até meados dos anos 2000 e que entendia que a aprovação em concurso gerava uma mera expectativa de direito à nomeação por parte do candidato aprovado durante a validade do concurso, com exceção daquele que tivesse sido preterido na ordem de classificação.

Vejamos a ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONCURSO PÚBLICO. PREVISÃO DE VAGAS EM EDITAL. DIREITO À NOMEAÇÃO DOS CANDIDATOS APROVADOS.

I. Direito à nomeação. Candidato aprovado dentro do número de vagas previstas no edital. [...]

II. Administração pública. Princípio da segurança jurídica. Boa-fé. Proteção à confiança. [...]

III. Situações excepcionais. Necessidade de motivação. Controle pelo poder judiciário. [...]

IV. Força normativa do princípio do concurso público.

Esse entendimento, na medida em que atesta a existência de um direito subjetivo à nomeação, reconhece e preserva da melhor forma a força normativa do princípio do concurso público, que vincula diretamente a Administração. É preciso reconhecer que a efetividade da exigência constitucional do concurso público, como uma incomensurável conquista da cidadania no Brasil, permanece condicionada à observância, pelo Poder Público, de normas de organização e procedimento e, principalmente, de garantias fundamentais que possibilitem o seu pleno exercício pelos cidadãos. [...]

V. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO (STF, RE 598099) (grifos nossos)

Veja que a própria ementa vincula os concursos públicos essencialmente às garantias do cidadão. O espaço deixado para a Administração não nomear é muito reduzido (situações supervenientes, imprevisíveis, graves e necessárias) e deve ser obrigatoriamente motivado, sendo passível de controle judicial.

Embasando a decisão podemos encontrar toda uma doutrina administrativista recente que vem questionando os pilares tradicionais da Administração Pública nacional (a que atribuem uma herança autoritária) e buscando alicerçar sua atuação nos princípios do art. 37 da CB/1988 em consonância com os direitos fundamentais.⁶⁴

Depois dessa decisão, as questões agora se voltam para aspectos derivados, como a existência de vagas ocupadas por terceirizados (STF, AI-AgR 777644), temporários (STF, RE 733029; STF, SS 4189; STF, AI 820 065) ou cedidos (STF, RE 58113); vagas surgidas durante a validade do concurso (STF, RE 779117); concurso apenas para cadastro de reserva; prazo e prorrogação de prazo de validade do concurso (com aprovados) (STF, ARE-AgR 733649); direito à indenização por demora na nomeação (STF, RE 724347 – com repercussão geral reconhecida); e direito à convocação pessoal do candidato (STJ, RMS 23467; STJ, RMS 21554; STJ, AREsp 169460). Esses pontos ainda não pacificados, mas decisões de vários tribunais, inclusive superiores, como as citadas, indicam um controle cada vez maior da administração frente às garantias individuais.

Também relacionado ao direito de nomeação está a questão que envolve a precedência da remoção interna frente à nomeação de novos servidores aprovados em concurso, que já foi alvo de manifestação do STF que entendeu, no caso específico (relacionado a servidores do TJ/PB), que

⁶⁴ Como na compilação de fortes críticas ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado (SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses Públicos versus Interesses Privados**. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris: 2005) ou à herança ditatorial da estrutura da Administração Pública (BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, pp. 77-90). Para a defesa dos direitos dos administrados (COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica -proteção à confiança - no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**, Porto Alegre, volume 27, nº 57, 2003), que certamente embasam, ainda que não explicitamente, essas decisões.

quando da abertura de vaga para remoção, a antiguidade seja o critério relevante para a escolha do servidor a ocupá-la, e é imperativo legal e constitucional que a administração esteja compelida a preencher toda e qualquer vaga mediante remoção e, apenas diante da inexistência de servidor interessado, mediante provimento originário de candidato aprovado em concurso público. (STF, MS 29350)

Logo, o direito subjetivo à nomeação ainda carece de delineamentos mais claros para que a questão seja pacificada.

2.4.3 Limitações no acesso ao concurso público

As limitações ao direito de concorrer nos concursos públicos também são alvo de intensas polêmicas, tanto no que diz respeito a ter uma previsão legal que ampare a discriminação, como, em havendo, se ela é razoável. O veto à participação do candidato deve ser, se qualquer forma, sempre motivado (STF, Súmula 684⁶⁵).

Aqui aparece com toda força a discussão sobre o princípio da isonomia, que perpassa toda a fundamentação dos concursos públicos.

Esse princípio se confunde com o princípio da igualdade, ou é tratado (minoritariamente) como um aspecto deste, ligado à igualdade material, conforme a máxima de “tratar desigualmente os desiguais” (a igualdade formal seria aquela perante a lei).

Nesse sentido, Erik F. Gramstrup, em monografia sobre o princípio da igualdade, aponta:

De especial interesse para o Direito é a distinção da igualdade perante a norma e na norma (tomando-se aqui em sentido restrito, como sinônimo de regra ou preceito). No primeiro caso, tem-se tratamento igual se o paradigma é respeitado, imparcialmente, pelo aplicador (quer dizer, a própria norma é o parâmetro de igualdade, efetivamente atuado). O segundo é mais problemático: será possível determinar se uma norma é, *em si*, igualitária? (GRAMSTRUP, 200?)

Para responder a essa questão, o autor apresenta parâmetros que possam significar igualdade na norma: 1. igualdade numérica (ou

⁶⁵ STF, Súmula 684: “É inconstitucional o veto não motivado à participação de candidato a concurso público.”

absoluta): tudo igual para todos; 2. igualdade proporcional (ou proporcional-quantitativa): a cada qual e de cada qual segundo certas características de grau variável; 3. igualdade proporcional pelo mérito: a cada qual segundo seu merecimento; 4. igualdade pelas partes iguais (ou proporcional-qualitativa): o igual aos iguais e o desigual aos desiguais; 5. igualdade de nivelamento: que poderia ser de riqueza, de oportunidades ou de satisfação de necessidades fundamentais. (GRAMSTRUP, 200?) Vê-se claramente aqui que, a exceção da perspectiva 1 sobre igualdade, todas as outras guardam alguma forma de discriminação que exigira uma regra de distribuição.

Interessante que a perspectiva meritocrática adotada nos concursos públicos como uma expressão da própria igualdade que ele busca assegurar pode, ou não, ser associada à igualdade de nivelamento. Mas, independente dessa associação,

para que o desempenho [mérito] dos indivíduos tenha legitimidade social, ele deve estar inserido num contexto juridicamente igualitário, no qual a igualdade funcione como uma moldura para os acontecimentos e proporcione as condições para que as pessoas sejam avaliadas exclusivamente pelas suas realizações. Ou seja, nenhum outro critério como, por exemplo, poder econômico, *status*, relações familiares e pessoais pode influenciar esta avaliação. É por isso que desempenho [mérito] e igualdade estão intimamente associados. Esta última fornece as condições necessárias e suficientes para a sua legitimidade. (BARBOSA, 1996, p. 80, grifos nossos)

Vê-se, portanto, uma intensa correlação do mérito com o princípio da impessoalidade, que, por sua vez, além da isonomia, também engloba o atendimento à finalidade pública (toda a atuação estatal deve se pautar na busca e concretização do interesse público, sem objetivo de privilegiar ou prejudicar ninguém em específico), além da noção de imputação objetiva da ação dos agentes públicos à administração pública (DI PIETRO, 2012, p. 68).

Nesse sentido, discutiremos mais adiante no último capítulo, como a igualdade e a meritocracia, valores associados aos concursos públicos em qualquer defesa ou manifestação elogiosa do instituto, estão concretamente presentes nestes certames na atualidade brasileira.

Celso Antonio Bandeira de Mello, em estudo clássico, defende 4 elementos que, aparecendo conjuntamente, poderiam justificar uma discriminação na norma sem ferir a igualdade ou isonomia:

- a) que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto, um só indivíduo;
- b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, nelas residentes, diferenciados;
- c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica;
- d) que, in concreto, o vínculo de correlação supra-referido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa - ao lume do texto constitucional - para o bem público. (BANDEIRA DE MELLO, 2000, p. 41)

Esse texto (essa passagem mais exatamente), é citado em várias decisões sobre concursos, inclusive em votos e relatórios parlamentares na discussão da EC 19/1998. Observa-se que são critérios também muito abstratos, muito próximos do princípio da proporcionalidade.

Com isso, limitações objetivas, como de idade⁶⁶ são aceitos, desde que previstos em lei (e no edital) e isso se fundamente em razão das atribuições do cargo (STF, Súmula 683; STF, AgRg AI 156537; STF, ARE 678112), da mesma forma que altura, peso, e experiência profissional (STF, RE 558833). Já em relação ao sexo, decisão recente envolvendo cargos policiais entendeu que deve haver uma fundamentação especificamente para o concurso em questão e não uma vedação genérica em relação ao sexo para o cargo (STF, RE 528684). Para os casos de investigação social, além da vedação de sigilo, o entendimento vem levando em conta o princípio de presunção da inocência (STF, RE 634224).

Muito recentemente o STF firmou entendimento no RE 635739 (com repercussão geral) sobre a constitucionalidade do estabelecimento de cláusula de barreira, que visa a eliminação de candidato que, mesmo atingindo nota mínima em determinada fase, não prossegue no certame em função do

⁶⁶ Sobre limitação de idade para ingressar em determinado cargo público, o STF já tinha desde a déc. de 1960 a Súmula 14 (“Não é admissível, por ato administrativo, restringir, em razão da idade, inscrição em concurso para cargo público”). Como já apontado foi um tema bastante discutido no processo de votação da EC 19/1998.

edital colocar limites para aprovação proporcional ao número de vagas ofertadas. O Tribunal reconheceu que esse tipo de restrição não fere o princípio da igualdade nem o da impessoalidade.

A jurisprudência no que diz respeito a limitações para os concursos públicos segue pelo caminho até então apontado de reconhecer direitos individuais do candidato, traçando novas diretrizes administrativas ao mesmo tempo em que ataca velhas práticas e vaticina atos de seleção sem considerar os desdobramentos daquele certame específico para a Administração, mas apontando como ela deve se comportar sobre o tema dali em diante.

Ainda sobre a quebra de isonomia, está se desenrolando uma grande discussão que envolve o estabelecimento de cotas raciais nos concursos públicos federais (PL 6738/2013), além de cotas para idosos (PL 60/2009). Esse ponto será trabalhado junto com o campo político também.

2.4.4 Critérios de avaliação nos concursos públicos

Por fim, no âmbito do Judiciário, uma quarta vertente de discussões ainda em aberto que envolve os concursos públicos diz respeito às avaliações propriamente ditas: a possibilidade de controle judicial de questões e critérios de correção das provas (STF, RE 632853 – com repercussão geral reconhecida) e, recentemente, o peso que pode ser dado às provas e aos títulos.

Sobre a correção de provas, um ponto muito controvertido envolve a objetividade nas avaliações, em especial naquelas que têm um grau de subjetividade intrínseco, como as provas discursivas e os exames psicotécnicos ou físicos. No que diz respeito aos exames psicotécnicos, psicológicos ou perfis profissiográficos, é pacífico que eles só devem ser aplicados mediante previsão legal (*stricto sensu*) e editalícia, assim como não podem ser sigilosos nem irrecorríveis, devendo apresentar um grau de objetividade que permita controlar seus resultados (STF, MS 30822). O fato é que as exigências para a utilização da avaliação psicológica dos candidatos e sua adequação às necessidades do cargo são de tal ordem rigorosas (vide art. 14 do Dec. 6944/2009) que dificilmente ela pode ser utilizada pela

administração pública, tendo em vista o alto grau de objetividade que dela se espera dela.

Essa perspectiva limita, sem dúvida, os instrumentos que a Administração Pública pode dispor para sua seleção e explica o sucesso absoluto da prova objetiva nos concursos públicos, como já apontamos no estudo de Fernando Fontainha e outros (2013, p. 48)

Com relação aos critérios de avaliação para a seleção para determinado cargo, o melhor exemplo disso é o concurso público para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 2013 (Edital ESAF 48/2013), em andamento mas *sub judice*⁶⁷. A discussão em torno do concurso, cujas vagas a serem preenchidas ofertam um salário inicial de R\$ 13.608,81, se deve especialmente a e pontos do edital:

- 1) o excessivo peso da prova de títulos e experiência profissional (3ª fase da 1ª etapa, com caráter apenas classificatório, depois das provas objetivas e discursivas, eliminatórias e classificatórias): até 200 pontos, em um total de até 660, quase 1/3 do total da nota da 1ª etapa (a 2ª etapa é o curso de formação, exclusivo para os aprovados na 1ª etapa);
- 2) e dentro desta fase, o alto valor da experiência profissional em atividade gerencial: até 150 pontos (15 para cada ano comprovado) em um máximo de 200.

Várias ações judiciais e processos administrativos estão em andamento, alegando a falta de previsão legal dessas exigências e a quebra da isonomia que elas provocam. A resposta do Ministério do Planejamento ancora-se na defesa do interesse público e da meritocracia, na medida em que as atribuições do cargo exigem esse perfil mais experiente de seus ocupantes, que já se pode julgar pelo valor da remuneração inicial, e que isso é também mérito (BRASIL, MP, 2013b).

A meritocracia pode ser vista como uma expressão da própria isonomia, como apontado acima. Ela está ligada à forma de acesso a direitos e posições estruturais em virtude do desempenho individual. É uma das conquistas da técnica sobre a política.

⁶⁷ Até março de 2014. As questões que envolvem esse concurso podem ser acompanhadas pelo site: http://www.esaf.fazenda.gov.br/concursos_publicos/em-andamento-1/concurso-publico-para-provimento-de-cargos-de-especialista-em-politicas-publicas-e-gestao-governamental

O primado da técnica sobre a política ocorreu nas democracias modernas sobretudo através da racionalização dos processos de seleção de elites estatais, o que progressivamente – e não por acaso – se deu pela glorificação da forma escolar como principal método de verificação de adequação entre o postulante e o saber neutro e necessário para o exercício de determinada função.

Restava, ainda, o problema da necessária aproximação desta forma de seleção de elites com outro valor de incontestável importância e que jamais poderia se chocar frontalmente com a república: a democracia. (FONTAINHA e outros, 2013, p. 6)

A meritocracia aparece também como um contraponto ao nepotismo, que busca garantir o acesso a cargos públicos por meio de relações familiares e de proximidade, ainda que um não exclua imediatamente o outro⁶⁸.

É certamente um dos argumentos mais fortes na defesa dos concursos públicos, já que essa avaliação traria para a Administração Pública os melhores avaliados. Mas é aí que mora o perigo. “Apurar ou não o merecimento não é mais a questão. O essencial é como apurar o merecimento - como apurá-lo meticulosamente, facilmente, sem preconceitos e sem levantar antagonismo.” (PROBST, *apud* BARBOSA, 1996, p. 63) E é aí que os concursos públicos no Brasil podem estar cometendo um grave erro, com sérias repercussões para o Estado e a sociedade brasileira, como será melhor argumentado no último capítulo.

2.4.5 Exame de Ordem na jurisprudência

Sobre o Exame de Ordem, que não é, como já apontado, um concurso público *stricto sensu*, mas com ele se assemelha em pontos importantes e decisivos para este estudo, deve-se lembrar que ele foi alvo de uma longa disputa judicial envolvendo bacharéis em Direito que buscavam o registro de advogado junto à OAB independente da aprovação no Exame de Ordem, tendo como um dos fundamentos do pedido sua inconstitucionalidade.

⁶⁸ Encontra-se na literatura o conceito de nepotismo meritocrático: “o traço mais marcante – e distintivo – das novas formas de nepotismo é combinar os critérios de nascimento com os critérios de mérito, de modo que a trajetória da carreira dos descendentes se torne muito mais compatível com os modernos critérios democráticos.” (LOPEZ JR., Felix Garcia. Meritocracia possível. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 773-779, set./dez. 2006). Sobre a realidade brasileira, sem tratar exatamente do tema, mas apontando para essa realidade na elite da Justiça, tem-se a tese de Frederico Normanha R. de Almeida, “A elite togada”. (2010)

Essa questão chegou, então, ao STF que acolheu o RE 603583, em 2009, reconhecendo sua repercussão geral. A questão girava em torno basicamente da limitação da liberdade de profissão garantida pela CB/1988, art. 5º, XIII, “atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Alegava-se contra o Exame o fato da Lei 8906/1994, art. 8º, IV e § 1º, apenas mencionar a “aprovação em Exame de Ordem” como requisito para a inscrição como advogado, sem dizer efetivamente o que era esse exame, ficando isso a cargo de um provimento da OAB (que nem é parte da administração pública – STF, ADI 3016), logo, sem a observância da legalidade estrita indicada na CB/1988; o tratamento desigual com relação a outras profissões regulamentadas que exigem formação superior, haja vista que apenas os bacharéis tinham, à época, que se submeter a esse tipo de avaliação e seleção; a desqualificação da formação recebida nos cursos de Direito; o Exame de Ordem como instrumento de reserva de mercado e a afronta ao valor social do trabalho.

A OAB, além de questões processuais, sustentou basicamente a constitucionalidade apontando que havia previsão legal expressa e ela tinha competência para instituir o Exame de Ordem porque não era uma entidade profissional (com a finalidade de “promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.” – Lei 8906/1994, art. 44, II) como as outras, já que a profissão de advogado tem status constitucional: “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.” (CB/1988, art. 133, no capítulo de “Funções essenciais da Justiça”, junto com MP, Advocacia Pública e Defensoria Pública). Logo, o exercício da advocacia envolve diretamente interesses de terceiros e a manutenção do próprio Estado Democrático de Direito.

Além disso, um argumento muito forte da defesa do Exame de Ordem foi a má qualidade da educação jurídica brasileira fruto de uma expansão permitida pelo Estado, apesar dos pareceres negativos da OAB para a abertura de novos cursos (que será melhor esclarecida no último capítulo).

O STF, por unanimidade, negou provimento ao RE 603583, confirmando a constitucionalidade do Exame de Ordem. A única posição

contrária foi da Procuradoria-Geral da República (Parecer n.º 5664/ RJMB no RE 603.583, subscrito pelo então sub-procurador Rodrigo Janot), que defendeu que a exigência do Exame de Ordem feria a liberdade do exercício profissional. Destaca-se que no julgamento no Plenário do STF, a posição do Ministério Público foi defendida pelo Procurador Geral da República, Roberto Gurgel, com posição oposta ao parecer juntado aos autos.

Como se vê, o aspecto que sofreu mais juridicização do Exame de Ordem foi exatamente a sua própria existência, talvez porque a ausência de um quantitativo de vagas não comporta, conseqüentemente, competição e a isonomia, que motiva tantas disputas e é tão invocada nas discussões judiciais sobre concurso público, aqui tem uma dimensão muito mais estreita.

Note-se que no que se refere ao Exame de Ordem, os interesses individuais ligados ao exercício profissional dos bacharéis em Direito cedeu frente aos interesses da sociedade de ter um/a advogado/a preparado para exercer sua função, considerada essencial à Justiça. Firma a ementa: “no que a atuação profissional repercute no campo de interesse de terceiros, [o Exame de Ordem] mostra-se consentâneo com a Constituição Federal, que remete às qualificações previstas em lei.” (STF, RE 603583)

Além dessas questões apontadas, muitos outros questionamentos sobre concursos públicos chegam ao Poder Judiciário, que não tem uma uniformidade no seu tratamento, mas sem dúvida é possível vislumbrar uma tendência de privilegiar o concurso sob a perspectiva dos direitos dos concursandos, e muito pouco relacioná-lo a um instrumento de seleção de pessoal para atender às necessidades do serviço público. A própria ideia de meritocracia não é alvo de maiores discussões aplicadas às formas (e conteúdos) de seleção dos concursos públicos. Na raiz das decisões está, como já afirmamos, uma desconfiança, legítima, na Administração Pública, que, ancorada no sistema de garantias e direitos fundamentais da CB/1998, vai impactar fortemente na doutrina administrativista e jurisprudência sobre a Administração Pública.

O significado corrente atribuído ao sistema de mérito aqui tem sido a adoção de regras impessoais e inflexíveis para ingresso e promoção na carreira, estabilidade e remuneração adequada, de forma a não deixar margem à arbitrariedade e à interferência de critérios políticos. Entendido como “grau de autonomia da burocracia”, como prevalece na literatura,

transforma-se em um sistema de proteção aos funcionários [ou concursandos, no caso] (contra possíveis arbitrariedades dos governantes). (PACHECO, 2010, p. 303)

A mesma autora vai afirmar adiante nesse trabalho, referindo à gestão de pessoas na administração pública, e que encaixa muito bem para os processos de seleção:

Assim, o vínculo de trabalho [e eu ressalto também os concursos públicos] foi-se constituindo como um conjunto de restrições à discricionariedade do governo – o que acabou por resultar em impedimentos concretos e constrangimentos legais a uma efetiva gestão de pessoas no setor público. A rigidez do sistema não impede, no entanto, a concessão pelo governo de vantagens ao funcionalismo que mais privilegiam seus beneficiários diretos do que a sociedade, por não terem desdobramentos na efetividade da ação do Estado (PACHECO, 2010, p. 291)

Não é outra a conclusão que encontramos no relatório da OCDE sobre a gestão de recursos humanos no governo brasileiro, que reconhece que o foco está na entrada e no controle, não na eficiência:

O governo, o serviço público e o público em geral dão uma grande importância ao recrutamento baseado no mérito como parte da fundação essencial de um serviço público imparcial e profissional. A garantia do mérito parece robusta; há amplos mecanismos de controle e recurso, incluindo recurso legal, ao menos para cargos que não são DAS. Os resultados dos concursos públicos, às vezes, são anulados nos casos em que há evidência que todos os procedimentos não foram seguidos apropriadamente. O Tribunal de Contas da União examina minuciosamente todas as nomeações, mas este é um procedimento muito pesado do ponto de vista burocrático. Parece haver uma forte confiança pública de que o sistema é justo e os participantes são alertados a prestar muita atenção à imparcialidade do processo como um todo. (OCDE, 2010, p. 248)

Não se trata aqui de criticar a defesa dos direitos individuais por meio dos concursos públicos, tanto na legislação como na jurisprudência. Sem dúvida essa recente postura tem avançado na garantia de direitos do cidadão, diminuindo ou ressignificando a supremacia do interesse público sobre o interesse privado é uma resposta ao modo que o Estado e a Administração Pública brasileira sempre funcionaram, desvirtuando o que seria o interesse e o espaço público. Ou seja, a realidade histórica nacional indica que os concursos públicos servem para limitar a arbitrariedade pública que sempre marcou o

provimento⁶⁹ de cargos públicos (nepotismo, clientelismo, perseguições, barganha e aparelhamento político etc.). Mas chama a atenção que a outra faceta dos concursos públicos, como instrumento de seleção para o serviço público, quase não leva em conta a realidade da administração pública brasileira, ao afastar posições que o Estado apresenta aprimorar os processos seletivos e adequá-los melhor às suas necessidades e possibilidades. Vamos explorar melhor essa visão no decorrer do trabalho.

2.5 Seleção de pessoal no direito comparado

Sendo a separação entre o público e o privado uma exigência intransponível para que exista um Estado de Direito, os países que se estruturam desta forma devem buscar, como regra, selecionar seus servidores públicos (nos termos que demarcamos mais acima, quaisquer que sejam as nomenclaturas utilizadas) sob o prisma da isonomia e da meritocracia, com vistas à profissionalização de seus agentes.

Essa diretriz, no entanto, não faz com haja uniformidade tanto na abrangência dos servidores que devem se encaixar neste perfil (que vai depender do papel desempenhado pelo Estado e da forma que ele atua), nem no grau de profissionalização e tampouco nas formas de seleção que busquem assegurar aqueles dois princípios.

Todos os países democráticos têm regras – normalmente em seus documentos constitucionais – que se destinam a assegurar que os servidores públicos sejam selecionados por motivos justos e objetivos e para evitar todas as formas de patronato, tanto pessoais como políticas. Os processos utilizados para alcançar estes objetivos têm mudado efetivamente ao longo do tempo. Os concursos públicos têm

⁶⁹ Sobre a “insólita extravagância” que marca a história recente do provimento de cargos públicos no meu estado, o Tocantins, ver, de minha co-autoria: SANTOS, Aline S. Salles; COSTA, Lailton da. O caso de Insólita Extravagância do Tocantins: a criação e o provimento de cargos públicos no Brasil a partir da Constituição de 1988. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Pensar o Brasil: problemas nacionais à luz do direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.

sido complementados com testes de habilidades e aptidões e o foco mudou do diploma formal para as competências atuais. [...]

As administrações públicas nos países membros da OCDE se afastaram ou estão se afastando da simples observação do mérito formal e da utilização de provas escritas de habilidades de conhecimento e competências. As principais razões são o foco mais forte sobre a melhoria do desempenho e qualidade dos serviços e a necessidade de melhorar a busca de pessoas com as habilidades e competências certas para os cargos. (OCDE, 2010, p. 173)

Desta maneira, apresentaremos aqui a forma como o ingresso ao serviço público civil e às carreiras jurídicas é tratado, no âmbito legal, em países (ou organizações políticas) ao redor do mundo, especialmente no mundo ocidental, como uma maneira de conhecer o contexto em que o Brasil se insere e refletir sobre vantagens e limites que os concursos públicos, da forma em que estão estruturados, colocam para a administração pública nacional. Vamos focar então a Europa, especialmente a União Europeia (UE), Estado Unidos da América (EUA) e Mercosul (Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela⁷⁰), como uma amostra significativa para esta comparação.

2.5.1 Seleção para o serviço público civil em geral

Neste tópico o termo emprego público será utilizado sem a diferenciação rigorosa presente quando nos referimos ao Brasil, e quando quisermos distinguir a natureza do vínculo laboral que se estabelece com o poder público (se público ou privado), indicaremos isso explicitamente.

Para tanto, além de estudos de institutos de pesquisa ou órgãos públicos, relatórios e artigos científicos que tratam da função pública em outras

⁷⁰ Apesar de que em março de 2014 o Paraguai ainda não participar do Mercosul em função da suspensão que foi dada ao país pelo Decreto CMC 28/12, ela já não tem mais efeitos e o Paraguai deve ser reincorporado no próximo encontro de presidentes, em Caracas, ainda sem data definida, depois de já ter sido adiada algumas vezes. A Bolívia ainda se encontra em processo de adesão.

paragens, este tópico se apoia muito nas informações disponíveis em sites oficiais das instituições citadas⁷¹.

É importante ter claro desde já que dificilmente um país apresenta em sua administração pública um regime laboral exclusivo, sendo possível encontrar um grau maior ou menor de diversidade de vínculos de trabalho. No mesmo sentido, a preocupação com a isonomia e o mérito albergam uma grande diversidade de métodos e critérios que podem ser adotados visando garanti-los na seleção de pessoal para o exercício da função pública.

2.5.1.1 Serviço público na Europa

A Europa, em especial no âmbito da União Europeia (UE), apresenta um cenário muito rico, com várias especificidades. Para começar é necessário ter em mente que, no que se refere ao acesso e exercício de função pública há o direito nacional de cada país e o direito comunitário, que obriga todos os Estados-partes. Ademais, há ainda o direito relativo às instituições europeias propriamente ditas, supranacionais.

Para começar devemos lembrar que a UE, conforme nos informa o Conselho da UE⁷², nascida com o tratado de Maastricht, em 1993,

é uma organização económica e política única de 28 países democráticos europeus. [...] Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 1 de dezembro de 2009, a União Europeia veio substituir a Comunidade Europeia (CE) que existiu desde 1958 e passou a assumir todos os seus direitos e deveres.

Essa integração só foi possível com o partilhamento da soberania entre os Estados-partes.

A Comunidade Europeia revolucionou o conceito de soberania, caracterizado pela unidade, indivisibilidade e inalienabilidade, superprotegido sob a égide da segurança nacional, instituindo o direito comunitário. Na U.E. todas as constituições permitem

⁷¹ Neste sentido, não farei referência às citações diretas conforme ABNT, indicando em nota de rodapé apenas o endereço eletrônico consultado e data de acesso, para dar mais fluidez ao texto.

⁷² Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/contacts/faq?lang=pt&faqid=79264>>. Acesso em 01.03.2014. "O Conselho da UE é a instituição que representa os Governos dos Estados-Membros e onde os Ministros dos Governos nacionais de todos os países da UE se reúnem para adotar leis e coordenar políticas." O site oficial é: <<http://www.consilium.europa.eu/council?lang=pt>>.

a delegação do exercício de competências para um poder supranacional, permissão mister para a primazia do direito comunitário sobre o nacional. (MARTINS, 2004)

As ações da UE se assentam em tratados, que são o instrumento jurídico que vinculam os Estados-partes, que os aprovam voluntária e democraticamente, sendo a base do direito comunitário.

Uma das principais inovações que viabilizaram esse novo modelo de integração regional foi a estipulação da livre circulação e permanência dos nacionais entre os Estados-partes, por meio da instituição da cidadania da União (art. 20º) do Tratado da UE (2012).

É neste mesmo documento que vem expresso, como decorrência desta cidadania, a liberdade de circulação dos trabalhadores da UE (art. 45º), que é a regra no direito comunitário europeu. Mas a regra vem com a seguinte ressalva: “Art. 45º, 4. O disposto no presente artigo não é aplicável aos empregos na administração pública.”

Esta norma, por sua vez, vem sendo entendida de maneira restrita pela Comissão Europeia, que é a instituição que “representa os interesses da UE no seu conjunto. Propõe nova legislação ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia e assegura a correta aplicação do direito europeu pelos países da UE.”⁷³ Vê-se ali uma clara intenção em privilegiar o livre acesso ao emprego público por parte dos cidadãos europeus, sem reserva para os nacionais, que deve ser apenas uma exceção, nos termos dessas diretrizes:

Apenas os postos que envolvam a participação directa ou indirecta no exercício da autoridade pública e as funções designadas para salvaguardar o interesse geral do Estado podem ser reservados aos nacionais.

Estes critérios devem ser avaliados caso a caso, à luz das funções e responsabilidades inerentes ao posto em questão.⁷⁴

Além da limitação de acesso aos postos de trabalho, a preocupação da UE com a livre circulação de trabalhadores no setor público alcança também as questões de reconhecimento de titulação e experiência

⁷³ Disponível em: <http://ec.europa.eu/atwork/index_pt.htm>. Acesso em 01.03.2014.

⁷⁴ Disponível em: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=465&langId=pt>>. Acesso em 01.03.2014.

profissional que são objeto de avaliação nos recrutamentos públicos e nas condições de trabalho.

Há alguns anos, a Comissão da UE lançou um relatório abrangente sobre este tema, coordenado pelo prof. Jacques Ziller (2010), que estudou detalhadamente essa situação na Europa e em cada Estado-parte, concluindo que a situação é boa. *“On the whole, available documentation does not point to an important number of clauses in general legislation and regulations which may be considered as such as prohibited obstacles to free movement of workers in the public sector.”* (ZILLER, 2010, p. 102, parte I)

Questões envolvendo quaisquer restrições à circulação de trabalhadores podem ser apresentadas ao próprio Estado nacional (invocando o direito comunitário) ou levadas à Comissão da UE que tentará solucionar o problema com as autoridades nacionais, e, em não conseguindo uma solução adequada, recorrer ao Tribunal de Justiça da UE. Note-se, no entanto, que não há de se falar em direito (subjeto) de servidores públicos de um determinado país ser aproveitado por outro, sem passar pelos processos de seleção ordinários.

Antes de enfocarmos alguns casos nacionais específicos, apresentamos como funciona a seleção de trabalhadores para os entes europeus.

A seleção de trabalhadores para as instituições da União Europeia estão a cargo de um órgão central, a Oficina Europeia de Seleção de Pessoal (EPSO)⁷⁵. Há várias modalidades de regime de trabalho⁷⁶, mas para o pessoal permanente o recrutamento é feito em duas fases: a fase de admissão (testes por computador ou análise de currículo, para especialistas), e a fase de acesso, para os aprovados na fase anterior e que se configura em uma série de exercícios condizentes com o cargo pretendido.⁷⁷

⁷⁵ Disponível em: <http://europa.eu/epso/index_es.htm>. Acesso em 18.01.2014.

⁷⁶ Além do pessoal permanente existe agentes contratuais, agentes temporários, pessoal interino, estagiários, serviços de contratação e peritos nacionais destacados. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/working-eu-institutions/index_pt.htm>. Acesso em 18.03.2014.

⁷⁷ Disponível em: <http://europa.eu/epso/apply/how_apply/permanent/index_en.htm>. Acesso em 18.03.2014.

Vale apontar que esse pessoal tem um órgão judicial europeu próprio para cuidar das questões laborais que o envolvem, o Tribunal da Função Pública da União Européia.⁷⁸

Voltando-se agora, para algumas realidades nacionais, é importante ter claro que a crise econômica europeia que se acentua no final da década de 2000 vai provocar impacto em praticamente todos os países no âmbito do setor público e, conseqüentemente, no emprego público destes países. Logo, não é incomum encontrarmos em vários países reformas na administração pública e seus regimes laborais.

Parece, pois, evidente, nos nossos dias, que existe uma forte tendência de ritmos bastante acelerados da flexibilidade do emprego público e, até, do emprego em geral. Os sistemas tradicionais de emprego, como toda a estrutura da administração pública, sofreram reformas administrativas, ou iniciativas de reforma, tanto no seu regime legal, como nas formas de acesso e ingresso dos recursos humanos. [...] Enquanto fenómeno recente estava a ser ajustado às necessidades extemporâneas de serviço, não duráveis, e em especial na busca de novos formatos de provisão do serviço público. Este ajustamento teve também relação, para algumas situações e para alguns países, com a redefinição do papel do Estado e, por consequência, fez prevalecer, em muitas situações, a ideia de que menos Estado, melhor Estado, ficando este limitado às funções essenciais ou, pelo menos, de soberania. (NUNES; CASTRO, 2010, p. 194)

Neste sentido foram tomadas várias medidas a respeito dos vínculos de emprego que também provocaram alterações em muitos procedimentos de seleção e recrutamento para o serviço civil, mas sem afastar a preocupação com o mérito e a isonomia.

Sobre o emprego público na Europa, Portugal produziu um estudo comparado sobre os regimes adotados nos países europeus, que muito contribui para este tópico (RATO e outros, 2007), bem como o estudo sobre mobilidade no serviço público desenvolvido para a UE (ZILLER, 2010).

Na Europa sempre houve uma tendência em privilegiar o sistema de carreira (estatutário, com funcionários) em detrimento do sistema de emprego ou posições (contratual de trabalho) uma vez que

durante décadas acreditou-se que os modelos em confronto, com predominância para o modelo de carreira (fechado)

⁷⁸ Disponível em: <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5230/>. Acesso em 01.03.2014.

protegiam de alguma maneira os valores fundamentais do serviço público e assim parecia estar encontrada a melhor maneira de preservar a ética que se pretendia para a satisfação das necessidades colectivas essenciais da parte do Estado. (NUNES; CASTRO, 2010, p. 204)

Mas tanto nos países que adotam o sistema de carreira como de emprego, vemos a importância dos concursos públicos, internos e externos, para o recrutamento, como fica evidente no quadro abaixo.

Tabela 5 – Processo de recrutamento para a carreira/função pública em países europeus

Estado	Processo de recrutamento para a carreira/função
Alemanha	Concurso público; Estágio probatório.
Espanha	O processo de recrutamento para funcionários e trabalhadores em CIT (contrato individual de trabalho) implica a existência de diversos sistemas de selecção a serem decididos pelos organismos recrutadores. [Acontece por <i>oposiciones</i> (provas e exercícios), <i>concursos</i> (títulos e experiência - excepcionalmente) ou <i>concurso-oposición</i> . Está previsto na Ley 7/2007 – Estatuto Básico Del Empleado Público]
Finlândia	Concurso precedido de formação específica mas descentralizado, cabendo a cada organismo definir os seus métodos e critérios.
França	Regime de nomeação: em geral concurso público externo. Para algumas funções específicas concursos internos (ex: militares e magistrados); Ambos são precedidos de formação específica; Regime de CIT, na Função Pública: concursos para titularização (ingresso no regime de nomeação), precedidas de formação.
Irlanda	Concurso público para <i>Civil Servants</i> e CIT.
Itália	Recrutamento por concurso para funcionários (regime de nomeação) e CIT.
[Portugal	Concurso público externo ou interno (preferencialmente), para as relações de emprego por tempo indeterminado. Conforme Lei 12-A/2008 (que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas), o concurso pode englobar provas de conhecimentos e avaliação psicológica (para examinar competências), e avaliação curricular e entrevista de avaliação de competências, a serem definidos em cada caso, além de métodos facultativos e complementares.]
Reino Unido	Concurso público e período probatório para os <i>Civil Servants</i> ; Recrutamento com critérios variáveis para os CIT. <i>Fast Stream Development Programme</i> – sistema criado para permitir a rápida ascensão ao <i>Senior Civil Service</i> (Direcção de Topo). Existem 2 métodos de selecção, a saber: geral através de competição aberta; e <i>In-Service Fast Stream</i> reservado apenas aos <i>civil servants</i> .
Suécia	Concurso público só para juizes e diplomatas; Recrutamento com critérios variáveis mas tendo por base competências.
Suíça	Concurso público e período probatório para os dois regimes (nomeação e CIT); A informação é disponibilizada nas agências de emprego da Confederação.

* Inserção e atualização da autora, 2014.

Fonte: RATO e outros, 2007, p. 43. (com exceção da nota acima)

Destaca-se que a existência dos concursos públicos não significa que sigam os mesmos métodos (restritos) que o Brasil. Na verdade, em visita aos sites oficiais de alguns países (Espanha, Portugal e Itália), vimos que há possibilidades mais variadas e um foco maior na adequação do candidato ao cargo que concorre (a Itália é o país que parece apresentar mais restrições, como o Brasil).

Também é possível afirmar que a maior parte dos países permite o concurso interno, quando não dá preferência a ele. (RATO e outros, 2007, p. 46-47)

Outro ponto interessante a respeito da seleção para ingresso nos cargos públicos é a forma que esses processos são organizados, de modo mais ou menos descentralizado. No Brasil vimos que a autorização para que os concursos públicos se realizem é altamente centralizada (com algumas exceções) e sua execução justamente ao contrário (com muito pouco controle ou regulamentação geral, sob responsabilidade da entidade realizadora e terceirizada para a entidade promotora), mas várias experiências internacionais têm órgãos centrais (algumas vezes independentes, como Reino Unido – *Civil Service Commission*⁷⁹) que organizam os concursos (Portugal - INA⁸⁰), ainda que permaneçam exceções importantes como a França (que continua muito vinculada aos “corpos” e sua autonomia) e Espanha (as entidades são responsáveis pelos seus cargos específicos) não é possível. Também é possível reconhecer a participação das Escolas de Governo atuando no processo de seleção (Portugal, Espanha - INAP⁸¹).

2.5.1.2 Serviço público na América Latina (Mercosul)

No nosso continente, a América, é importante distinguir a experiência dos EUA, que tem uma organização jurídica e administrativa bem diferente do restante, em especial da América Latina.

⁷⁹ Disponível em: < <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/>>. Acesso em 18.03.2014.

⁸⁰ Disponível em: < <http://www.ina.pt/index.php/recrutamento-selecao>>. Acesso em 18.03.2014.

⁸¹ Disponível em: < <http://www.inap.es/seleccion>>. Acesso em 18.03.2014

Não podemos deixar de lembrar que na América Latina compartilhamos de uma história cultural comum que não coloca a administração pública em grande conta, mas deve-se reconhecer que

En pocos Estados latinoamericanos la racionalización de la gestión gubernamental no ha operado significativamente y no existen legislaciones que prevean la profesionalización de la función pública. [...] En consecuencia, la mayoría de los Estados latinoamericanos son de manera simultánea patrimonialistas y burocráticos, expresión de un rasgo cultural esquizoide. (FERNANDEZ TORO, 2006)

Nos países latinoamericanos do Mercosul, também devemos separar o acesso aos cargos públicos da organização supranacional, daquele relativo aos países que a integram.

O Mercosul, constituído a partir do Tratado de Assunção (1991), não tem a mesma profundidade em matéria de integração regional e tampouco equivalente complexidade institucional da UE⁸².

Para os funcionários das instituições do Mercosul há um regime próprio de trabalho (em carreira – Decreto Mercosul/CMC 03/2012)

A exemplo da UE, também dispõe de um órgão jurisdicional próprio para as questões administrativo-trabalhistas de seu pessoal, o Tribunal Administrativo-Trabalhista do Mercosul (Resolução Mercosul/GMC 54/2003).

Apesar da vigência do Acordo para Residência de Nacionais do Mercosul, Bolívia e Chile, de 2002 (também aplicado a Peru e Colômbia e internalizado no direito brasileiro pelo Decreto 6975/2009), que garante liberdade de circulação e residência, não há previsão a respeito do direito do exercício da função pública por nacionais dos Estados-membros nem dos demais, ainda que seja garantido a igualdade de tratamento entre os nacionais no âmbito trabalhista e de seguro social, com reciprocidade em matéria previdenciária (art. 9). Ademais, ainda há muito entrave no reconhecimento de títulos acadêmicos e profissionais das instituições dos países.

O sistema laboral da função pública é majoritariamente de carreira em todos os países, e o ingresso precedido de concurso público (em moldes bem diferentes do Brasil), como se vê na Tabela 2, abaixo.

⁸² Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>. Acesso em 18.03.2014.

Tabela 6 – Organização normativa de seleção da função pública nos Estados-membros do Mercosul

	Argentina	Paraguai	Uruguai	Venezuela
Previsão constitucional	CA/1994, art. 14 bis; 16 (referente a qualquer trabalhador, idoneidade como única exigência)	CP/1992, art. 101-106 (não trata da seleção)	CU/1967, art. 58-61 (remete as condições de ingresso à lei)	CV/1999, art. 146 (prevê ingresso por concurso público e progressão por mérito)
Principais normas	Ley 25164/1999 (Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional); Decreto N° 2098/08 (Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público); Resolución SGP 39/2010 (Régimen de Selección de Personal para el Sistema Nacional de Empleo Público)	Ley 1626/2000 (Ley de la Función Pública); Resolución SFP 150/2002 (reglamento general del sistema de selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes, mediante la realización de concursos públicos de oposición)	Ley 18719/2011 (Presupuesto Nacional período 2010 – 2014; Art. 50); Decreto 223/2013 (Sistema de planificación, reclutamiento y selección de personal de los incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional)	Ley del Estatuto de la Función Pública/2002
Principal regime	carreira	carreira	carreira	Carreira
Tipo	concurso público <i>abierto</i> (ao público em geral) ou <i>general</i> (concurso interno)	<i>Concurso público de oposición (abierto)</i> ou <i>concurso de oposición (cerrado)</i> (concurso interno institucional ou interinstitucional); <i>Seleção por orden de mérito</i> ou <i>seleção por terna</i> (lista tríplice – Alta Gerência Pública)	<i>Concurso abierto</i> ou <i>concurso cerrado</i> (concurso interno); <i>Seleção por Mérito y Antecedentes</i> ; ou <i>Oposicion y Méritos</i> ; ou Sorteio (para contratos em funções não-qualificadas)	Concurso**

Métodos	Antecedentes curriculares e de trabalho; avaliação técnica (não precisa ser prova necessariamente); entrevista de trabalho; e perfil psicológico (nenhum obrigatório)	Avaliação curricular (informação biográfica, acadêmica y de trabalho); provas (orais e/ou escritas); exames psicotécnicos (opcional); e entrevista (intermediária e final – quando houver <i>terna</i>). Possibilidade expressa de terceirização na sua execução.	Sorteio (opcional para limitar número de candidatos); méritos e antecedentes; oposición (provas escritas e/ou orais); avaliação psicolaboral (opcional) e entrevista com a Comissão do Concurso (opcional)	Não especifica, podendo ser apenas por <i>credenciales</i> (mérito – títulos e experiência profissional) e entrevista
Pode haver concurso interno?	Sim	Sim	Sim, por mérito ou mérito e <i>oposición</i> – preferência sobre ingresso (art. 49, Ley 18719/2011)	Sim
Orgão responsável	Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) – centraliza informações e site de divulgação das seleções em aberto	Secretaria de La Función Pública – centraliza as informações e divulgação	Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) – autoriza e centraliza informações UruguayConcursa – divulga e recebe inscrições	Ministério de Economía, Finanzas e Banca pública (não foi encontrado nenhum setor ou regulamento mais específico)
Sites de referência (acessados entre 14 e 20.03.2014)	http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/onep.html http://www.concursar.gob.ar/	www.sfp.gov.py	www.onsc.gub.uy www.uruguayconcurso.gub.uy/	http://www.mppef.gob.ve/

* Estão indicadas aqui apenas as normas relativas ao sistema de carreira, que é a regra (em tese) em todos os países, e relativa seleção.

** Apesar das normas venezuelanas apontarem o regime de carreira como a regra, não foi encontrado nenhum concurso aberto, apenas chamados para trabalhos contratuais sem nenhum critério específico de seleção. Decisão de 2008 do Tribunal Supremo de Justiça garantiu estabilidade provisória para aqueles que ocupam cargos de carreira sem concurso até que a vaga seja preenchida por concurso (Expediente N° AP42-R-2007-000731).

Fonte: Construção da autora a partir dos sites oficiais referenciadas na Tabela 2, 2014.

2.5.1.3 Serviço público nos EUA

Até agora, como se viu, a maior parte dos Estados apontados são de *civil law* e adotam o regime de carreira, com processos formais de avaliação e seleção.

Nos Estados Unidos da América, o regime é essencialmente privado, mas sempre baseado nos méritos para acesso e progressão, sendo admitidos métodos diversos, a depender do perfil a ser selecionado, sempre relacionados a competências, interesses e aptidões para a função⁸³. O objetivo da seleção e recrutamento está sempre ligado às competências para o desenvolvimento do trabalho específico (*job analysis*). Neste sentido, pode incluir questionários (*occupational questionnaires*), entrevistas estruturadas (*structured interviews*), e outras técnicas, desde que justificáveis (legal e administrativamente).

A Oficina de Gestão de Pessoal (*Office of Personnel Management*)⁸⁴ administra a política de contratação e as ofertas de trabalho no governo federal americano e as torna públicas.⁸⁵

De todos os países pesquisados direta e individualmente em sites oficiais ou a partir da leitura de estudos e relatórios que trazem alguma informação a respeito deles, é possível afirmar que, apesar de todos apresentarem um grau de preocupação com a isonomia e a meritocracia na seleção de seus funcionários públicos, nenhum tem uma visão e instrumentalização tão restritiva quanto o Brasil.

Para começar com as formas de vínculos laborais existentes, que são mais diversos e o recrutamento expressa essa diversidade. Além do servidor com vínculo público, há também os de vínculo privado (normalmente para situações mais específicas, como postos isolados, trabalhos temporários ou muito técnicos), e outras modalidades de prestação de serviços.

A mobilidade no serviço público, quer de uma carreira para outra, quer seja uma estrutura mais ampla de carreira, são uma estratégia comum

⁸³ Disponível em: <<http://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/>>. Acesso em 18.03.2014.

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.opm.gov/>>. Acesso em 18.03.2014

⁸⁵ Por meio do site www.USAJobs.gov. Acesso em 18.03.2014

para uma melhor gestão dos recursos humanos, aproveitando e valorizando aqueles que já exercem a função pública, em uma estratégia também isonômica e meritocrática. Isso ocorre especialmente para os altos cargos ou cargos superiores de carreira.

Também é possível encontrar maior abertura às formas de avaliação nos concursos públicos, que não sejam aceitos apenas provas e títulos (principalmente se entendemos título excluindo a experiência profissional, como está em jogo nos processos judiciais que questionam o atual concurso público do governo federal para Especialista em Políticas Públicas e Gestor Governamental). A possibilidade de se utilizar de outros mecanismos de avaliação que não sejam relacionados unicamente à aferição de conhecimentos acadêmicos é necessário para que os concursos públicos possam de fato atender à administração pública e aos cidadãos, não apenas garantir os direitos dos concursandos em uma perspectiva de objetividade quase absoluta.

2.5.2 Seleção para carreiras jurídicas

Assim como no Brasil, a seleção para as carreiras jurídicas também tem tratamento específico nos países pesquisados, tanto as públicas (magistratura e Ministério Público), como a advocacia.

2.5.2.1 Carreiras jurídicas públicas na Europa

Assim como o serviço público, quanto às carreiras jurídicas na Europa temos aquelas que se desempenham nos entes da UE e as dos Estados-partes.

O Portal Europeu da Justiça (*E-Justice*)⁸⁶ reúne informações jurídicas de todos os Estados-membros, inclusive trazendo um panorama geral a respeito das profissões jurídicas em cada um dos países.

Assim, conforme a Rede Europeia de Conselhos de Justiça (*European Network of Councils for the Judiciary – ENCJ*)⁸⁷, busca-se o

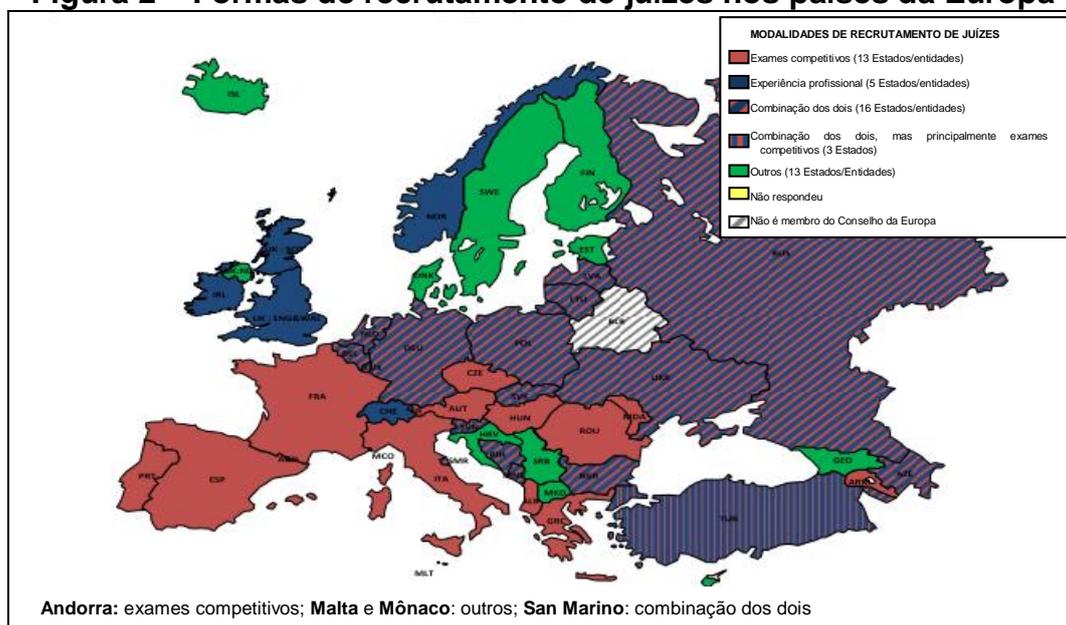
⁸⁶ Não é uma publicação oficial da UE, ainda que apoiada e reconhecida por ela. Disponível em: <<https://e-justice.europa.eu/home.do?plang=pt&action=home>>. Acesso em 18.03.2014.

desenvolvimento de *standards* mínimos comuns ao Judiciário da EU, que no caso da seleção quer dizer que ela deve se basear somente no mérito e na capacidade. (ENCJ, 2013, p. 9)

No que tange aos juízes e à magistratura, por serem parte de um Poder de Estado, sua independência e imparcialidade devem ser sempre asseguradas, o que acontece por meio da sua profissionalização e estabilidade. Ali encontramos também um relatório sobre a situação dos juízes nos países europeus (entre 2009 e 2010), onde se vê que todos eles exigem a formação em Direito e, na sua maioria, a seleção acontece conjuntamente com o Ministério Público e engloba um período de formação e de treinamento (ENCJ, 2011, p. 20-21).

O Conselho da Europa⁸⁸, por meio de seu órgão, a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ), em seu relatório de avaliação dos sistemas judiciais, sistematizou a forma que os juízes são selecionados nos países europeus, como se vê na Figura 1, abaixo.

Figura 2 – Formas de recrutamento de juízes nos países da Europa



⁸⁷ É uma entidade civil sem fins lucrativos; não é um órgão oficial da UE, ainda que apoiada e reconhecida por ela. Disponível em: < <http://www.encj.eu/>>. Acesso em 18.03.2014.

⁸⁸ “O Conselho da Europa não faz parte da União Europeia, sendo uma organização internacional por direito próprio. O seu papel principal consiste em reforçar a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito nos seus Estados-Membros. Os 28 Estados-Membros da União Europeia são todos membros do Conselho da Europa que, com os seus 47 Estados-Membros, tem um âmbito muito mais alargado.” (CONSELHO DA EUROPA. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/contacts/faq?lang=pt&faqid=79267>>. Acesso em 18.03.2014)

Além dos exames e da experiência profissional, na categoria “outros” foram citadas outras modalidades que, a rigor, não fogem da ideia de experiência profissional, mas relacionada à prática da judicatura.

Finland, Hungary, Sweden informed that judges are generally nominated after a practical training in courts, and, in Denmark, the applicants must, in addition, prove themselves as temporary judges. Serbia or Slovenia requires that applicants succeeded in the lawyer’s national exam and gained working experience. (CONSELHO DA EUROPA, CEPEJ, 2012, p. 248)

Vê-se, portanto, que as conclusões desta pesquisa não fogem daquela coordenada por Boaventura de Sousa Santos (2006) que agrupou os tipos de recrutamento de magistrados em 4 modelos de recrutamento: experiência profissional anterior; frequência a estágios profissionais; após formação universitária, seguida de exames de Estado e estágio; e concurso público para formação.

No âmbito dos tribunais da UE⁸⁹ (Tribunal de Justiça, Tribunal Geral e Tribunal da Função Pública), os juízes são indicados por cada Estado-membro (em quantidades diferentes para cada tribunal), “escolhidos de entre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência e reúnam as condições exigidas, nos respectivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais ou que sejam jurisconsultos de reconhecida competência.” A nomeação deles é feita em comum acordo pelos governos dos Estados-membros, após parecer de um comitê (formado por ex-membros do Tribunal de Justiça da UE), por mandatos com período fixo (6 anos), renováveis, como se vê no Tratado sobre o funcionamento da UE - TFUE (art. 19º, 253º, 255º).

Os advogados-gerais fazem as vezes do Ministério Público nos tribunais da UE, em número fixo de 8 no Tribunal de Justiça (que pode ser aumentado, se necessário), apresentando “publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas que, nos termos do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia,

⁸⁹ Disponível em: < http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/>. Acesso em 18.03.2014.

requeiram a sua intervenção.” (art. 252, do TFUE) São nomeados nos mesmo termos que os juízes.

Vê-se, então, que o exercício da Magistratura e do Ministério Público não é exclusividade daqueles que desempenham esta função no Estado de origem. As funções, no âmbito da UE não passam (obrigatoriamente) por processos formais de seleção com base na isonomia e na meritocracia, como é o caso na maioria dos países da UE para recrutamento e ingresso destes agentes na carreira. Neste sentido, o método está mais próximo do modo de nomeação daqueles que ocupam as cortes superiores e/ou constitucionais em Estados nacionais.

Enquanto o Judiciário sempre se constitui em um Poder de estado, o Ministério Público assume nomes diversos, com uma estrutura organizacional também diferente nos países, a começar da sua posição constitucional: vinculado ao Executivo (França, Alemanha e EUA), ao Judiciário (Espanha, Itália e Portugal) ou ao Legislativo (Cuba e Rússia), sendo que seu nome também varia muito (*Ministerio Fiscal*, na Espanha, ou *U.S. Attorney*, nos EUA) (JATAHY, 2006, p. 77-101?).

Na Europa a seleção dos membros deste órgão acontece muitas vezes junto com a magistratura, como já foi dito acima, e, portanto, seguem praticamente os mesmos critérios nos países (como se vê em CONSELHO DA EUROPA, CEPEJ, 2012, p. 249).

2.5.2.2 Carreiras jurídicas públicas na América Latina (Mercosul)

No Mercosul o ingresso na Magistratura e no Ministério Público são feitos separadamente, especialmente por meio de concurso público. Ambos têm carreiras bem estruturadas e resguardada constitucionalmente sua autonomia. Vejamos na Tabela 3.

Tabela 7 – Dispositivos normativos sobre a seleção para juízes e membros do MP no Mercosul

	Argentina	Paraguai	Uruguai	Venezuela
Magistratura – previsão constitucional e legal	CA/1994, art. 114º, 1 – concurso público; Ley 5827/1992 (Ley Orgánica del Poder Judicial); Ley 24937/1999 (Consejo de La Magistratura - CM) Resolución 614/2009(Reglamento de concursos)	CP/1992, art. 251 y 252 – designação pelo Executivo a partir de lista terna; mandato de 5 anos, se confirmados por 2 períodos, aquisição da inamovibilidade do cargo; Ley 879/1981 (Código de Organización Judicial) Ley 296/1994 (Consejo de la Magistratura); Reglamento do CM que establece los criterios de selección, evaluación de meritos y aptitudes para la elección de postulantes y para la conformación de ternas por el Consejo de la Magistratura (2013)	CU/1967, 245 – não trata de ingresso Ley 15750/1985 (Ley Orgánica del Poder Judicial), art. 79 – curso de pós-graduação para ingresso na como juiz	CV/1999, art. 255 - concurso de oposición; Ley de la Carrera Judicial (1998) - art. Normas de evaluación y concurso de oposición para el ingreso y ascenso a la carrera judicial (TSJ, 2005)
Magistratura – métodos	Concurso público de oposición e antecedentes – provas (escritas e orais), títulos, exame psicológico e psicotécnico e entrevista – lista terna – entrevista com plenário do CM – Chefe do Executivo	- ingresso: 1ª etapa - exame (conhecimentos gerais e específicos), títulos e teste vocacional e psicológico - 2ª etapa - entrevista - formação das ternas (listas triplices), de acordo com pontuação ("salvo mejor criterio de los integrantes del Consejo, el cual deberá ser fundado." - art. 14); - para confirmação de seus cargos - avaliação diferenciada a partir dos resultados da sua gestão - aspectos quantitativos, qualitativos e conduta do candidato (art. 26 do Reglamento)	Curso de formação no Centro de Estudios Juridicales de Uruguay (CEJU) - ingresso no curso por meio de concurso de oposición e mérito - vários métodos, inclusive dinâmicas de grupo	-pré-requisito: Programa de formação inicial na Escuela Nacional de Magistratura (50% da nota final): ingresso por exames de conhecimento (escrito e oral), credenciais para desempatar; - concurso: Prova de credenciais e de méritos; prova escrita (de caráter prático); e uma oral (de carácter teórico).art. 23
Magistratura – sites	http://www.consejomagistratura.gov.ar/	http://www.consejodelamagistratura.gov.py/	www.poderjudicial.gub.uy/	http://www.tsj.gov.ve/
MP – posição constitucional	poder independente	Poder Judiciário	Poder Executivo – Ministério da Educação	Poder Ciudadano
MP – previsão	CA/1994, art. 120 - não traz nada	CP/1992, art. 270 – os agentes fiscais	CU/1967, art. 22 -	CV/1999, art. 284: mesmas

constitucional e legal	sobre o ingresso; Ley 24946/1998 (Ley Orgánica Del Ministerio Público) – concurso de oposición y antecedentes – Ministerio Publico Fiscal e da Defensa Resolución PGN 715/2013 (Reglamento para la selección de magistradas/os del Ministerio Público Fiscal de la Nación) Resolución DGN 75/2014 (Reglamento para la selección de magistradas/os del Ministerio Público Fiscal de la Nación)	são designados da mesma forma que os juízes; Ley 1562/00 (Ley Orgánica del Ministerio Público) – concurso; Ley 296/1994 (Consejo de la Magistratura); Reglamento do CM que establece los criterios de selección, evaluación de meritos y aptitudes para la elección de postulantes y para la conformación de ternas por el Consejo de la Magistratura (2013)	designação pelo executivo a partir da indicação do Fiscal de Corte e procurador geral da Nação; Ministério Público e fiscal – não é tratado especificamente na CP; Decreto Ley 15365/1982 (Ley orgánica)	exigências dos juízes; Ley Orgánica del Ministerio Público (2007): concurso e fases Resolución 686/2008: Escuela Nacional de Fiscales del Ministerio Publico; Resolución 77/2013 (normas do II concurso público para ingresso)
MP – métodos	Mesmo do Poder Judicial	Mesmo do Poder Judicial	Não se encontrou nenhuma normativa específica. Na Resolución A/201/12 consta: concurso de oposición; méritos e entrevista pessoal	Pré-requisito - Curso de formação para ingresso nas carreiras fiscais (Escuela Nacional de Fiscales do MP): prova de conhecimento, exame psicotécnico, credenciais e entrevista; - Concurso de oposición e credenciais: credenciais, exame psicológico, prova de conhecimento (escrita e oral) e entrevista - alto peso das credenciais 50% - pode tentar 2 vezes com a mesma aprovação no Programa.
MP – sites	http://www.mpd.gov.ar/ http://www.mpf.gob.ar/	http://www.ministeriopublico.gov.py/	http://www.mpf.gub.uy/	http://www.ministeriopublico.gob.ve/ http://escueladefiscales.mp.gob.ve

Fonte: construção da autora (2014)

2.5.2.3 Carreiras jurídicas públicas nos EUA

A Magistratura nos EUA não é exclusividade dos que tem formação em Direito. No âmbito federal ela é concedida a magistrados estaduais ou advogados de destaque. As indicações são do chefe do Executivo depois de discussões internas, avaliadas pela ABA, por Comissão de Justiça do Senado e ratificadas pelo Senado. As magistraturas estaduais são preenchidas por 3 modos basicamente: eleição direta com bases partidária e não partidárias; eleição por mérito (a partir de uma lista preliminar elaborada por uma comissão, o governador escolhe um, que exerce o cargo por um ano e depois convocadas eleições para sua confirmação); e indicação direta pelo Executivo ou Legislativo. (FONSECA, 2011)

O Ministério Público nos EUA é composto por membros a partir da indicação discricionária do Executivo (aprovada pelo Senado) do chefe da instituição (em nível federal, o *United States Attorney General*, que é também o Ministro da Justiça), sem mandato, que indica os procuradores distritais federais (*U.S. [District] Attorneys*), estes com mandato de 4 anos, e que escolhe seus assistentes. Na prática, como se vê no site do Ministério da Justiça (*Department of Justice*)⁹⁰, o recrutamento desses assistentes, bem como dos profissionais jurídicos da administração pública, frequentemente se dá por meio de candidaturas apresentadas em seleção pública, que avalia o candidato de forma global e com forte peso da experiência. O cargo não garante estabilidade.

2.5.2.4 Advocacia

Por fim, a advocacia.

Na UE há uma normativa específica (Directiva 98/5/CE) que facilita o exercício permanente da profissão de advogado num Estado-membro diferente daquele em que foi adquirida a qualificação profissional. Em linhas gerais, o não-nacional pode se inscrever junto à autoridade local e advogar

⁹⁰ Disponível em: <<http://www.justice.gov/careers/legal/index.html>>. Acesso em 18.03.2014

livremente usando (de forma pública e transparente) seu título original (obtido conforme as leis do país de origem) para, depois de 3 anos de exercício regular da advocacia no Estado de acolhimento, solicitar seu título local.

Até devido a este livre trânsito de advogados, hoje todos os países da UE tem normas de inscrição nos seus quadros da advocacia que ultrapassam a mera graduação em Direito, a maioria deles exigindo um exame (nos moldes do Exame de Ordem no Brasil), conforme Tabela 4, abaixo. A Espanha foi o último país europeu a criar tal exigência, não tendo realizado ainda seu primeiro exame obrigatório⁹¹ (as convocatórias para ele foram publicadas em março de 2014 - *Orden PRE/404/2014*, ao que pese a lei prevendo o exame, *Ley 34/2006*, ter previsto inicialmente a vacância de apenas 5 anos).

Tabela 8 – Tipos de treinamento obrigatórios para o exercício da advocacia na Europa

Treinamento específico inicial e/ou exame para o exercício da advocacia (47 Estados/Entidades)	Treinamento prático-profissional (29 Estados/Entidades)	Especialização em algum campo do Direito com treinamento específico, níveis de qualificação, diploma específico ou autorizações específicas (17 Estados/Entidades)
Albânia	Albânia	Bélgica
Armênia	Áustria	Croácia
Áustria	Azerbaijão	Chipre
Azerbaijão	Bélgica	França
Bélgica	Bósnia e Herzegovina	Alemanha
Bósnia e Herzegovina	Bulgária	Moldávia
Bulgária	Croácia	Holanda
Croácia	Chipre	Portugal
Chipre	Dinamarca	Romênia
República Tcheca	Espanha	Sérvia
Dinamarca	Estônia	Eslovênia
Espanha*	Finlândia	Suíça
Estônia	França	Macedônia
Finlândia	Alemanha	Ucrânia
França	Hungria	Reino Unido – Inglaterra e País de Gales
Geórgia	Irlanda	Reino Unido – Irlanda do Norte

⁹¹ Esta facilidade no exercício profissional, aliada ao direito de livre circulação e permanência e o reconhecimento de títulos dos cidadãos europeus fez com que a Espanha fosse um destino procurado por aqueles que não queriam se submeter aos exames em seus estados de origem, como os italianos, em que 83% da advocacia graduaou-se na Espanha (a respeito ver: http://cincodias.com/cincodias/2014/02/15/economia/1392472703_972273.html). Acesso em 21.03.2014)

Grécia	Itália	Reino Unido - Escócia
Hungria	Lituânia	
Islândia	Luxemburgo	
Irlanda	Malta	
Itália	Holanda	
Letônia	Noruega	
Lituânia	Portugal	
Luxemburgo	Romênia	
Malta	São Marino	
Moldávia	Suécia	
Mônaco	Reino Unido – Inglaterra e País de Gales	
Montenegro	Reino Unido – Irlanda do Norte	
Holanda	Reino Unido - Escócia	
Noruega		
Polônia		
Portugal		
Romênia		
Rússia		
São Marino		
Sérvia		
Eslováquia		
Eslovênia		
Suécia		
Suíça		
Macedônia		
Turquia		
Ucrânia		
Reino Unido – Inglaterra e País de Gales		
Reino Unido – Irlanda do Norte		
Reino Unido - Escócia		

* Atualização da autora (Espanha, Portugal e Itália), 2014

Fonte: CONSELHO DA EUROPA, CEPEJ, 2012, p. 313 (tradução da autora)

As ordens e colégios de advogados da UE e estados associados e observadores estão agrupados no Conselho das Ordens de Advogados da UE (CCBE).⁹² Os advogados europeus são competentes para provocar a jurisdição comunitária (quando não for relativo aos Estados-membros, instituições da UE e algumas outras exceções, que terão representantes específicos)⁹³.

Alguns aspectos interessantes a respeito do exercício da advocacia na UE. Na Itália o exercício da profissão de advogado é incompatível

⁹² Não é um órgão oficial da UE, ainda que apoiada e reconhecida por ela. Disponível em: <<http://www.ccbe.eu/index.php?id=12&L=2>>. Acesso em 18.03.2014

⁹³ É o que dispõe o art. 19º Estatuto do Tribunal de Justiça da UE e o art. 49 do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Disponível em: <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7040/>. Acesso em 18.03.2014.

com o serviço público (e até mesmo com uma vinculação trabalhista), conforme decisão do Tribunal de Justiça Europeu (Processo C-225/09).⁹⁴ Em Portugal, a curiosidade diz respeito à atuação do advogado brasileiro na UE. Em virtude do tratado de reciprocidade entre Brasil e Portugal, brasileiros podem se registrar na Ordem de Advogados de Portugal (cumprindo os requisitos formais solicitados, mas sem prestar novo exame de Ordem, do mesmo modo que os advogados portugueses não o fazem aqui – Provimento CFOAB 129/2008), e, desta maneira, entrar no mercado de trabalho comum europeu.

Na América Latina, nos países do Mercosul, a situação é bem diferente. Nenhum dos outros integrantes do bloco exige qualquer treinamento específico ou prático-profissional, ou exame ou especialização ou autorização para o exercício da advocacia, além da conclusão do curso de Direito, com certificação de advogado pela faculdade (os planos de estudo do curso são aprovados pela administração pública caso a caso, e podem incluir alguma prática profissional).

Quanto à inscrição e matrícula para o exercício da profissão, Uruguai⁹⁵ e Paraguai⁹⁶ o fazem por meio do Poder Judiciário. Já Venezuela⁹⁷ e Argentina⁹⁸ exigem a filiação a Colégios de Advogados, como corporações profissionais.

Quanto à organização profissional, no Uruguai há vários Colégios de Abogados, reunidos no Colegio de Abogados del Uruguay.⁹⁹ No Paraguay, encontramos o Colegio de Abogados del Paraguay.¹⁰⁰

Já na Argentina, os colégios são criados por leis das províncias, reunidos na Federación Argentina de Colégios de Abogados (FACA)¹⁰¹, com exceção do Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.¹⁰²

⁹⁴ Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CA0225:PT:NOT>>. Acesso em 18.03.2014.

⁹⁵ Código de Organización Judicial (Ley 879/1981, art. 29, r)

⁹⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 15750/1985, art. 137).

⁹⁷ Ley de Abogados (1967, art. 7). Além disso também exige inscrição no Instituto de Previsión Social del Abogado (INSPREABOGADO). Disponível em: <<http://inpreabogado.blogspot.com.br/>>. Acesso em 22.03.2014.

⁹⁸ Ley que regulamenta el ejercicio de la Abogacía en la Capital Federal (Ley 23187/1985, art. 2) e leis equivalentes das províncias. A lei que regulamenta a advocacia em geral não prevê este requisito (Ley que regulamenta el ejercicio de la Abogacía - Ley 22192/1980)

⁹⁹ No Uruguay há vários Colégios de advogados, reunidos no Colegio de Abogados del Uruguay. Disponível em: < <http://www.colegiodeabogados.org/>>. Acesso em 22.03.2014.

¹⁰⁰ Colegio de Abogados del Paraguay. Disponível em: <<http://www.colegiodeabogados.org.py/>>. Acesso em 22.03.2024.

Na Venezuela os Colegios de Abogados são estaduais, reunidos (em tese) na Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, conforme dispõe a Ley de Abogados.¹⁰³

Já nos EUA, assim como todas as outras situações aqui trabalhadas, a autorização para o exercício da advocacia é bem diferente do Brasil. Para começar, a formação em Direito (*Law School*)¹⁰⁴ acontece apenas após uma primeira graduação (*college degree*), a partir de um teste de admissão (*LSAT*) reconhecidas pela *American Bar Association* (ABA), que também aprova diretrizes comuns para estes cursos.

A ABA reúne as associações de advogados dos estados (*State Bar Associations*), que são as responsáveis por aplicar os exames de admissão para o exercício da advocacia na sua jurisdição (*Bar Exam*). Para exercer a advocacia em outra jurisdição, ou há acordo de reciprocidade entre os *Bar* ou deve-se prestar o exame local. Há, portanto, exames de admissão para o exercício da profissão de advogado em cada Estado da Federação, cada qual com suas regras que podem incluir, além de exames (questões objetivas, discursivas, casos práticos e responsabilidade profissional), práticas profissionais supervisionadas. A própria exigência de formação em Direito, ainda que seja o caminho mais comum, não é obrigatória em alguns Estados¹⁰⁵. Os EUA estão em processo de unificação do *Bar Exam*, já havendo alguns *States Bar* que o aplicam (*Uniform Bar Exam - UBE*), além de exames comuns (que participam proporcionalmente da nota final, de acordo com cada *Bar*), promovidos pela *National Conference of Bar Examiners* (*NCBE*)¹⁰⁶.

Assim, vê-se que as profissões jurídicas na maioria dos países pesquisados exige mesmo uma seleção com critérios mais ou menos objetivos,

¹⁰¹ Federación Argentina de Colegios de Abogados. Disponível em: < <http://www.faca.org.ar/>>. Acesso em 22.03.2014.

¹⁰² Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF). Disponível em: <<http://www.cpacf.org.ar/>>. Acesso em 22.03.2014.

¹⁰³ A despeito desta previsão legal (art. 1º), não encontramos nem site nem maiores informações a respeito desta entidade, a não ser um Regulamento sobre honorários mínimos de 2010 (<http://abogadosdevenezuela.wordpress.com/2010/04/23/reglamento-interno-nacional-de-honorarios-minimos-2010/>).

¹⁰⁴ A formação acadêmica em Direito pode ser melhor conhecida em FONSECA, Luciana Carvalho. A formação do advogado americano. 7 partes. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/LawEnglish>>. Acesso em 22.03.2014.

¹⁰⁵ Como por exemplo, na Califórnia. Veja em: <<http://rules.calbar.ca.gov/Rules/Title4AdmissionsandEducationalStandards.aspx>>. Acesso em 22.03.2014.

¹⁰⁶ Disponível em: < <http://www.ncbex.org/>>. Acesso em: 22.03.2014.

sendo o concurso público um meio bastante comum, valendo as mesmas observações feitas a respeito dos concursos para o serviço público.

Mas, ainda que essa exigência de concursos para a função pública (e as carreiras jurídicas) seja efetiva e frequente¹⁰⁷, em nenhum país foi possível perceber um impacto significativo nas relações sociais, como vemos hoje no Brasil.¹⁰⁸ Entender o porquê desta dimensão na realidade nacional é desafio para o próximo capítulo.

¹⁰⁷ Foi na Espanha que percebemos um impacto maior, com a existência de vários cursos preparatórios, livros específicos e de auto-ajuda etc., mas nem perto no que podemos encontrar a respeito no Brasil, como será apresentado adiante.

¹⁰⁸ De todos os países pesquisados, o que parece estar mais próximo neste aspecto do Brasil é a Espanha, onde encontramos uma série de sites e escolas preparatórias para as *oposiciones*, além de blogs e livros de autoajuda voltados para o tema. Aproximações entre esses dois países poderão ser futuramente alvo de pesquisa própria.

3 O MUNDO DOS CONCURSOS PÚBLICOS PARA ALÉM DE SEUS DELINEAMENTOS NORMATIVOS

Toda a demanda envolvendo os concursos públicos, que vai desaguar especialmente no Judiciário, origina-se de uma verdadeira corrida por vagas no serviço público que se acentua no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro, em especial a partir do início do sec. XXI, como se verá abaixo.

E esse movimento em torno dos concursos públicos faz emergir atores e relações que vão ter repercussão e ocasionar mudanças em vários campos sociais. Mas, apesar da magnitude deste fenômeno, que é facilmente percebido pela sociedade em geral, não há muitos estudos sobre esse universo que possibilitem ter um conhecimento mais apurado dos que dele participam nem um dimensionamento mais objetivo da sua grandeza.

De qualquer forma, é de se notar que esse influxo em direção aos concursos públicos não se deu de modo uniforme no tempo, nem em todas as áreas profissionais e de conhecimento, nem em todas as regiões do Brasil.

Neste sentido, nossa preocupação sobre o serviço público e sua seleção buscará focar, além do panorama mais geral da administração pública federal, as carreiras jurídicas e suas instituições, em especial. Outro recorte que esta tese está operando para realizar a parte de pesquisa empírica (parte 2 deste e do capítulo final) diz respeito à limitação geográfica: o levantamento das informações sobre o mercado dos concursos públicos e a visão dos agentes ligados aos concursos restringiu-se a Brasília, DF. Além de ser a localização do programa de doutorado, a capital nacional é conhecida como a Meca dos Concursos, recebendo gente do Brasil inteiro que chega em busca de se preparar para disputar uma vaga para o serviço público. É fato que o distrito Federal é a unidade da Federação com maior porcentagem de servidores públicos em relação à sua população: 5%, enquanto a média nacional é de 3,2% (IBGE, 2013, p. 21?), mas também aqui não há estudos confiáveis a este respeito; estima-se, contudo, que no Distrito Federal são mais

de 300 mil pessoas prestando concursos, e cerca de 1/3 delas não são daqui.¹⁰⁹

E tanto esse contingente de pessoas, bem como o mercado dos concursos públicos parece que só tendem a crescer, haja vista o panorama atual do serviço público, que será melhor analisado agora e é o pano de fundo para que esta forma de seleção para o serviço público mereça a atenção deste e de outros estudos já existentes (poucos) e de outros que certamente virão (espera-se).

Para este capítulo vamos utilizar de uma gama variada de técnicas de pesquisa com objetivo de montar um panorama, certamente incompleto, mas representativo do contexto político-administrativo que se desenrolou a partir da CB/1988, e das estruturas e mercado de concursos públicos a ele atinente, que são as preocupações deste capítulo. Vamos apontar o caminho específico percorrido a respeito de cada aspecto ao começo do respectivo tópico.

3.1 A procura e a oferta por cargos públicos e carreiras jurídicas

Já vimos no capítulo anterior que a CB/1988 instituiu, como regra geral, um regime de seleção de servidores públicos bastante uniforme e rígido: o concurso público de provas ou de provas e títulos.

Mas, apesar da previsão de isonomia existir nos textos constitucionais nacionais desde a formação do Estado nacional e de concursos públicos desde a déc. de 1930, e mesmo com a abrangência que ele vem tomando desde a CB/1988, é forçoso reconhecer que nunca o Brasil nunca conseguiu ter um serviço público totalmente profissionalizado e meritocrático

¹⁰⁹ Esses números foram divulgados em publicações locais com base em levantamentos de cursos preparatórios e da Associação Nacional de Proteção e Apoio aos Concursos (ANPAC). Veja: ANUÁRIO DO DF 2013. Disponível em: <<http://www.anuariodof.com.br/site/economia/vocacoes-produtivas/>>. Acesso em 10.02.2014.

em termos de burocracia clássica¹¹⁰ (PACHECO, 2010, p. 277), mesmo estando à frente dos outros países latinoamericanos^{111, 112}.

3.1.1 Modos de organização da administração e serviço público na história brasileira: patrimonialismo e burocracia inacabada

Ao usar o termo burocracia para se referir ao serviço público, é bom apontar, ainda que brevemente, que este modo de organização da administração pública surge no contexto de formação do estado contemporâneo (Estado de Direito), como contraponto a outras formas mais tradicionais de organização, qual seja, a patrimonialista.

A administração patrimonialista¹¹³ deriva de uma concepção de Estado que vigora uma indistinção entre os limites do público e do privado,

¹¹⁰ Max Weber (1999, p. 198-200) identifica a burocracia como um modo de dominação legal e racional, e como características do funcionamento do funcionalismo moderno, burocrático: competências oficiais fixas em regra; hierarquia de cargos; a separação (de espaços) públicos e privados; conhecimento e instrução sobre as atribuições do cargo; administração dos funcionários conforme regras gerais e conhecidas. Neste sentido, em uma administração burocrática “o cargo é profissão” e um dos desdobramentos desta afirmação é que os “exames específicos” são, de forma geral, o modo de seleção deste funcionalismo. Sobre burocracia contemporânea, há uma farta literatura que não é objeto direto desta tese e pode ser acessada, por exemplo, em Loureiro, Abrúcio e Pacheco (org.) (2010); e Evans e Rauch (1999).

¹¹¹ Esta afirmação se apoia na existência de uma “escala weberiana” cunhada por Peters Evans e James E. Rauch (1999) que pesquisou os países em desenvolvimento durante as décadas de 1970^a 1990 e levou em conta 10 critérios (Apêndice A) auferidos por meio de questionário individual a experts no serviço público de cada país pesquisado (EVANS; RAUCH, 1999, p. 754). As questões versavam sobre: a atuação do serviço público na formulação de políticas (públicas) econômicas, forma de ingresso no serviço público por exames públicos, tempo de permanência, progressão na carreira, acesso a cargos de direção, remuneração e política salarial, incidência de propinas, trânsito de pessoal entre setores público e privado e atratividade do serviço público no mercado de trabalho. No texto de Renata Pacheco (2010) ela parte desta perspectiva para apontar críticas e limitações da metodologia, bem como apontar possibilidades de avanços para a análise, em especial no caso brasileiro.

¹¹² É consolidado e extenso o estudo das burocracias em várias áreas do conhecimento, em especial no âmbito da Ciência Política, da Sociologia e da Administração. Não se tem aqui a pretensão de uma revisão extensiva do tema, uma vez que ele não é central para esta pesquisa, ainda que com ela guarde fortes relações. Neste sentido, este trabalho vai buscar fontes nas pesquisas sobre burocracia apenas no que elas puderem subsidiar a construção de um cenário que explique ou problematize o fenômeno dos concursos públicos na sociedade brasileira. Como busquei trabalhos de referência na área, eles fazem uma boa revisão da literatura sobre o tema e podem ser fontes importantes de consulta, a quem interessar.

¹¹³ Max Weber (1999, p. 234) aponta o funcionalismo patrimonial como aquele em que o “cargo patrimonial falta sobretudo a distinção burocrática entre a esfera ‘privada’ e a ‘oficial’”. Pois também a administração política é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder político, como parte integrante de seu patrimônio pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos. A forma em que ele exerce o poder é, portanto, objeto de seu livre-arbítrio, desde que a santidade da tradição, que interfere por toda parte, não lhe imponha limites mais ou menos firmes ou elásticos. Na medida em que não

Ou seja, é a apropriação da coisa pública e do aparelho do Estado e do próprio Estado por grupos de interesses, lobbies, partidos políticos e demais representantes corporativos interessados nas benesses propiciadas pelo poder público. Tais benesses, normalmente representados por práticas de doações e liberações de benefícios governamentais realizadas pelo Estado, são direcionados para atender a uma determinada clientela ou grupo político. (SOUZA, 2007, p. 57)

Ela vai marcar a maior parte da história brasileira, da colonização à dec. 1930, como defende Raymundo Faoro, em seu clássico “Os donos do poder”, onde ele defende que a estrutura de poder e dominação do Estado português e brasileiro (em seus períodos iniciais, como colônia, à 1ª república e até mesmo com a Era Vargas) fundava-se no patrimonialismo, mesmo quando este se “revestia” de contornos ou arremedos burocráticos.

Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômica de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. O caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de compromissos e transações, não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal

[...]

Há a burocracia, expressão formal do domínio racional, própria ao Estado e à empresa modernos, e o estamento burocrático, que nasce do patrimonialismo e se perpetua noutro tipo social, capaz de absorver e adotar as técnicas deste, como meras técnicas. Daí seu caráter não transitório. (FAORO, 2001, p. 870/872)¹¹⁴

Tendo o patrimonialismo e o clientelismo como base da estrutura de poder, Antonio Ricardo de Souza (2007, p. 45-46) aponta 4 momentos de reformas paradigmáticas na administração pública nacional: a da Era Vargas, que focaremos logo adiante; a do Decreto-lei 200/1967, na ditadura militar (com a organização da estrutura administrativa, e com vigência até hoje, apesar dos

se trata de funções tradicionalmente estereotipadas, isto é, sobretudo em todos os assuntos propriamente políticos, decide seu parecer puramente pessoal, em cada caso, também sobre a delimitação das ‘competências’ de seus funcionários.”

¹¹⁴ Mesmo leituras críticas à obra de Faoro, como a de José Murilo de Carvalho (**A construção da Ordem**. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 164-165), que não reconhece no corpo administrativo do Império um estamento burocrático rígido e homogêneo, concorda que sua formação não se assemelhava à burocracia weberiana, seguindo uma lógica própria que atendia mais a interesses políticos que administrativos.

descompassos que ele envolve com a realidade administrativa nacional¹¹⁵); a reforma da CB/1988 e a da déc. 1990. Jawdat Abu-El-Haj (2005, p. 33) tem uma percepção comum e aponta 3 modelos que marcaram a institucionalização do setor público: o racional-burocrático (1938), o empresarial (1967) e o gerencial (1995). Atentemos que a CB/1988 não entra como um marco nessa última divisão, por motivos que apontaremos a seguir.

É com a primeira reforma apontada, na Era Vargas (1930-1945), que a estrutura burocrática, propriamente dita, começa a ser um parâmetro real para a gestão pública brasileira. Inicia-se um ciclo do modelo organizacional burocrático-racional, onde a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) assume protagonismo nesse processo e a realização de concursos públicos para a seleção de pessoal por meio do mérito é uma das grandes bandeiras para a melhoria dos serviços públicos.

Simões Lopes [homem de confiança de Vargas para o processo de reformas administrativas e primeiro diretor do DASP] acreditava que o funcionalismo público era ineficiente devido, principalmente, à má formação do mesmo e à inexistência de concursos sérios. Ele afirmava que os concursos, na época, eram alvos de “*grossas bandalheiras*”, e que a lei que instituiu o CFSPC acabou criando uma “*norma de trabalho dentro do serviço público brasileiro*”. (RABELO, 2011, p. 134)

No entanto, a reforma proposta por Vargas, por conta de seu caráter formalista nos procedimentos e centralizador, sofreu sérias restrições do próprio funcionalismo público e das exigências do próprio poder político, que continuavam usando do serviço público para interesses corporativistas e clientelistas.

Edson Nunes articula brilhantemente esses dois aspectos (“gramáticas”) da política (e da administração pública) brasileira:

¹¹⁵ A respeito da herança ditatorial que o DL 200/1967 lega à administração pública brasileira, ver o já citado BERCOVICI, Gilberto. O Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo permanece: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 77-90. Além disso, está em andamento (muito vagorosamente), desde 2007, com a instituição pelo Ministério do Planejamento de uma comissão de especialistas, a construção de um novo marco para a organização administrativa nacional, que pode ser conhecido e acompanhado como uma proposta de lei orgânica para a administração pública no portal Gespública, do governo federal (Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2011-01-11.9930555256>>. Acesso em 10.02.2014).

Quando se contrastam corporativismo e clientelismo, fica fácil compreender como os dois fenômenos coexistem. De acordo com a definição clássica de Schmitter, o corporativismo é:

“(...) um sistema de intermediação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou permitidas (senão criadas) pelo Estado e que tem a garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas categorias respectivas, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios.”

Proponho a seguinte definição de clientelismo que serve para realçar os contrastes: o clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico.

Ao contrário do corporativismo, que é baseado em códigos formais legalizados e semi-universais, o clientelismo se baseia numa gramática de relações entre indivíduos, que é informal, não legalmente compulsória e não-legalizada.

[...] O corporativismo organiza camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas. O clientelismo atravessa fronteiras de classes, de grupo e categorias profissionais. (2003, p. 40-41)

Como contraponto ao clientelismo e ao corporativismo, Nunes apresenta o universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático, como forma de resistir à investida dos poderes políticos e econômicos. O insulamento é entendido pelo autor como

o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público e de outras organizações intermediárias. [...] Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas. (NUNES, 2003, p. 34)

Reconhece-se, no entanto, que um grau elevado de insulamento, ao invés de proteger o serviço público atribuindo a determinadas categorias ou entes administrativos autonomia na realização de suas funções, leva ao

tecnocratismo, afastando o necessário controle e participação da sociedade na formulação de políticas públicas.

Assim, vê-se que primeira reforma administrativa, ocorrida durante o governo Vargas, mescla esses vários elementos, contraditórios entre si e que fazem limitada a extensão de procedimentos isonômicos, meritocráticos e democráticos na seleção e constituição do funcionalismo público, como reconhece o próprio Simões Lopes em relatório de 1943 sobre a atuação do DASP:

Decorrido pouco mais de um lustro [quinquênio], já não se discute a valia e a oportunidade da reforma; a própria execução das medidas mandadas adotar, se nem sempre se faz a contento e em tempo, é isso devido mais às dificuldades inerentes à adaptação às novas idéias, que a outro qualquer motivo. Levando-se em conta a envergadura da empresa e a intensidade de suas repercussões, não era de esperar-se resultados maiores. (grifos nossos) (*apud* RABELO, 2011, p. 140)

Tanto o tecnocratismo que foi atribuído ao DASP, como a tradição clientelista e corporativista do serviço público nacional são explicações possível para o seu desmoronamento após a queda de Getúlio Vargas, sendo já em 1948 reduzido a um mero órgão de assessoramento. (ABU-EL-HAJ, 2005, p. 38-39)

A reforma instituída pelo DL 200/1967 durante a ditadura militar (1964-1985) também é paradigmática na medida em que busca promover a descentralização administrativa e a forte presença do Estado diretamente na economia, por meio de empresas estatais, de modo a alavancar o crescimento econômico. É a institucionalização do modelo empresarial, tendo a instrumentalização desta reforma acontecido pela cooptação no mercado dos dirigentes das empresas estatais, sem qualquer preocupação com os concursos públicos. Ao mesmo tempo em que estes executivos gozavam de grande autonomia, em carreiras flexíveis e bem remuneradas que se afastavam claramente da proposta da reforma da déc. 1930 (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 22-23), havia, “de outro lado, um setor público mal remunerado, ineficiente em função do direcionamento dos investimentos governamentais estarem voltados para aquelas empresas consideradas mais lucrativas.” (SOUZA, 2007, p. 48)

Vale notar o acento autoritário na realização dessas duas reformas, ambas ocorridas em governos ditatoriais. Bresser-Pereira defende que durante esse intervalo (até o início da redemocratização em meados da déc. de 1980), a burocracia pública aliou-se com a burguesia industrial, em um contexto de nacional-desenvolvimentismo (2007, p. 11). Esse elo, no entanto, vai perder força a partir do fim do regime militar, com a abertura política e o processo de democratização, sem ter logrado guarnecer o país de uma burocracia (civil) forte e qualificada (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 8).

3.1.2 Administração e serviço público no contexto da redemocratização e CB/1988: administração burocrática

Desde então, ao lidar com o legado de falta de universalização e descontinuidade do processo de profissionalização (burocrática) dos servidores públicos no Brasil, junto com a exigência de maior eficiência da administração pública, o Estado e a sociedade enfrentam um dilema:

trata-se de levar adiante a construção da burocracia, que permaneceu inconclusa, ao mesmo tempo que se empreendem esforços para reformá-la em suas disfunções e em seus aspectos rígidos. A questão da *temporalidade do processo* de reforma tem ocupado a atenção dos pesquisadores. Alguns defendem que a sequência histórica deve ser seguida – primeiro completar e consolidar os corpos burocráticos de Estado para só depois reformá-los e orientá-los para resultados. De certa forma, tal ideia equivale a defender que a prioridade é estabelecer a proteção aos funcionários contra os políticos, como requisito prévio à adoção de um sistema realmente meritocrático. Outros autores questionam a ideia do *sequenciamento*, propondo ações que respondam simultaneamente aos dois desafios – consolidar a burocracia de Estado e simultaneamente dotá-la de um profissionalismo renovado. (PACHECO, 2010, p. 303-304)

Essa divergência de visões sobre a moldura do funcionalismo público vai marcar todo o período recente e democrático da história da administração pública brasileira, com reflexo direto na realização dos concursos públicos (na medida em que impacta no tamanho e funções do Estado) e no desenvolvimento do mercado de concursos públicos.

A reforma administrativa empreendida pela CB/1988 é, sem dúvida, de cunho essencialmente burocrática, o que se evidencia na exigência

universal de concursos públicos, na instauração de um regime jurídico único com previsão de estabilidade para todos¹¹⁶. Isso se explica, em parte, pela universalização e desinteresse que são assumidos como valores pelo campo burocrático, conforme ensina Pierre Bourdieu (2005), e se mostram certamente fortalecidos em um contexto de (transição para) democracia.

A explicação encontrada para o surgimento da idéia do regime jurídico único [e das outras disposições apontadas] está no clima presente no país e, portanto, na Assembléia Constituinte, de final da ditadura militar. Prevalecia, assim, a concepção de igualdade de tratamento para todos os servidores públicos, acabando com privilégios e promovendo a garantia de direitos sociais, a proteção do funcionário contra o uso clientelista da máquina e a moralização do serviço público através do acesso por concurso, além do controle dos procedimentos. (SANTOS; MACHADO, 1995, p. 7)

Interessante lembrar que, desviando desta perspectiva, na esteira da previsão de estabilidade para todo servidor público, a Assembleia Constituinte (1987-1988) aprovou a extensão da estabilidade àqueles que tinham no mínimo 5 anos de serviço público, independente do ingresso ter se dado, ou não, por concurso público. Segundo relatório da OCDE (2010, p. 49), em 1987 havia 750 mil servidores públicos e empregados públicos, dos quais apenas 120 000 tinham sido contratados por concurso.

Antonio Ricardo de Souza defende que, ao que pese as mudanças que impactaram na construção da cidadania (expansão dos direitos sociais, descentralização federativa das políticas públicas) e a extensa regulamentação da administração pública na CB/1988, esta foi “a reforma menos significativa dentro do conjunto das reformas consideradas paradigmáticas” (SOUZA, 2007, p. 50). Há até mesmo análises que entendem que

A Constituição de 1988 representou, por assim dizer, um “retrocesso” em relação à administração gerencial iniciada com o Decreto-Lei 200/67, ao tentar coibir os excessos da administração indireta, impedindo a liberdade de contratações e restringindo, de uma maneira geral, a autonomia das entidades da administração indireta. (SANTOS; MACHADO, 1995, p. 3)

¹¹⁶ Além de outros aspectos não relacionados ao tema aqui tratado, como a regra geral de licitação (art. 37, XXI).

O fato é que no contexto da promulgação da CB/1988, o país encontrava-se em profunda crise econômica. O governo de José Sarney (1985-1989) conseguiu realizar uma passagem importante da ditadura para a democracia, mas foi responsável por vários planos econômicos mal sucedidos. O quantitativo de funcionários públicos entre 1988 e 1989 atingiu seu ápice, que nunca mais foi alcançado (em 1989 eram 712.240 servidores na administração pública direta, autárquica e fundacional e 1.488.608 incluindo as empresas públicas e sociedades de economia mista). (MARE, 1996, p. 33)

Vale mencionar, no entanto, que, como forma de investir na gestão de recursos humanos, foi criada a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) que, a despeito de não exercer nenhum papel na seleção dos recursos humanos, cuida do seu desenvolvimento e capacitação, após o seu ingresso.¹¹⁷

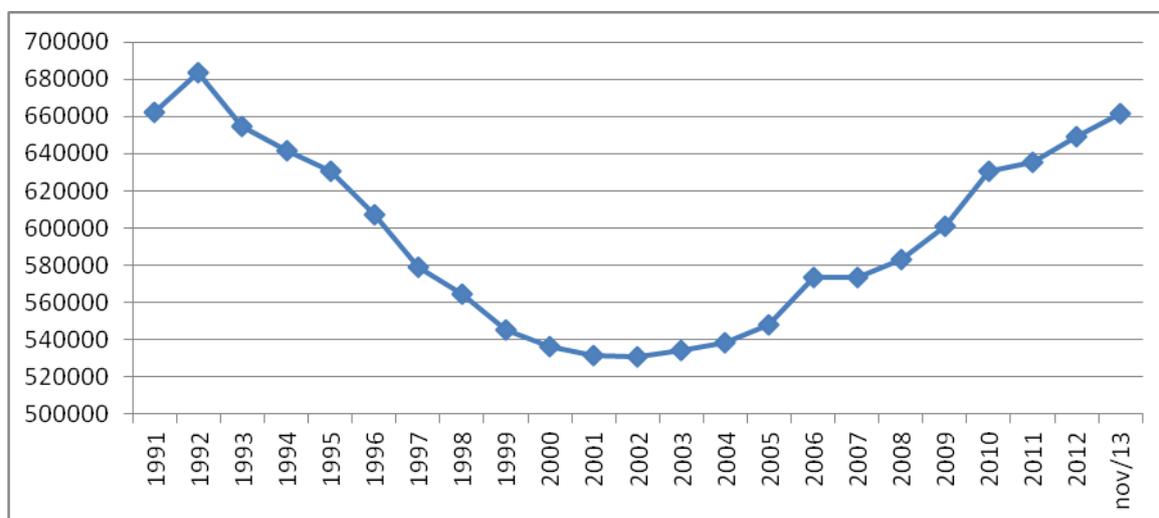
Fernando Collor de Mello (1990-1992) assume a presidência e inicia um processo, com claro viés neoliberal, de abertura da economia para o capital estrangeiro, privatização de empresas públicas (e consequente extinção de empregos públicos) e exoneração/demissão em massa de funcionários públicos (cerca de 100 mil, a maioria celetistas por meio de planos de demissão “voluntária” – PDV’s, tendo sido anistiados posteriormente, por ato do governo Itamar Franco – Lei 8878/1994, e retornado ao trabalho cerca de 15 mil que o solicitaram, a partir de 2005)¹¹⁸ (VAZ, 2011). Nesses governos, portanto, devido às novas regras constitucionais de pessoal e à necessidade de ajuste fiscal (BRASIL. PR, 1995, p. 22), não há ingresso de servidores públicos por concurso público (IPEA, 2011, p.4)

Chama atenção, no entanto, que, apesar da política de diminuição do corpo de servidores públicos e da não incorporação de novos, através de concurso, o quantitativo de servidores públicos no governo federal continuava substancialmente maior do que é hoje, tendo, inclusive, sofrido elevação em 1992 (dentro do intervalo de tempo em que houve as demissões em massa no governo Collor), como se pode notar da leitura do Gráfico 1.

¹¹⁷ Sobre a ENAP, veja o site oficial da entidade www.enap.gov.br.

¹¹⁸ Sobre a questão que envolve a anistia dos funcionários exonerados/demitidos pelo governo Collor, leia: MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Anistia dos demitidos no governo Collor de Mello e a violação de direitos em seus retornos às funções públicas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2613, 27 ago. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17280>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

Gráfico 1 - Quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal



Fonte: BRASIL, MP, 2013a, p. 61-62 (construção da autora)

Importante destacar que a quantidade de servidores, por si só, não permite inferir nada, ou quase nada, sobre a necessidade de aumentar ou diminuir o quadro, nem se é excessivo ou não em uma perspectiva comparada. Nelson Marconi (2010, p. 220-221) lembra que o critério da OCDE, que é o usualmente adotado como parâmetro de comparação, inclui não apenas o emprego gerado diretamente pelo setor público, mas também o emprego gerado nas organizações privadas sem fins lucrativos financiadas pelo Estado para a oferta de serviços públicos. Neste sentido defende que

os fatores fundamentais para definir o tamanho do setor público em termos de servidores (e o correspondente perfil necessário) são o papel desempenhado pelo Estado (que varia entre países, regiões e esferas de governo), os serviços prestados em função dessa definição e a forma como presta tais serviços — o seu modelo de gestão. (MARCONI, 2010, p. 219-220)

De qualquer forma, o volume de servidores diminuiu a partir do governo da presidência de Itamar Franco¹¹⁹ (1992-1994), que teve, como seu ministro forte, da Economia, Fernando Henrique Cardoso (FHC), responsável pelo lançamento do Plano Real que conseguiu, depois de anos de hiperinflação, dar alguma estabilidade à economia brasileira. Foi no governo de

¹¹⁹ Ele era vice-presidente Fernando Collor, que sofreu impeachment em virtude de denúncias de corrupção.

Itamar Franco que foi produzido um dos primeiros estudos mais aprofundados pós-democratização sobre a administração pública brasileira, em uma iniciativa da ENAP e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tendo como uma das pautas da pesquisa a profissionalização do serviço público.¹²⁰ As conclusões do estudo não são animadoras sobre a realidade da administração pública federal brasileira, apontando para a necessidade de reformas profundas.

3.1.3 Administração e serviço público nos governos FHC: a reforma gerencial

A principal pauta do governo FHC (1995-2002) foi a estabilização econômica, “em razão da crise da hiperinflação, da desorganização das finanças públicas e da vulnerabilidade cambial. O governo FHC foi, assim, favorável à estabilização macroeconômica com integração à globalização e à cooperação com investimento externo.” (COSTA; LAMARCA, 2013, p. 1603) Esta agenda alinhava-se à política neoliberal e à reforma do Estado, que vários países já vinham implementando desde a déc. 1970 (COSTA, 2000), com vistas a diminuir os custos, o tamanho e o alcance do Estado.

Na esteira, várias EC foram aprovadas e reformas setoriais propostas, com algumas implementadas, ainda que parcialmente¹²¹. Sem dúvida, as de maior alcance foram a reforma fiscal (com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000) e a administrativa (EC 19/1998), além de mudanças pontuais mas de grande impacto como o mandato de 4 anos com possibilidade de reeleição do chefe do Executivo.

Como forma de implementar as reformas que pretendia no âmbito da administração pública, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob a direção do economista e professor da FGV, Luis Carlos Bresser-Pereira. O MARE durou de 1995 a 1998 (extinto por sugestão do próprio titular da pasta, sendo incorporado ao Ministério do

¹²⁰ Trata-se do estudo intitulado “Estrutura e organização do Poder Executivo”, organizado por Regis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud (1993), cujo um dos capítulos do volume 2 trata da profissionalização do serviço público federal, produzido por Fernando Luiz Abrucio, Gabriela Nunes Ferreira, Carlos Thadeu C. de Oliveira e Daniel Annenberg.

¹²¹ Ao final do mandato, foi publicada em 2002 pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão a coletânea “O Estado numa era de reformas: os anos FHC”, um balanço amplo, em 2 partes, dos 8 anos de gestão daquele presidente, a partir de artigos de pesquisadores da área, especialmente vinculados à FGV, organizado por Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro.

Planejamento, Orçamento e Gestão – MP). Seu fim praticamente encerrou o ciclo de reformas administrativas da gestão FHC, sem ter conseguido implementar várias inovações gerenciais propostas, fundamentalmente em função da prevalência da agenda econômica sobre todas as demais, além de resistências políticas até mesmo dentro do próprio governo (ABRUCIO, 2007, p. 73/75).

Durante sua existência, o MARE foi responsável por pesquisar, propor e implementar mudanças na gestão pública brasileira, dentro da ótica da macropolítica econômica adotada no governo FHC que pedia um Estado mais enxuto e de caráter mais regulador do que executor, como se vê já na introdução do principal documento que pautou a proposta de reforma administrativa: o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. (BRASIL, PR, 1995, p. 6)

Pautado por este diagnóstico, o PDRAE reconhecia a importância das reformas anteriores que buscaram instituir uma administração burocrática-racional, mas afirmava que era necessário avançar com vistas à implantação de uma administração pública gerencial, onde os pilares se assentavam na tríade eficiência-autonomia-descentralização com vistas a buscar resultados efetivos na atuação do Estado na prestação de serviços públicos.

O ministro do MARE e mentor da reforma gerencial da administração pública justifica a necessidade de ir além do modelo burocrático de gestão, a despeito da não-superação total do modelo patrimonialista no Brasil.

A Reforma da Gestão Pública de 1995-98 não subestimou os elementos patrimonialistas e clientelistas ainda existentes em um Estado como o brasileiro, mas, ao invés de continuar se preocupando exclusivamente com eles, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos 1930, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade. Seu pressuposto é de que a melhor forma de lutar contra o clientelismo e outras formas de captura do Estado é dar um passo adiante e tornar o

Estado mais eficiente e mais moderno. É preciso lutar contra a corrupção e o desperdício, mas essa luta não alcança êxito se nos limitamos a enrijecer a administração pública com controles e mais controles. Em vez disso, é preciso combinar confiança com controle, dar mais autonomia ao gestor público, e fazê-lo mais responsabilizado pelos seus atos. (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005, p. 9-10)

Vê-se que foi feita, ao menos no plano de propostas e projetos, uma clara opção por não se fixar no sequenciamento histórico dos modelos de gestão, de que fala Regina Pacheco no início deste tópico. Ao invés de primeiro consolidar a burocracia, para depois buscar outras perspectivas para a gestão pública, o MARE propunha concomitantemente reforçar o poder e as estruturas de parte da burocracia estatal já incorporando aí a preocupação com resultado, ao mesmo tempo que diminuiria o campo burocrático com a privatização de parte das estruturas do Estado (parte empresarial) e a com a transferência da execução de determinados serviços públicos para entes privados com ou sem finalidade lucrativa (a depender do tipo de serviço).

Com essa visão e esse diagnóstico, o PDRAE buscava atuar sobre 3 dimensões da administração pública brasileira:

- a) uma dimensão institucional-legal, voltada à reforma do quadro jurídico-normativo do setor público e à criação de novos formatos organizacionais [...];
- b) a introdução de novos instrumentos de gestão [...], para viabilizar o par de atributos “autonomia x responsabilização”, por meio de concessões de flexibilidades administrativas aos gestores públicos, combinadas com novas formas de controle [...] e canais de accountability;
- c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que pesa sobre os administradores públicos a um grau de confiança, ainda que limitado, combinado com maior compromisso com resultados [...] (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005, p. 7-8)

Para tanto, o PDRAE dividia o Estado em 4 setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o Estado (BRASIL, 1995, p. 41-44). O primeiro “corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento” e o segundo “é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar”. São

setores, portanto, que não poderiam sair da órbita estatal, com atividades a serem realizadas sob regime de direito público por agentes políticos (núcleo estratégico) e servidores públicos¹²² (atividades exclusivas).

Já no setor de serviços não exclusivos “o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas.” Apesar destas instituições não possuírem o poder de Estado, ele está presente ou porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais (educação, saúde, previdência) ou porque produzem ganhos econômicos relevantes, que não podem ser convertidos em lucro (universidades, museus, institutos de pesquisa). Este setor deveria ser de responsabilidade de entidades públicas não-estatais (e, portanto, fora da estrutura estatal) que exerceriam as atividades em parceria com o Estado e a sociedade, de forma subsidiada e com maior responsabilização dos dirigentes. Logo em seguida foi criado o Programa Nacional de Publicização, com a criação das Organizações Sociais (OS – Lei 9637/1998) e, em seguida, as Organizações da Sociedade Civil de

¹²² Vale apontar aqui que, a despeito das atividades exclusivas do Estado se submeterem ao regime de direito público, a Lei 9986/2000, que dispôs sobre a gestão de recursos humanos nas agências reguladoras, trouxe a previsão de regime celetista (contratual) para o seu pessoal (art. 1º). Mesmo à época tendo vigência a alteração realizada pela EC 19/1998 que aboliu o regime jurídico único (que teve eficácia suspensa pelo STF na ADI 2135, como já vimos no capítulo anterior), foi concedida, em 2001, liminar contra este dispositivo nos seguintes termos, pela decisão monocrática do relator Min. Marco Aurélio: “Os servidores das agências reguladoras não de estar, necessariamente, submetidos ao regime de cargo público, ou podem, como previsto na lei em exame, ser contratados para empregos públicos? Ninguém coloca em dúvida o objetivo maior das agências reguladoras, no que ligado à proteção do consumidor, sob os mais diversos aspectos negativos - ineficiência, domínio do mercado, concentração econômica, concorrência desleal e aumento arbitrário dos lucros. Não de estar as decisões desses órgãos imunes a aspectos políticos, devendo fazer-se presente, sempre, o contorno técnico. É isso o exigível não só dos respectivos dirigentes - detentores de mandato -, mas também dos servidores - reguladores, analistas de suporte à regulação, procuradores, técnicos em regulação e técnicos em suporte à regulação - Anexo I da Lei nº 9.986/2000 - que, juntamente com os primeiros, não de corporificar o próprio Estado nesse mister da mais alta importância, para a efetiva regulação dos serviços. **Prescindir, no caso, da ocupação de cargos públicos, com os direitos e garantias a eles inerentes, é adotar flexibilidade incompatível com a natureza dos serviços a serem prestados**, igualizando os servidores das agências a prestadores de serviços subalternos, dos quais não se exige, até mesmo, escolaridade maior, como são serventes, artífices, mecanógrafos, entre outros. Atente-se para a espécie. **Está-se diante de atividade na qual o poder de fiscalização, o poder de polícia fazem-se com envergadura ímpar, exigindo, por isso mesmo, que aquele que a desempenhe sinta-se seguro, atue sem receios outros, e isso pressupõe a ocupação de cargo público, a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal.**” (grifos nossos). A referida ADI foi julgada prejudicada em dezembro de 2004, em virtude da edição da Lei 10871/2004 que previu expressamente em seu art. 6º que o regime a ser aplicado aos cargos e carreiras exclusivos das agências reguladoras é o instituído na Lei 8112/1990 (estatutário) e revogou, em seu art. 37, o art. 1º da Lei 9986/2000.

Interesse Público (OSCIP – Lei 9790/1999), para instrumentalizar essa proposta.

Por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado “corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida.” A proposta indicava que este último setor seria melhor atendido, via de regra, por empresas privadas, submetidas a regulação estatal, se necessário. Nesta perspectiva, o governo FHC promoveu uma série de privatizações de empresas estatais, sob o manto do Programa Nacional de Desestatização (Lei 9491/1997), e a instituição de agências reguladoras, a começar pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em 1996, a que se seguiu a criação de outras 9 (ANATEL, ANP, ANVISA, ANS, ANA, ANTT, ANTAQ, ANCINE e ANAC) até 2005, e que são as 10 existentes até o momento. Destaquemos que as agências reguladoras se enquadram no setor de atividades exclusivas, por exercerem atribuições de regulação e fiscalização, como apontado na última nota de rodapé.

Sem dúvida, a definição de 2 grandes setores do Estado que, na visão do PDRAE, deveriam ser retirados da estrutura estatal tem um fortíssimo impacto na política de recursos humanos, em especial na seleção e admissão de novos servidores públicos, que não seriam necessários para atuar em amplas áreas sociais (como saúde e educação, que são serviços com alta demanda de mão de obra) e científicas, bem como em atividades empresariais do Estado, já que elas seriam exercidas por entidades não-estatais, não sujeitas ao regime de pessoal que a CB/1988 determina aos entes públicos de uma forma geral.

Nesta linha, complementando e desenvolvendo o PDRAE, como forma de fortalecer e dinamizar a dimensão gerencial ali proposta, o MARE publicou uma série de estudos temáticos sobre a gestão pública, os Caderno MARE. Já no primeiro, cujo texto é do próprio ministro Bresser-Pereira, vemos que os setores que compõem a área de atuação do Estado desdobram-se em

atividades principais (*core activities* ou *core functions*) e atividades auxiliares ou de apoio (1997, p. 22). Estas últimas, por sua vez, não devem ser exercidas pelo Estado, mas terceirizadas, por meio de licitação pública, para empresas de terceirização de mão de obra. Neste caso, os trabalhadores que desenvolvessem atividades de apoio seriam trabalhadores privados, sem vínculo direto com a administração pública. Para instrumentalizar este eixo, foi editado o Decreto 2271/1997 que estabeleceu que poderiam “ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.” (art. 1º)

Neste sentido,

O resultado, na reforma do Estado, desse tríptico processo de privatização, publicização e terceirização que está ocorrendo nas reformas do Estado, é o de que o Estado Enquanto Pessoal fica limitado a um único quadrante na Figura 1 [atividades principais de atividades exclusivas do Estado]. Nos demais quadrantes, como vemos na Figura 2, ficam as Entidades Públicas Não-Estatais, as Empresas Privatizadas, e as Empresas Terceirizadas. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 30)

Vejamos as figuras citadas:

Figura 2 – Delimitação da área de atuação do Estado

	Atividades exclusivas de Estado	Serviços sociais e científicos	Produção de bens e serviços para o mercado
Atividades principais (<i>core</i>)	Estado Enquanto Pessoal		
Atividades auxiliares		terceirização	privatização

Fonte: BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 22.

Figura 3 – Instituições resultantes da Reforma do Estado

	Atividades exclusivas de Estado	Serviços sociais e científicos	Produção de bens e serviços para o mercado
Atividades principais (<i>core</i>)	Estado Enquanto Pessoal	Entidades públicas não-estatais	Empresas privatizadas
Atividades auxiliares	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas

Fonte: BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 30.

Como forma de instrumentalizar a política de pessoal e acompanhar o impacto das medidas propostas, o MARE iniciou em maio de 1996 a divulgação de dados estatísticos sobre o contingente de servidores públicos federais por meio dos Boletins Estatísticos de Pessoal que se mantém com periodicidade mensal desde então¹²³, o que permite com mais clareza e confiabilidade acompanhar a evolução da força de trabalho no Executivo Federal. Sem dúvida, a implantação destes meios de informação foi uma ferramenta importante no contexto da dimensão gerencial que o PDRAE buscava agir.

No que se refere à política salarial dos servidores, que é um ponto importante na atratividade para o serviço público, o governo FHC privilegiou aqueles cargos ligados ao núcleo estratégico e às atividades exclusivas do Estado, reestruturando essas carreiras e melhorando sua remuneração. É o que se pode ver do Caderno MARE 11, que trata da política de recursos humanos.

A partir de 1995, o governo buscou elevar o padrão de remuneração do setor público seletivamente. O parâmetro básico para a definição das correções salariais tem sido a remuneração para cargos equivalentes no setor privado, observada a restrição estabelecida pela disponibilidade orçamentária. Importante também é a recuperação da hierarquia salarial, isto é, da consistência da estrutura de salários relativos, baseada na complexidade das atribuições, responsabilidades e competências [...]. (BRASIL, MP, 2002, p. 27)

Em entrevista ao jornal Valor Econômico, Nelson Marconi, economista da FGV e membro da equipe do MARE, defendeu que essa política de recomposição salarial para o servidor público de nível mais alto visava recrutar gente do setor privado, atraindo pessoal mais capacitado. Enquanto isso, o servidor de nível médio teve sua remuneração estacionada também devido ao fato que na gestão do presidente Itamar Franco esse grupo tinha recebido aumentos significativos, além de ter sido beneficiado com a queda da inflação, a partir de 1994, com o Plano Real. (MALTA, 2005) Confirma isso o

¹²³ Ao longo do tempo foram sendo incorporadas mais informações estatísticas, como a entrada por concurso público, a distribuição de servidores por unidade da Federação e dados sobre a organização dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Hoje a publicação chama-se Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais e em dezembro de 2013 alcançou o número 212. Todos os boletins estão disponíveis em: <<http://www.servidor.gov.br/index.asp?index=82&ler=s1025>>

fato do gasto com despesas de pessoal no primeiro ano do governo FHC ter sido de 29,8% da receita da União, enquanto no último ano de mandato chegou a apenas 18,8% (BRASIL, MP, 2013a, p. 34)

Ademais, vale recuperar o que foi tratado no capítulo anterior, que a PEC 173/1995 que deu origem à EC 19/1998 propunha a constitucionalização de processos de seleção internos, bem como a possibilidade de concursos públicos apenas de títulos para os empregos públicos.

Somando tudo isso e olhando sob a perspectiva de ingresso no serviço público e, conseqüentemente, dos concursos públicos, fica claro a expressiva redução que este instituto teria na seleção de agentes públicos e o teve nas gestões de FHC.

A prioridade dos concursos públicos não podia ser outra senão os postos de trabalho vinculados às carreiras de estado, à “alta burocracia”, e às atividades finalísticas dos órgãos, uma vez que as outras áreas estavam destinadas a serem expurgadas da estrutura permanente de pessoal do Estado e exercidas via terceirização de mão de obra.

Ao que pese essas limitações na utilização dos concursos públicos, houve alguns pontos interessantes na política para a área, que previa uma programação de concursos anuais, com número de vagas definido “a partir de uma estimativa das necessidades de pessoal dos órgãos, do quantitativo de cargos vagos, do fluxo de aposentadorias presente e esperado para o futuro e, quando possível, de uma análise do volume de trabalho da instituição.” (MARCONI, 2003, p. 286)

No governo FHC foi desenvolvida com sucesso uma nova sistemática para a realização de concursos públicos. Os concursos para cargos da Administração Direta da União têm sido realizados com número de vagas determinado e prazo de validade exíguo, evitando-se as longas listas de espera por convocação. Essa nova diretriz tem por fim aproveitar o candidato classificado no momento em que sua realidade de vida e expectativas estão direcionadas para o concurso em questão.

Além disso, foi também instituída a prática de cronogramas definidos para os concursos. A realização de concursos periódicos, renovando constantemente os quadros públicos, fortalece as carreiras, evita os *gaps* entre gerações, viabiliza uma maior continuidade das políticas públicas e tem conseqüências importantes sobre a motivação dos servidores. (BRASIL, MP, 2002, p. 43)

No entanto, ao observar os Gráficos 1, acima, e 2, abaixo, vê-se que nos 8 anos do governo FHC chegou-se ao quantitativo de servidores públicos federais mais baixo desde a CB/1988, inclusive tendo o primeiro pico de aposentadorias no início do mandato, quando da proposta, e incerteza, de reforma previdenciária para os servidores (que acabou por não se concretizar). Em 2002, o ingresso por concurso público foi irrisório (30 pessoas no total) (BRASIL, MP, 2013a, p. 147), Interessante notar que havia a “previsão” de ingresso de mais de 13 mil servidores federais por concurso público em 2002 (BRASIL, MP, 2002, p. 43).

De posse destes números, bem como de estudos e publicações que foram produzidas durante o governo FHC, é possível concluir que “por um longo período, que só foi interrompido nos anos 1990, considerou-se que um dos papéis a serem desempenhados pelo Estado era o papel de empregador.” (PACHECO, 2010, p. 287)

3.1.4 Administração e serviço públicos nos governos Lula e Dilma: retorno à administração burocrática

Bem diferente do governo FHC, o governo Lula (2003-2010), que o sucedeu, adotou uma política intensiva de seleções por concursos públicos, aumento do número de servidores públicos, além do foco da política salarial.

Essa gestão partia das seguintes orientações, constante no Plano de Gestão do Governo Lula (“Gestão pública para um Brasil para todos”):

O Estado como solução: papel ativo na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento;
A Administração Pública pode e deve ser otimizada para aumentar a capacidade de governo;
Princípios: redução do déficit institucional; fortalecimento da capacidade de formular e implementar políticas; otimização de recursos; participação, transparência e ética. (BRASIL, 2003, p. 25)

Mesmo com este documento elaborado logo no início da primeira gestão Lula, não houve neste governo (em nenhum dos mandatos) a preocupação de um projeto mais geral voltado à gestão pública como um todo, como a iniciativa do MARE anteriormente apontada. O próprio documento é

muito mais singelo e genérico no que se refere a diagnóstico e propostas que o PDRAE.

Isso não quer dizer, no entanto, que não houve algumas poucas iniciativas e até mesmo avanços na pauta administrativa.

Cabe frisar que no segundo mandato do Presidente Lula houve duas tentativas de produzir um modelo mais geral e prioritário para a administração pública federal. Uma foi o anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, incentivado pelo Ministério do Planejamento, e outra foi a de uma agenda Nacional da Gestão Pública, capitaneada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC), graças à iniciativa do Ministro Mangabeira Unger. Ambas buscaram aliados em lugares distintos – a primeira, nos juristas reformadores, e a segunda, em estudiosos e gestores públicos e privados –, mas nenhuma delas angariou força dentro do centro do poder. O mais próximo que se chegou de uma estrutura coordenada foi a gestão do PAC no âmbito da Casa Civil. Como se sabe, no entanto, a maior parte da prática administrativa do Executivo federal está fora do Plano de Aceleração do Crescimento.

O grande sucesso do Governo Lula no que tange à administração pública foi o de utilizar novas técnicas administrativas diretamente nas políticas públicas, independentemente de se ter uma diretriz geral. (ABRUCIO, 2011, p. 124-125)

Mas apesar desta ausência de um projeto amplo, de cara percebe-se o interesse em ampliar a força de trabalho do governo federal, democratizar as relações com os servidores e reassumir um papel de “empregador”.

Claro que havia uma enorme demanda reprimida para acesso ao serviço público e, como se vê no Gráfico 1, com exceção do ano de 1995, as duas gestões de Lula foram o período de maior ingresso por concurso público, o que levou esse período a ser conhecido como a “Era de Ouro” dos concursos públicos. No último ano do governo Lula nada menos que 36.600 pessoas ingressaram no Executivo Federal (BRASIL, MP, 2013a, p. 148) número inversamente proporcional que o seu antecessor, cujo último ano de mandato praticamente não admitiu ninguém por concurso, como apontado acima.

Ressalta-se, ainda, que o governo Lula abandonou a proposta da criação de empregos públicos (mesmo antes de ter sido concedida a liminar que suspende a possibilidade de regimes jurídicos diversos na administração

pública), oferecendo, portanto, sempre vagas de cargos públicos que, como sabemos, tem o atrativo da estabilidade.

Além de repor a força de trabalho que deixou o serviço público ao longo dos anos, principalmente os aposentados, que formavam um quantitativo respeitável, especialmente quando dos encaminhamentos ao Congresso das duas reformas da previdência (1995, que originou a EC 20/1998, e 2003, com a EC 41/2003), também houve a reversão da proposta de diminuição do tamanho da administração pública: as privatizações cessaram, foram reativados entes extintos e criados outros tantos, além de implementação ou ampliação de políticas sociais que exigem mais mão de obra, e a pressão dos órgãos de controle contra as contratações de terceirizados e de temporários. (COSTA; LAMARCA, 2013, p. 1608)

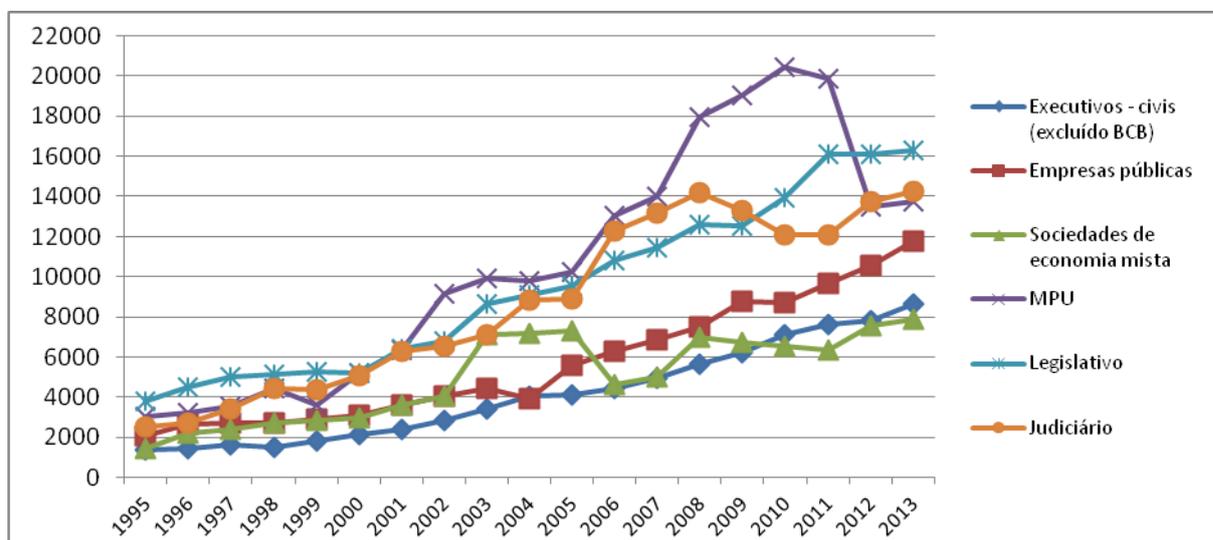
Ninótica Andrade reflete sobre a política econômica na gestão Lula e compara dois momentos do seu governo no que diz respeito à composição do serviço público:

Embora a política-econômica do primeiro governo Lula sob a batuta de Antonio Palocci na pasta da Fazenda, tenha primado pela continuidade com a política de austeridade fiscal e manutenção de altas taxas de juros, seguindo o padrão de comportamento econômico monetarista característico do governo anterior, não propugnou, por sua vez, em nenhum momento, a desnecessidade do Estado ou do funcionalismo, nem tampouco imprimiu uma política de restrição do quadro funcional. Não obstante, os contratos de terceirizados, travados desde o governo de FHC, foram mantidos e renovados, assim como também, especialmente em 2003 e 2004, foram contratadas quantidades significativas de trabalhadores temporários. No entanto, a guinada na política de pessoal começou a ser operada ainda na segunda metade do primeiro governo Lula, agora sob o comando de Guido Mantega, onde se houve a reorganização do organograma funcional do Estado e passou a contratar novos funcionários públicos. A partir desse período, o número dos concursos aumentou significativamente. (ANDRADE, 2011)

Além da abertura de muitas vagas por meio de concurso público, a política salarial implementada naquele governo tornou o serviço público ainda mais atraente, uma vez que houve uma substancial elevação do gasto médio por funcionário, como se vê no Gráfico 2, com aumento de salários em todas as categorias, muitas vezes pela incorporação de gratificações, ainda que de

maneira diferenciada (como seu antecessor) e sem a existência de uma política salarial mais consistente.

Gráfico 2 – Despesa média por poder com pessoal (apenas pessoal da ativa) – em Reais



Fonte: BRASIL, MP, 2013a, p. 36-37 (construção da autora)

Essa forte elevação salarial no âmbito do setor público federal chama a atenção pela dissociação que passou a ter com o setor privado, que era, em tese, um parâmetro para que o governo pudesse competir para a atração e retenção de talentos e bons trabalhadores.

O diferencial [entre salários do setor público e privado entre 1993 e 2007] é maior para o grupo dos estatutários nas esferas federal (nesse caso, praticamente 100%, elevadíssimo) e estadual, mas não na esfera municipal [os quais têm rendimentos mais próximos aos observados no mercado privado, que parece ser um referencial apenas para os últimos]. [...]

A questão remuneratória não é um problema para a política de recursos humanos no setor público; pelo contrário, em alguns casos tem sido até muito condescendente na concessão de reajustes, como os estatutários do governo federal. (MARCONI, 2010, p. 255)

Mesmo sem um plano público mais geral e estruturado, alguns traços da política salarial podem ser assim identificadas a partir de uma análise do período, feita por Eneuton Pessoa (2011):

- manutenção de reajustes para os cargos típicos de cargo;

- grande variação nos reajustes (de 12% - cargos de nível auxiliar da reforma agrária, a 270% - agentes de atividades agropecuárias e de inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal, no período 2002-2008), relacionado às negociações, pressões e barganha de categorias e órgãos públicos. Neste sentido, pesou a vinculação do cargo à ação estratégica do Estado; o corporativismo de certas categorias¹²⁴; a adoção da lógica *small is beautiful* (“as categorias mais numerosas, com maior impacto sobre a folha obtiveram reajustes menores”); a primazia de órgãos e instituições sediados na capital federal (com maior acesso aos centros de decisão, em especial o Legislativo); a importância e o prestígio de determinadas instituições e órgãos;

- similaridade de reajustes para o conjunto de cargos de um órgão ou instituição, o que leva a uma forte diferenciação entre cargos equivalentes a depender do órgão que esteja lotado;

- maiores reajustes para o início das carreiras, o que possibilita atrair candidatos mais qualificados, mas inibe, pela compressão salarial no âmbito das carreiras, a implantação de políticas de avaliação do desempenho.

A preocupação com a democratização das relações públicas laborais também apareceu na criação de uma Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) tanto para tratar de conflitos e demandas de servidores da administração direta, fundacional ou autárquica, como permitir que as relações de trabalho sejam abordadas de modo mais contínua e global. (GOMES; BARBOSA; SÓRIA, 2012, p. 173)

Ao que pese essas ações terem causado um forte impacto positivo na atratividade para o serviço público (basta ver que não é experiência isolada a realização de concursos públicos para mais de 1 milhão de candidatos¹²⁵), elas também trouxeram ou acentuaram pontos que não contribuem para uma gestão racional e eficiente do serviço público.

¹²⁴ “Neste sentido, politização e corporativismo alternaram-se — ou aliaram-se — como lógica de constituição dos efetivos do Estado brasileiro. Ainda que a concessão de direitos diante das demandas corporativistas possa ser considerada como mais uma evidência do uso político das relações entre governo e funcionários públicos, não se pode eludir o fato de que o funcionalismo é um dos atores do jogo. Além disso, há que se considerar que o uso da máquina não serviu apenas “como moeda de troca no jogo político-partidário”, que poderia ser considerada como estratégia para alcançar apoio congressional, mas também se deu no âmbito das relações mais diretas e imediatas entre governo e funcionalismo.” (PACHECO, 2010, p. 290-291)

¹²⁵ O concurso público para a Caixa Econômica Federal-2014 teve mais de 1,1 milhão de inscritos para cadastro de reserva para o cargo de Técnico Bancário Novo, nível médio

Um deles é a grande diferença entre salários com exigências e responsabilidades equivalentes, capaz de gerar a sensação de insatisfação e injustiça entre as categorias menos prestigiadas.

Nos anos Lula, a política salarial não reverteu os elevados níveis de desigualdade salarial [entre os cargos de nível superior, por exemplo, a diferença entre o maior e o menor vencimento chega a 17,5 vezes], antes, é possível que tenha contribuído para o seu crescimento. Premido pelas circunstâncias e à falta de atuação mais estratégica na gestão de pessoal, o governo Lula, não obstante o êxito no nível macro-fiscal, compatibilizando demandas por reajustes e metas de superávit, não logrou superar a irracional estrutura remuneratória no Poder Executivo Federal. (PESSOA, 2011)

Podemos até mesmo encontrar uma inversão na valorização de certos atributos, quando se observa o requisito de titulação exigido no concurso e constata-se que os cargos que exigem apenas a graduação pagam mais que os que exigem doutorado, e no caso de mestrado, a situação é ainda pior, sendo praticamente o mesmo valor dos cargos de ensino médio (FONTAINHA e outros, 2013, p. 46).

De outro lado, essa desorganização na estrutura de cargos e salários somada a uma liberdade total para concorrer em concursos públicos (não há nenhum limite de tentativas para que se preste concurso para o mesmo cargo ou um número total de tentativas) e a imprevisibilidade de concursos e vagas a serem abertos, faz surgir uma figura conhecida no mundo dos concursos públicos chamada “escadinha”. “Ou seja, uma estratégia em que se ingressa progressivamente em carreira(s) diferente(s) daquela planejada [normalmente de menor concorrência e provas mais fáceis], porém que também garanta(m) estabilidade e sustento material, ainda que em menor grau.” (FONTAINHA, 2011, p. 18)

O relatório da OCDE reconhece essa prática e a aponta como um dos empecilhos para uma melhor gestão de recursos humanos.

(http://www.cespe.unb.br/concursos/CAIXA_14_NM/arquivos/N_MERO_DE_INSCRI_ES_POR_POLO..PDF), com remuneração inicial de R\$ 2025,00 mais benefícios. Em 2012, o mesmo concurso já teve cerca de 1 milhão de candidatos (http://www.cesgranrio.org.br/pdf/caixa0112_m/caixa_m_0112_quantitativo.pdf), assim como o concurso do INSS-2012 (http://www.concursosfcc.com.br/concursos/inssd111/estatisticas_geral_b02_27_01_2012_2_.pdf) e Correios-2011 (http://www.cespe.unb.br/concursos/CORREIOSAGENTE2011/arquivos/CORREIOS_11_NM_DEMANDA.PDF). Os concursos foram organizados pelo CESPE e FCC.

Diferenças no tratamento de diferentes grupos não só são injustas; também podem distorcer o recrutamento e a retenção de pessoal. Alguns ministérios têm dificuldades na medida em que os seus trabalhos são vistos como menos vantajosos. O pessoal que é recrutado frequentemente e subsequentemente se prepara para outro concurso público que lhes permitirá entrar em um trabalho “melhor”. (2010, p. 160)

Isso gera uma grande rotatividade em cargos com remuneração mais modesta, o que gera descontinuidade na prestação do serviço, desperdício de investimento em formação do novo servidor na função, e dificuldade no planejamento e recrutamento (quantidade de vagas a ser ofertada e tamanho do cadastro reserva; prazo de validade do concurso, entre outros) e pode gerar um descomprometimento do servidor, que não vê aquele cargo como parte de uma carreira, apenas um trabalho de passagem, algo transitório

Esse também é o sentimento de gestores de recursos humanos do governo federal, como Fernando Fontainha e outros (2013, p. 66-67) apontam nas entrevistas colhidas no Ministério da Saúde.

Outro ponto crítico é a ausência de (ou distorção no) planejamento da força de trabalho, o que, na visão de Marconi (2010, p. 241), levou a União a privilegiar a contratação de pessoal para as carreiras especializadas e atividades de suporte, fazendo com que a distorção relativa ao dimensionamento excessivo da área meio se acentuasse, ao invés de ser minimizada como deveria. Relatório da OCDE, no entanto, discorda desta análise, ao afirmar que o governo Lula teve a prioridade de fortalecer a “capacidade do governo de aumentar os níveis de pessoal em áreas prioritárias como educação, saúde, segurança e infraestrutura, atraindo e mantendo uma força de trabalho altamente qualificada ao oferecer salários competitivos.” (2010, p. 47)

Mas apesar do crescimento significativo tanto na quantidade de servidores, como na remuneração dos mesmos, e conseqüentemente um maior gasto com pessoal, o governo Lula ainda manteve as metas econômicas e, com o crescimento das receitas públicas federais, o percentual desta despesa só caiu, ficando sempre abaixo no menor percentual do governo anterior (18,8%), com exceção do último ano de governo (que chegou a 19,3%). (BRASIL, MP, 2013a, p. 34)

Ainda quanto ao governo Lula, convém ressaltar que, ao que pese o aumento de vagas do serviço público, bem como os termos de ajuste de conduta e as decisões judiciais e administrativas para a substituição de terceirizados e temporários, houve uma continuidade nessa prática administrativa.

É importante assinalar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao permitir que os contratos de terceirização de mão-de-obra fossem contabilizados como Outras Despesas de Pessoal^[126], gerou um grande incentivo à terceirização da prestação de serviços e dos vínculos de trabalho pelos governos e gestores. Esse incentivo explica a diversificação das formas de contrato de trabalho no setor público, durante os mandatos de FHC, tendência que não se reverteu no governo Lula, apesar do aumento de ingressos com a realização de concursos públicos comentado anteriormente. A grande quantidade de contratos por tempo determinado na administração civil federal indica que os dois regimes presidenciais não abdicaram de uma composição híbrida da força de trabalho federal para acomodar a demanda por cargos das coalizões políticas. (COSTA, LAMARCA, 2013, p. 1606)

A quantidade expressiva de terceirização de mão de obra e contratos temporários¹²⁷ tem gerado muita indignação entre os que se preparam para concurso público e, como vimos, tem feito com que o Judiciário tendencialmente venha se posicionando a favor daqueles aprovados em concursos públicos para cargos com as mesmas atribuições.

Com relação aos cargos em comissão, por sua vez, embora também tenham crescido em número no governo Lula, não houve uma diferença percentual significativa entre as gestões de FHC e Lula, apenas um leve aumento neste último, mantendo-se sempre com menos de 4% do total da força de trabalho federal. (COSTA; LAMARCA, 2013, p. 1607)

com quem o campo dos EP faz interface, haja visto que a criação de cargos públicos (a serem preenchidos por meio de concursos públicos)

¹²⁶ A respeito desta possibilidade contábil, veja: SILVA, Edna Aparecida da. Terceirização na administração pública [manuscrito] : conflitos na legislação, orçamentação e escrituração da despesa Monografia (especialização). Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055806.PDF>>. Acesso em 09.04.2014.

¹²⁷ Valores e percentuais que envolvem a terceirização e contratos temporários podem ser encontrados em Marconi (2010, p. 230, englobados na categoria “servidores não estatutários sem carteira”) e mais especificamente em Almeida (2010b) e Guerzoni Filho (2007).

devem ser obrigatoriamente feitos por lei no sentido estrito, aprovado pelo Poder Legislativo, a partir de iniciativa do Poder Executivo (ou dos demais poderes, no caso de cargos vinculados a estrutura administrativa desses poderes). No mesmo sentido, o valor da remuneração dos cargos e sua quantidade segue o mesmo procedimento.

Tem ainda a luta pela aprovação de leis sobre concursos públicos e atores políticos que a representam (ANPAC, ANDACON, deputados que se identificam com a causa etc) – os projetos de lei

Também a entrada de pessoas que vieram dos Concursos públicos ocupando espaços políticos – cargos em comissão, por exemplo (já que há decreto federal que exige que parte dos DAS sejam ocupados por servidores – mais de 70% em 2013) pode impactar em decisões pró-concursos (não tenho elementos para afirmar).

Na esteira de outras conferências temáticas realizadas pelo governo Lula, como forma de participação direta do cidadão na governança, também ocorreu, em 2009, em Brasília, a Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, com a participação de representantes do governo, de gestores de RH, de sindicatos, de estudiosos etc.

Ali se vê o reconhecimento da importância estratégica do concurso público na política de recursos humanos do governo federal.

[...] o ingresso no serviço público é, na grande maioria das vezes, a opção derradeira de uma vida, e assim sendo, a gestão de recursos humanos do Governo Federal deve, necessariamente, ser dinâmica para acompanhar as fases e mudanças tantas quantas passam uma pessoa durante a vida. (BRASIL, 2009, p. 15)

No mesmo evento, na conferência sobre os desafios da administração pública na atualidade, Francisco Gaetani, à época secretário executivo adjunto do MPOG, reconheceu que a Administração Pública no Brasil ainda enfrenta reformas inacabadas do século XIX, como a profissionalização do serviço público. Neste sentido, as bases de dados defasadas e a judicialização da gestão de recursos humanos (como vimos no capítulo anterior) acabam por resultar em modelos meritocráticos que fazem com que

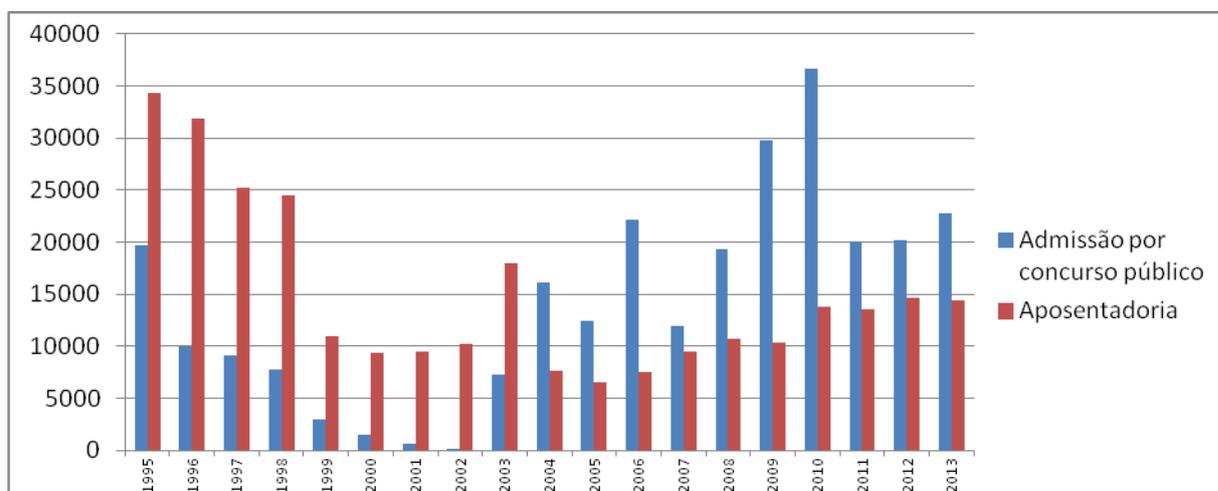
os concursos públicos não sejam capazes de selecionar os perfis desejados. (BRASIL, 2009, p. 157)

Uma proposta que foi aprovada na conferência no debate sobre carreiras diz respeito à inclusão de cursos de formação a todos os concursos públicos, o que também aparece em Fontainha (e outros, 2013, p. 112). Outros pontos sem consenso levantados foram a necessidade do ingresso considerar a experiência profissional do candidato, a crítica que os concursos são realizados mais para atender à legislação e ao Judiciário do que aos órgãos nos quais os servidores vão atuar (ambos trazidos pela representação de Minas Gerais), e uma definição inadequada das exigibilidades para ingresso na carreira (crítica do Centro-Oeste). O ponto de maior dissenso foi a volta da possibilidade de ascensão na carreira para melhorar a gestão de pessoal, fortemente defendido pelos sindicatos. (BRASIL, 2009, p. 105/109/171)

Na atual gestão não foi encontrado nenhum plano específico relacionado à gestão pública especificamente, e tampouco, claro, quanto à gestão de recursos humanos. O carro-chefe da gestão Dilma no âmbito da administração não se refere à gestão, mas à promoção de políticas públicas ligadas ao desenvolvimento, em especial o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Como seu (primeiro) governo ainda está em andamento, também não há estudos consolidados sobre esse aspecto, mas há dados em que podemos nos apoiar para concluir, ainda que parcialmente, que tanto o ingresso via concurso público na administração pública federal (Gráfico 3, abaixo), como os salários (Gráfico 2, acima) continuam crescendo, mas em ritmo menor que o governo Lula, em especial em comparação com o segundo mandato.

Gráfico 3 – Quantitativo de servidores públicos federais aposentados e admitidos por concurso público 1995-2013



Fonte: BRASIL, MP, 2013a, p. 148 (construção da autora)

Assim, mesmo com um arrefecimento na abertura de novas vagas no serviço público e na política de crescimento salarial, não se pode negar que o serviço público, em especial o federal, continua se apresentando bastante atrativo no mercado de trabalho brasileiro.

E o ritmo de abertura de vagas e concursos não devem arrefecer, uma vez que há a previsão que cerca de 18% do total quantitativo de servidores do Executivo Federal em 2013 podem se aposentar até 2015 (BATISTA, 2013)

3.1.5 Administração e serviço público ligado à Justiça brasileira

No que se refere especificamente às carreiras jurídicas, como são majoritariamente de Estado, no Executivo ou, principalmente, no Judiciário, elas foram bastante beneficiadas com os aumentos salariais nos últimos governos.

Isso ficou claro na pesquisa feita por Fontainha e outros (2013, p. 44-45) que, analisando editais de concursos federais lançados entre 2001 e 2010 detectaram muito pontos interessantes:

- enquanto o maior número de vagas para nível superior oferecidas no período destinava-se a graduados em Engenharia, o maior salário médio pertencia aos bacharéis em Direito, 23% a mais que a segunda formação com melhor remuneração (Administração);

- dos 5 maiores salários oferecidos na amostra analisada, 4 eram exclusivos para graduados em Direito (Procurador Federal, Procurador do Banco Central-BACEN, Defensor Público e Advogado Geral da União);

- o maior percentual de aumento no período também foi dado a um cargo jurídico, o de Procurador Federal: 250%!

Na esfera do Judiciário e das funções essenciais à Justiça não é diferente. Com a intensa judicialização por que passa a sociedade, o Judiciário vem expandindo seu aparato, como se vê no Gráfico 4 abaixo que demonstra, no último decênio (de 2003 a 2012) um forte aumento na ocupação de cargos efetivos auxiliares de trabalho, tanto via concurso público (59,88%), mas também de terceirizados e outros vínculos precários (57,18%), que indicam que ainda pode haver muita vaga a ser ocupada por efetivos.

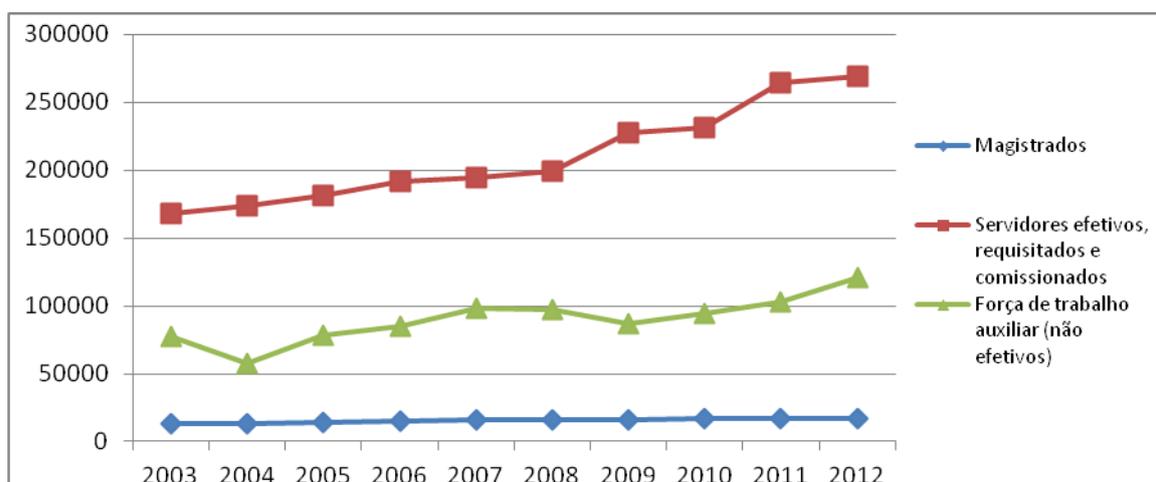
O número de cargos de juiz ocupado também subiu significativamente, ainda que não na mesma proporção (26,84%), ao que pese a realidade de muitas vagas não ocupadas na magistratura, como apontado no capítulo anterior quando tratamos dos concursos para carreiras jurídicas.

Vale apontar que a Justiça brasileira também vem passando por um processo de interiorização que instituiu e deve ainda instituir novas varas da Justiça Federal, do Trabalho e Estaduais por todo o Brasil¹²⁸, obrigando a criação de vagas em cargos que acompanham a expansão da Justiça, como o corpo auxiliar e da área judiciária, e também de órgãos essenciais à atividade jurisdicional, como o Ministério Público e a Defensoria Pública¹²⁹.

¹²⁸ Exemplo é a Lei 12011/2009 que criou 230 novas varas federais, a grande maioria no interior, conforme determina a Resolução do Conselho da Justiça Federal (CJF) 102/2010.

¹²⁹ No caso da Defensoria Pública, há a previsão de prazo de 8 anos para que todas as unidades jurisdicionais contem com defensores públicos, caso seja aprovada a PEC 247/2013, que já foi aprovada em 2 turnos pela Câmara dos Deputados e encontra-se em CCJ do Senado desde março de 2014.

Gráfico 4 – Quantitativo de pessoal no Poder Judiciário*



* Não inclui os dados referentes ao STF¹³⁰ e inclui a justiça estadual. Os dados de 2003 não incluem a Justiça Eleitoral e Militar. Os dados de 2004 a 2010 não incluem STJ, STM, TSE, Justiça Eleitoral e Justiça Militar Estadual. Fonte: BRASIL, CNJ, 2004?- 2013. (construção da autora)

Lá em cima, no Gráfico 1, podemos ver que o Judiciário e o Ministério Público da União tem médias salariais bem acima do que é pago pela administração pública direta, autárquica e fundacional: esta última gasta R\$ 8.650,00 mensais por servidor, enquanto no Ministério Público o valor é de R\$ 13.773,00 e o Judiciário, R\$ 14.277,00. A diferença fica acima de R\$ 5.000,00 (a maior média é do Legislativo, com R\$ 16.322,00) atualmente, mas no último ano do governo Lula a média de gasto com pessoal no MPU chegou a R\$ 20.422,00, com uma diferença de mais de R\$ 13.000,00!

Vê-se assim que a formação em Direito propicia uma alta taxa de conversibilidade entre o capital cultural e o capital econômico (BOURDIEU, 2007c, p. 79), o que também vai ajudar a entender a expansão do ensino jurídico e o aparecimento dos cursos de Direito para as “carreiras públicas”, como veremos no último capítulo.

¹³⁰ Dados específicos sobre o STF podem ser encontrados em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/transparenciaQuantitativoPessoal/anexo/Transparencia_De_monstrativo_de_Pessoal.pdf>, onde vemos que em fev. 2014, além dos 11 ministros, a Corte conta com 1072 servidores efetivos ativos e 30 não-efetivos em cargos comissionados.

Mesmo que essa disparidade na quantidade de servidores e na média salarial em relação ao Executivo não seja um aspecto positivo por si, é de se ressaltar que

o comportamento evolutivo da força de trabalho do Judiciário e do Legislativo federais na década de 1990 [e 2000] demonstra o papel específico da regra institucional da independência dos poderes sobre o comportamento da burocracia pública no Brasil. A independência destes poderes constitucionais permitiu consolidar força de trabalho, minimizando o impacto da proposta de reforma do aparelho de Estado. (COSTA; LAMARCA, 2013, p.1068)

Como resultado desta política de expansão do serviço público nas últimas gestões do governo federal, associado a um crescimento também nas outras esferas federativas, em especial a municipal (fruto da sua expansão de competência na prestação de serviços públicos sociais como educação e saúde), o Brasil tinha em 2010 21,8% (mais 1,9% das empresas estatais) dos vínculos formais de emprego no setor público (10,7% dos ocupados em 2005). Destaquemos que, mesmo com o crescimento neste setor, o setor privado cresceu ainda mais (entre 2003 e 2010 foi 30,2% *versus* 58,3%). (PESSOA e outros, 2009, p. 4; IPEA, 2011, p. 14-15)

Ao que pese a expansão da máquina administrativa e judicial associada ao incentivo salarial nos últimos governos e a preocupação com a eficiência dos serviços (que nem sempre tem instrumentos para se materializar), isso não parece ter refletido na confiança da população nas instituições associadas esses grupos: o Poder Judiciário (ou Justiça) atingiu apenas 46% no Índice de Confiança Social (ICS) do IBOPE, e o Governo Federal foi ainda pior: 41%.¹³¹ (IBOPE, 2013)

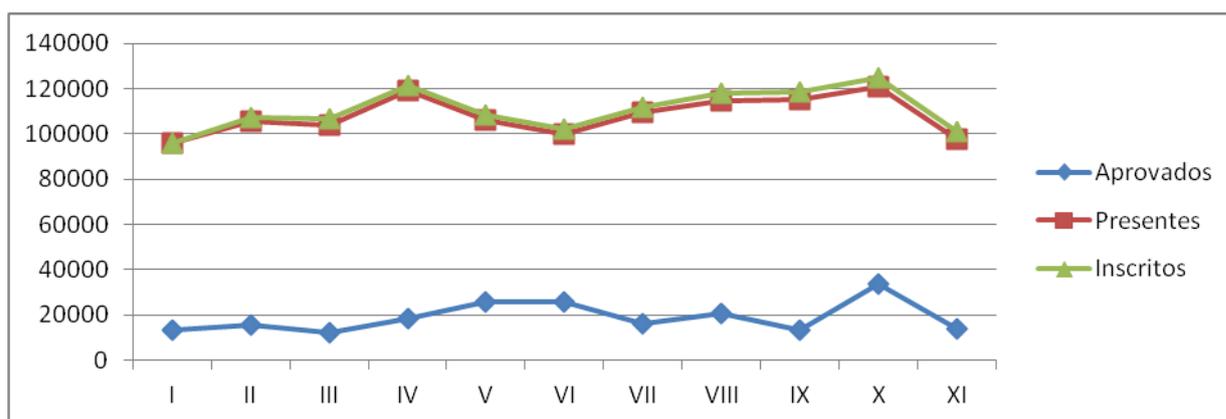
Isso se explica, em parte, “por razões históricas, [em que] a garantia e a força das ‘nomeações e carreiras baseadas no mérito’ na cultura do serviço público é bastante forte”, mas “esta é uma visão bastante limitada e outros valores tradicionais e novos não foram institucionalizados de forma

¹³¹ As instituições públicas mais bem avaliadas são todas militares ou da área de segurança pública (Bombeiros, 77%, Forças Armadas, 64%, e Polícia, 48%). Também é necessário reconhecer que as duas instituições foram melhor avaliadas nas outras edições da pesquisa (desde 2009), ficando acima dos 50% de aprovação (com exceção do Poder Judiciário em 2011, com 49%) e que houve uma queda geral do nível de confiança nas instituições nesta última pesquisa de 2013 (IBOPE, 2013).

consistente” (OCDE, 2010, p. 252), como eficiência, desempenho, cooperação, ética, inclusão social, responsabilidade socioambiental, entre outros.

A respeito do exercício da advocacia, com as ressalvas que isto guarda com o tema dos concursos públicos, vale lembrar que concomitante à exigência do Exame de Ordem, foi também a partir de meados da déc. 1990 que a educação superior brasileira passou por um processo de intensa expansão, com a abertura tresloucada de novos cursos e consequente ampliação desmesurada de vagas, nos quais os cursos de Direito foram um dos que mais cresceram: de 55.706 vagas oferecidas, em 1995, para 217.440, em 2012 (INEP, 1995-2012) entre outros dados que serão mais bem tratados no último capítulo). Junto com a expressiva expansão da oferta de bacharéis em Direito no mercado veio a crítica à falta de qualidade de muitos desses cursos (e dos seus egressos, consequentemente), que em muito subsidiou a defesa veemente da OAB pela constitucionalidade e manutenção do Exame de Ordem obrigatório. Desde a unificação do Exame de Ordem são 3 edições por ano, com cerca de 100 mil candidatos a cada edição, e o número de aprovações é sempre muito reduzido, em torno de 18%, como se vê aqui no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Inscrição, presença e aprovação nos Exames de Ordem Unificados (2010-2013)



Fonte: OAB, 2010-2013. (construção da autora)

Estudo recente da FGV sobre o perfil dos candidatos ao Exame de Ordem revelou que da 2ª à 10ª edição do Exame de Ordem Unificado (universo da pesquisa), 46% dos candidatos (“examinandos”) foram aprovados, mas apenas 20% conseguiram da primeira tentativa. (FGV, 2013, p. 45/85)

De qualquer forma, vê-se que, ao que pese o Exame de Ordem não ter quantidade limite de vagas, a aprovação não tem sido fácil para os bacharéis em Direito, o que representa um campo fértil para um mercado voltado para a preparação deste Exame.

3.1.6 Outros aspectos relacionados ao serviço público brasileiro

Por fim, um ponto importante que não pode ser desconsiderado diz respeito ao impacto que o princípio da publicidade e o direito à informação (particularmente assegurado pela Lei 12527/2011) agregados às tecnologias de informação (aliada ao desenvolvimento do mercado de concursos, que será tratado logo em seguida) têm em relação à política de gestão de recursos humanos na administração pública e que certamente tem desdobramentos junto aos concursos públicos. Por exemplo, a própria divulgação e inscrição nos concursos e no acompanhamento de vagas criadas e ocupadas de cargos públicos, por meio do portal da transparência ou do diário oficial eletrônico (que facilita muito o acesso e a busca). Isso permite, entre outras ações, que alguém aprovado em um concurso, fora do número de vagas do edital, possa muito mais facilmente saber sobre a situação das vagas no respectivo cargo e, ao tomar conhecimento de uma vaga aberta (por aposentadoria, demissão, exoneração), reclamar seu direito subjetivo à nomeação (quando o edital indicar que o concurso abrange as vagas que surgirem durante sua vigência)¹³².

Assim, a trajetória da gestão de pessoal no serviço público federal brasileiro após a redemocratização se mostra atrativa no mercado de trabalho, quer seja pela ampliação da oferta de vagas, quer seja pela remuneração e benefícios (como a estabilidade) que ela oferece. Isso sem contar as próprias qualidades atribuídas aos concursos públicos, de avaliação isonômica e meritocrática.

Outras vertentes tangenciam este estudo e poderiam ser trabalhadas aqui, como o aumento expressivo no nível de formação dos servidores, com a maioria já apresentando nível superior completo (BRASIL,

¹³² Como já vimos no capítulo anterior, no tópico relativo à jurisprudência.

MP, 2013a, p. 82), e questões ligadas à diversidade no serviço público. Esse último ponto já foi detectado pela administração pública federal como motivo de preocupação, tendo provocado a realização de um *workshop* e uma mesa-redonda de pesquisa-ação na ENAP, entre 2009 e 2010, tratando de tema como raça, gênero e direitos humanos. Dali saiu a proposta para inclusão de questões sobre diversidade nos concursos públicos, sob a expectativa que “tal ação provocaria uma reação em cadeia, uma vez que os cursos universitários e preparatórios teriam que prever em seus currículos temas ligados aos direitos humanos, raça e gênero” (MONTAGNER e outros, 2010, p. 87)

Quanto à questão de raça ou etnia, há proposta legislativa, que será tratada em outro momento, de ação afirmativa para que se estabeleça reserva de vagas em concursos públicos para negros e pardos. No caso das mulheres, o crescimento da força de trabalho é substantivo (chegando hoje a 46% no serviço federal), já sendo maioria dependendo do recorte de análise (como a faixa etária de 26 a 30 anos, certas unidades da federação - Roraima e Amapá, e determinadas pastas – Cultura, Saúde, Turismo e outras), ao que pese ainda muito menor em funções de alta direção (28% em DAS-5 e 22% em DAS-6). (ENAP, 2013, p. 17) Mas são pontos que ficarão para pesquisas posteriores.

No entanto, vale a lembrança que este estudo preocupou-se apenas com o âmbito do serviço público federal e ainda que algumas das ações e diretrizes aqui apontadas também possam ser estendidas a governos estaduais e locais, é importante ressaltar que há uma enorme diversidade de realidades locais e regionais no que se refere ao serviço público.

A profissionalização do servidor público ainda está muito distante em muitas unidades federativas, especialmente as menores e mais distantes, e o instituto do concurso público carece de maior seriedade nestes lugares, como pode se ver por inúmeras notícias de concursos públicos anulados em função de fraude.¹³³ Tendencialmente isso é mais difícil acontecer no âmbito federal em função da experiência das bancas promotoras que realizam a maioria dos certames nesta esfera, e a intensiva vigilância promovida pelos interessados,

¹³³ Algumas dessas muitas fraudes podem ser conhecidas no site www.fraudesemconcursospublicos.blogspot.com.br.

não só os candidatos, mas toda o mercado de preparação para concursos públicos, cujos participantes serão apresentados a seguir.

3.2 O mercado dos Concursos Públicos

Apesar do impacto que os concursos públicos tem na sociedade brasileira, já defendemos que muito pouco se sabe sobre ele. Não encontramos nada que trouxesse valores mais precisos e confiáveis sobre o montante que este mercado gera na economia nacional, ou, pelo menos, no DF.

Como este estudo não tem como objeto dimensionar esse mercado, nem sua autora competência para tanto (ainda que entendamos que é uma informação muito importante e recomendamos fortemente que alguém com formação na área econômica o faça), vamos buscar apresentar aqui apenas contornos desse mercado, com foco especialmente no DF, como já justificamos. Uma vez que não existem estudos sistematizados sobre os componentes do mercado de concursos públicos, este tópico vai se desenvolver com base em pesquisa essencialmente empírica, realizada de forma exploratória¹³⁴ e descritiva, com base qualitativa com auxílio da netnografia¹³⁵ para a realização deste mapeamento. Essa forma de abordar o tema, construída especificamente para dar conta do objeto desta pesquisa no momento em que ela se realiza, além das dificuldades próprias de escassez de produção acadêmica sobre o tema dos concursos públicos, ainda enfrenta o

¹³⁴ “Exploratory studies are most typically done for three purposes: (1) simply to satisfy the researcher's curiosity and desire for better understanding, (2) to test the feasibility of undertaking a more careful study, and (3) to develop the methods to be employed in a more careful study”. (BABBIE, 1986, apud PIOVESAN, TEMPORINI, 1995, p. 320). A pesquisa aqui acontece com o propósito 1 supracitado.

¹³⁵ A netnografia é uma técnica derivada da etnografia, que busca fazer uma descrição densa da comunidade que se quer conhecer a partir da observação e da participação do pesquisador também chamada etnografia virtual ou online. “I believe that netnography may prove useful for three general types of studies, and in three general types of ways: (1) as a methodology to study ‘pure’ cybercultures and virtual communities, (2) as a methodological tool to study ‘derived’ cybercultures and virtual communities, and (3) as an exploratory tool to study general topics.” (KOZINETS, 1998) Para este trabalho, o uso se dá na terceira vertente.

problema comum à pesquisa jurídica relacionado ao desenvolvimento da pesquisa empírica no campo jurídico-acadêmico. (VERONESE, 2006)

É possível utilizar o termo mercado aplicado aos concursos públicos por tratar-se de um setor composto por pessoas físicas e jurídicas que compram ou vendem serviços e produtos. E apesar dos concursos públicos em si serem insuscetíveis de apropriação e alienação, a sua operacionalização e, especialmente, a preparação dos interessados em deles participar, envolve partes livres e bens que possuem valor e podem ser economicamente transacionados; logo, um mercado.

A demanda no mercado de concursos públicos é potencialmente formada por qualquer pessoa que preencha os requisitos constitucionais previstos para ingressar nos concursos públicos, como vimos no tópico 1 (ainda que seja possível prestar concursos públicos mesmo sem aqueles requisitos, que só devem ser comprovados, como regra, no momento da posse). Quando essas pessoas se interessam por participar do certame e se inscrevem em um concurso, elas são, então, candidatas ou concursandas. Mas no meio, é comum o uso do termo concurseiro, referindo-se àqueles que se dedicam a se preparar e prestar concursos públicos de forma mais intensiva e direcionada, quase como um meio profissional (ou um estilo de vida¹³⁶), apesar das resistências ao termo¹³⁷. Ao usar o termo concurseiro este trabalho estará tratando deste tipo “profissional” de candidato ou concursando.

Como muitos mercados, ele está composto de vários segmentos, que não param de crescer para atender a necessidades e interesses diferenciados, e assim agregar valor a seus produtos e serviços e/ou atingir um grupo de consumidores-concurandos cada vez maior.

Os segmentos de mercado existem de modo a melhor servir os consumidores. A segmentação é uma poderosa estratégia de marketing que

¹³⁶ Nomes celebrados no mercado dos concursos públicos (como o juiz federal William Douglas e os auditores da Receita Federal Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino) fundadores da Associação Nacional de Defesa e Apoio aos Concurseiros – ANDACON, descrevem-se como “permanentes concurseiros”. Disponível em: <<http://www.andacon.org.br/interna.asp?codOpt=10>>. Acesso em 27.03.2014.

¹³⁷ Ernani Pimentel aponta que o sufixo “eiro” refere-se a profissões, o que daria ao termo concurseiro um caráter mais permanente, e não transitório, como o “ando”, do concursando (2009). Já Fernando Fontainha e outros (2013, p. 10) utilizam o termo como forma de mostrar um conhecimento acrítico e uma visão autorreferenciada das seleções de pessoal para o serviço público.

pode determinar o destino de produtores e fornecedores, a partir da satisfação de seu público-alvo. Pode se dar em diversos níveis, desde um grau de segmentação nulo (quando “as empresas ignoram as diferenças entre os segmentos e oferecem o mesmo produto, comunicação e distribuição a todo o mercado”), até aquele micromarketing (marketing localizado ou marketing individual). (BROCHARDO; MARTINS, 2008, p. 134)

Do que foi possível observar, o mercado de concursos públicos tem um grau de segmentação intermediário, tendente a ficar cada vez mais segmentado.

Vamos organizar nossa apresentação do setor em 3 partes: a promoção dos concursos; a preparação para os concursos e os produtos e serviços acessórios ou derivados.

3.2.1 O mercado de promoção de concursos públicos

Sobre a realização dos concursos públicos, já vimos que a prática da terceirização das etapas executórias do certame (inscrição para o concurso, elaboração, aplicação e correção de provas) é legal e bastante comum. Como não há um cadastro nacional, nem ao mesmo federal, de entidades que prestam este serviço, socorremo-nos de 3 diferentes fontes para conhecê-las melhor.

Fernando Fontainha e outros pesquisadores da FGV e UFF analisaram 698 editais de concursos públicos nacionais de 20 órgãos federais grandes recrutadores entre 2001 e 2010 e levantaram 7 bancas examinadoras, quais sejam: CESPE, ESAF (Escola Superior de Administração Fazendária¹³⁸), FUJB (Fundação Universitária Jose Bonifácio), CESGRANRIO, FCC (Fundação Carlos Chagas), IRB (Instituto Rio Branco)¹³⁹ e FUNRIO. Destas, o CESPE lidera tanto em quantidade de concursos, como em número de vagas oferecidas, seguido pela ESAF. (FONTAINHA e outros, 2013, p. 42)

¹³⁸ Disponível em: < <http://www.esaf.fazenda.gov.br/>>. Acesso em 26.03.2014.

¹³⁹ Desta lista cabe destacar que o IRB só promove concursos para o seu próprio pessoal, da carreira de representação diplomática do Brasil, e em conjunto com o CESPE. Disponível em: <http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/concurso_de_admissao_a_carreira_diplomatica.xml>. Acesso em 23.03.2014.

Já pesquisa da Associação Nacional de Proteção e Apoio aos Concursos (ANPAC) levou em conta concursos públicos (de qualquer âmbito, federal, estadual, municipal ou distrital) realizados entre 2005 e 2007 a partir da escolha a priori de um certo rol de bancas examinadoras, as quais ela denomina “principais” (ANPAC, 2009, p. 21). Estas bancas são: CESPE, ESAF, AOCF, CESGRANRIO, FESP (Fundação Escola de Serviço Público)¹⁴⁰, FCC, FJG (Fundação João Goulart)¹⁴¹, NCE/UFRJ (Núcleo de Computação Eletrônica da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e VUNESP. Nesta pesquisa a VUNESP é apontada como a que mais realizou concursos públicos no período pesquisado, acompanhado pelo CESPE. Quando observamos, no entanto, a quantidade de vagas e escritos nos concursos, o CESPE assume a liderança. (ANPAC, 2009, p. 25-26)

No site Questões de Concurso (QC)¹⁴² estão listadas 163 bancas de concurso, das quais retiramos 32 que se referiam a instituições que realizavam apenas concursos públicos para pessoal próprio, ou outros tipos de processos seletivos, como ingresso em cursos de graduação ou pós-graduação, totalizando 131 entidades promotoras de concursos públicos com atuação no território nacional. O mesmo local informa a quantidade de questões disponíveis de cada banca, onde vemos uma expressiva vantagem do CESPE, que com quase 105 mil questões cadastradas, é bem mais que o dobro da 2ª colocada, a FCC, com mais de 45 mil. Na ordem decrescente de número de questões por bancas promotoras, CESGRANRIO, VUNESP, FGV (nesta última incluída questões do Exame de Ordem) e ESAF, todas com mais de 5 mil questões disponibilizadas, mas que, somadas, não alcançam a marca do CESPE.

¹⁴⁰ A FESP era vinculada ao Estado do Rio de Janeiro e foi sucedida pela Fundação CEPERJ. Disponível em: <<http://www.fesp.rj.gov.br/int/historico.html>>. Acesso em 23.03.2014.

¹⁴¹ A FJG é vinculada à Prefeitura do Rio de Janeiro e atualmente não promove mais concursos públicos, se dedicando ao aprimoramento de lideranças e gestão por resultados. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/fjg>>. Acesso em 23.03.2014.

¹⁴² O site Questões de Concursos – QC é bastante conhecido entre os interessados em prestar concursos públicos e goza de respeitabilidade no que se propõe. Informa que foi criado em 2007 com quase 1,8 milhão de usuários cadastrados (“distribuídos por 3.000 cidades do Brasil e mais de 1 milhão de visitas/mês segundo fonte do Google Analytics”) e mais de 242 mil questões cadastradas de cerca de 3,3 mil provas de concurso. É de responsabilidade da empresa QCX Serviços Educacionais Ltda., com sede no Rio de Janeiro. Claro que, pela sua natureza empresarial e não acadêmica, os dados disponíveis no QC e colhidos para esta pesquisa não têm qualquer compromisso científico de representar estatisticamente o setor, mas sem dúvida é um indicador poderoso. Disponível em: <www.questoesdeconcurso.com.br>. Acesso em 26.03.2014.

O que estas pesquisas apontam em comum é a existência de grandes bancas examinadoras, com especial relevo para o CESPE. Qualquer que seja a pesquisa (e metodologia) adotada, as grandes bancas não superam uma dezena de entidades, todas elas públicas (ESAF/Ministério da Fazenda) ou privadas sem fins lucrativos (CESGRANRIO, FCC, FGV), algumas vinculadas a entidades públicas (CESPE/UnB, VUNESP/UNESP). Dentre as citadas, apenas a AOCP é uma empresa.¹⁴³

A outra centena de entidades parece ter um âmbito de atuação mais restrito, regional ou local, e serem dos 3 tipos: públicas (várias são universidades federais ou estaduais), privadas sem fins lucrativos e empresas (sem dúvida em número proporcionalmente maior que as bancas principais, muitas na área de assessoria às administrações públicas).

Vale ainda apontar que a promoção de um concurso público necessita, além de um corpo administrativo para gerenciar todo o processo (que inclui o site da entidade, recebimento de inscrições e documentação, a comunicação com os candidatos, seleção de lugares e da equipe necessária para o projeto, treinamento de pessoal e aprimoramento dos produtos, entre outras atividades), de pessoal técnico-especializado para a elaboração das provas e do espelho de correção, ou aplicação de avaliações ou exames específicos (como testes físicos, psicotécnicos, médicos etc.) e pessoal de apoio (impressão, distribuição, aplicação e correção de provas, por exemplo). Além disso, em muitos casos associam-se outros serviços relacionados à organização administrativa e de gestão de recursos humanos (CESPE), e treinamentos e certificações diversos (ESAF, FCC, FGV).

Este é um setor de mercado com uma segmentação intermediária, uma vez que o produto oferecido não sofre grandes alterações no seu formato e conteúdo, ainda que sejam direcionados a públicos diferentes devido ao tamanho e a área de atuação da entidade promotora.

¹⁴³ Em 2011(?) foi criado o Instituto AOCP, entidade privada sem fins lucrativos, que também atua no ramo de concursos. Não encontramos uma explicação dos motivos nem dos vínculos que, provavelmente, ainda existem entre um e outro, já que o Instituto AOCP aparece no site da empresa AOCP. Disponível em: <<http://www.aocp.com.br/index.html>>. Acesso em 23.03.2014.

3.2.2 O mercado de preparação para concursos públicos

Os bens e produtos relacionados à preparação para concursos públicos fazem parte do “sistema de ensino para cursos preparatórios”¹⁴⁴. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE¹⁴⁵) entende isso como:

De forma ampla, o setor de sistemas de ensino envolveria a oferta de soluções educacionais para ramos específicos (infantil, fundamental, médio, superior, pré-vestibulares, preparatórios para concursos públicos e exames de proficiência profissional), serviços de assessoria em gestão educacional, soluções e serviços pedagógicos, oferta de conteúdo e, em alguns casos, comercialização de material didático. (CADE, 2013, p. 1244)

Como parte do referido sistema (*upstream*), encontram-se vários mercados mais específicos (*downstream*), como os de cursos preparatórios; materiais didáticos e de autoajuda; mídia especializada; e, mais recentemente, o trabalho de *coaching*. Ao que pese a forte liberdade de atuação do setor, ele se submete às leis de defesa da concorrência.

3.2.2.1 O sistema de ensino de preparatórios para concurso

O sistema de ensino de preparatórios para concurso é, sem dúvida, o setor mais expressivo deste mercado e o mais segmentado. Por isso é importante destacar desde já que vamos indicar algumas empresas e pessoas representativas de seus segmentos para exemplificar o que estamos trabalhando, mas é virtualmente impossível exaurir todos que participam deste mercado.

No que se refere aos cursos preparatórios¹⁴⁶, de acordo com nossa pesquisa netnográfica e com nossos entrevistados (cujas características

¹⁴⁴ Não se desconhece, ainda que aqui não tenhamos adotado, o significado de “sistemas de ensino” trazido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9394/1996), Título IV, que vincula os sistemas de ensino à forma de organização federativa da educação nacional, indicando para cada nível da Federação suas competências quanto a determinados níveis escolares e categorias de instituições de ensino.

¹⁴⁵ Estruturado conforme Lei 12519/2011, entidade integrante do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC com atribuições relacionadas à “prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.” (art. 1º)

e falas serão alvo de apresentação e análise no último capítulo), é o serviço mais antigo oferecido para a preparação para concursos públicos (1979 em SP, 1980 no RJ, segundo Delton Meirelles, 2004, p. 10), derivados dos cursos de preparação para vestibulares de ingresso ao ensino superior e, no caso da área jurídica, também de instituições relacionadas às carreiras públicas (como a Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, que integra o TJ/RJ¹⁴⁷; e a Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP, fundação privada ligada à Associação do MP/RS¹⁴⁸).

É de reconhecer, no entanto, que houve uma mudança profunda no perfil da oferta e hoje não é tão comum que cursos preparatórios para concurso sejam oferecidos por instituições que se dedicam também à preparação para vestibular (como o ALUB, em Brasília), sendo visível uma especialização do setor que se volta unicamente para concursos¹⁴⁹. Ao contrário, em todos os cursos que tivemos a oportunidade de conhecer via site oficial, se oferecem cursos para os concursos públicos em geral (onde o conteúdo jurídico é solicitado), também oferecem curso preparatório para o Exame de Ordem.

Pimentel [Ernani Pimental, dono da Vestcon, fundada em 1991 em Brasília] e, logo depois, Granjeiro [José Wilson Granjeiro, dono do Obscursos, depois Grancursos], foram desbravadores na profissionalização dos cursos preparatórios. Até então, eles apareciam conforme os editais e, em seguida, sumiam. Mas a concorrência se acirrou. Segundo a Anpac, atualmente há outros 46 cursos em Brasília. Alguns se especializaram, como o Clio e o Atlas, focados nas seleções para a carreira diplomática. Centrar esforços no ensino da língua portuguesa, matéria exigida em todos os concursos e responsável por 70% das reprovações, é a missão do Instituto Fernando Moura. O

¹⁴⁶ Utilizamos aqui a expressão curso preparatório quando nos referimos a alguma forma de aula capitaneada oralmente por um professor, independente da sua duração ou abrangência, da sua captação e transmissão ser direta ou assíncrona, por audiovisual ou só áudio. Não consideramos aqui os materiais escritos como cursos preparatórios, independente do nome que o material possa levar.

¹⁴⁷ Disponível em: < <http://www.emerj.tjrj.jus.br/>>. Acesso em 01.05.2014.

¹⁴⁸ Disponível em: < <http://www.fmp.com.br/>>. Acesso em 01.05.2014.

¹⁴⁹ É até mesmo possível especular a respeito de uma rivalidade entre os setores, já que é fácil encontrar reportagens, normalmente promovidas em mídias especializadas em concursos públicos, que defendem que a opção pelo concurso público antes do vestibular e do curso superior é uma opção adequada para assegurar a independência financeira e propiciar que a faculdade seja cursada com mais tranquilidade e foco. Veja, por exemplo, a fala de William Douglas (<https://www.youtube.com/watch?v=gNAY0bPBegU>), e textos da Vestcon (<http://www.vestcon.com.br/artigo/concurso-publico-ou-faculdade.aspx>) e do Concurseiro Solitário (<http://concurseirosolitario.blogspot.com.br/2012/04/concurso-ou-faculdade.html>). Acesso em 09.04.2014.

Cathedra, outro ator desse mercado, tornou-se referência para buscar uma vaga no Tribunal de Contas da União. (BECKER, 2013)

A área jurídica também tem seus cursos especializados, como o Instituto Processus¹⁵⁰ (presencial no DF), o Verbo Jurídico¹⁵¹ (presencial em algumas capitais e web), a Escola Brasileira de Ensino Jurídico na Internet (EBEJI¹⁵², web), o Portal Carreira Jurídica¹⁵³ (web, pertencente ao CERS), o Praetorium¹⁵⁴ (satelitário), a Rede LFG¹⁵⁵ (satelitário e web) e o Damásio Educacional¹⁵⁶ (presencial em São Paulo, satelitário e web), que além dos concursos para carreiras jurídicas também focam a preparação para o Exame de Ordem.

Além desta especialização por disciplina ou para determinada carreira ou ente público, os cursos de preparação para concurso público pode ser classificada sob outros aspectos:

quanto ao sistema de transmissão da informação:

1. cursos presenciais: trata-se do modelo tradicional, no qual a informação é transmitida presencialmente pelo professor no ambiente de sala de aula, a qual é ocupada também presencialmente pelos alunos. No referido modelo as aulas contam com horário e local definidos;
2. cursos satelitários: há uma ocupação de sala de aula presencialmente pelos alunos, porém, o professor transmite a informação por meio de equipamentos audiovisuais, os quais são assistidos pelos alunos. Ou seja, há um equipamento que apresenta a aula do professor, a qual pode estar sendo transmitida ao vivo ou ter sido gravada em outro momento. Neste modelo, da mesma maneira que ocorre com o curso presencial, as aulas contam com horário e local definidos;
3. cursos web: o presente modelo, de forma semelhante ao satelitário, não conta com a presença física do professor. Por outro lado, também não há a ocupação coletiva de espaço físico por parte de alunos, inexistindo ainda a definição de local e horário para o contato com a informação a ser transmitida. Ou seja, o aluno assiste [ou ouve, se em formato de *podcastings*] de onde bem entende, no momento em que considerar mais adequado, precisando apenas de um computador e de conexão de Internet. [Normalmente o acesso aos cursos web quando são pagos devem ser feitos em um período determinado de tempo, indicado no contrato];

¹⁵⁰ Disponível em: < <http://www.institutoprocessus.com.br/>>. Acesso em 31.03.2014.

¹⁵¹ Disponível em: < <http://www.verbojuridico.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁵² Disponível em: < <http://www.ebeji.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁵³ Disponível em: < <http://www.portalcarreirajuridica.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁵⁴ Disponível em: < <http://www.praetorium.com.br/>>. Acesso em 30.03.2014

¹⁵⁵ Disponível em: < <http://www.lfg.com.br/>>. Acesso em 30.03.2014

¹⁵⁶ Disponível em: < <https://www.damasio.com.br/>>. Acesso em 30.03.2014.

[4. cursos gravados: muito semelhantes aos cursos web, também não contam com a presença física do professor, ocupação coletiva de espaço físico, ou definição de local e horário para a transmissão da informação. Diferente dos cursos web, no entanto, não exige conexão à internet para acesso, mas outros aparelhos como DVDs e equipamentos de som (quando os cursos são de áudio). Além disso, os cursos gravados não tem tempo definido para serem acessados, e não são, via de regra, atualizados pelo fornecedor que só se responsabiliza pelas informações contidas até a data da gravação do conteúdo]

- quanto ao conteúdo:

1. genérico: envolve um conjunto amplo de matérias e conteúdos, definidos conforme o edital do concurso, ou tendo um caráter mais genérico *stritu sensu* [sic], correspondendo a um programa que possa ser cobrado em vários concursos;

2. por matérias ou modular: neste caso o aluno tem contato apenas com as matérias especificamente contratadas;

- quanto à abordagem do conteúdo:

1. conceitual/teórico: as informações são desenvolvidas com uma abordagem conceitual, seguindo uma seqüência lógica e cadenciada da matéria;

2. resolução de exercícios: os conteúdos são desenvolvidos de forma à solucionar os exercícios, não havendo necessariamente uma seqüência lógica de conteúdos, vez que a esta seqüência é determinada pelos exercícios [que podem ser questões objetivas, discursivas, redação de peças e redação]. (NEIVA, 2010, interpolações nossas)

Nos sites de qualquer curso preparatório encontramos a divulgação de concursos abertos e previstos, normalmente destacando a quantidade de vagas e o salário mais alto oferecido pelo certame. Vinculada à informação sobre o concurso, são apresentados os produtos relacionados ofertados por aquela instituição de ensino.

Percebe-se claramente a diversificação na oferta de cursos preparatórios, que podem ser formatados de tantas maneiras quantas forem possíveis em decorrência do cruzamento das variáveis acima apresentadas. Veremos abaixo que há empresas que oferecem praticamente todas essas opções, enquanto outras se concentram em apenas um ou alguns poucos segmentos deste mercado.

Sobre o estudo nesses cursos preparatórios, vale consultar as pesquisas de Leonardo del Puppo Luz e Camila Mariani Silva (2008) e Delton R. Soares Meirelles (2004). O primeiro discute a construção da subjetividade e as relações de poder, verdade e culpa que se estabelecem naquele ambiente

educacional. O segundo foca a preparação para concursos no âmbito jurídico, refletindo sobre seu papel na formação do profissional em Direito em relação ao curso de graduação. A ambos retornaremos no último capítulo.

Além dos cursos preparatórios, outro instrumento importante de preparação para concursos públicos são os materiais didáticos, com vários conteúdos (legislações – comentadas e “secas”, didáticos, questões comentadas ou de auto-ajuda), formatos (manuais, resumos e apostilas¹⁵⁷) e mídias (impressos, e-books, audiobooks).

As grandes e tradicionais editoras de livros didáticos jurídicos (Saraiva¹⁵⁸, Atlas¹⁵⁹, RT¹⁶⁰, Forense¹⁶¹) têm hoje linhas voltadas especialmente para concursos¹⁶², tanto de cunho didático, como as compilações legislativas, gerais (*vade mecum*) e específicas (civil, penal, administrativo, ambiental...).

Também os principais cursos preparatórios têm suas próprias editoras e livrarias, responsáveis por publicar e vender (normalmente sem exclusividade) livros dos seus principais professores (manuais, coletânea de questões comentadas), e apostilas para seus próprios cursos e parceiros. É comum nesses casos a venda de “combos”, que reúnem vários materiais (livros, apostilas, e até cursos), normalmente direcionados a algum concurso específico.

Além disso, nasceram várias editoras especializadas neste nicho de mercado, dentre as quais vale destacar a Método¹⁶³¹⁶⁴, a Impetus¹⁶⁵, a Ferreira¹⁶⁶, a Totus¹⁶⁷, a JusPodivm¹⁶⁸ (esta com forte foco em Direito para concursos públicos); enquanto outras criaram linhas para atender a essa

¹⁵⁷ Aqui entendemos apostila de acordo com seu sentido comum, como um material mais simples e que pode reunir vários temas, conforme programa do concurso para o qual ela se dirige.

¹⁵⁸ Disponível em: < <http://www.editorasaraiva.com.br/direito/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁵⁹ Disponível em: < <http://www.editoraatlas.com.br/atlas/webapp/concursos.aspx>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁶⁰ Disponível em: < <http://www.rt.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁶¹ Disponível em: < <http://www.grupogen.com.br/ch/vitrine.aspx?cc=343>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁶² A RT tem material para concursos, mas não encontramos linha especializada no site.

¹⁶³ Disponível em: < <http://www.editorametodo.com.br/>>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁶⁴ Hoje as editoras Forense e Método estão reunidas no Grupo Editorial Nacional (GEN). Disponível em: < <http://www2.grupogen.com.br/Folder/FolderPortugues3.pdf> >. Acesso em 01.04.2014.

¹⁶⁵ Disponível em: < www.impetus.com.br/>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁶⁶ Disponível em: < <http://www.editoraferreira.com.br/>>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁶⁷ Disponível em: < <http://www.editoratotus.com.br/>>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁶⁸ Disponível em: < <http://www.editorajuspodivm.com.br/>>. Acesso em 01.04.2014.

demanda (Elsevier). Algumas destas editoras também oferecem outros serviços associados, como o *coaching* (que será visto a seguir) (editora Método) ou “cursos online” de preparação para concursos públicos (na verdade, apostilas de determinadas matérias ou concursos) (caso da editora Ferreira).

Os livros dedicados à preparação para concursos públicos estão à venda em todos os tipos de livrarias (até mesmo aquelas com focos muito diversos, como Livraria Cultura¹⁶⁹ e FNAC¹⁷⁰), contando com uma ampla rede de distribuição como aquelas especializadas em vender material voltado para concursos públicos, as quais normalmente também produzem material, ainda que sejam apenas apostilas ou compilações de questões de concursos (Livraria Concurсар¹⁷¹, Livraria Dirigida¹⁷², Central de Concursos¹⁷³, Livraria Guia dos Concursos¹⁷⁴); bancas de jornais, e mesmo vendedores informais, que oferecem especialmente apostilas (em geral frente a bancos, para alcançar aqueles candidatos de concursos muito numerosos no pagamento de taxas de inscrição; e locais de circulação de concurseiros).

Em todas as livrarias virtuais visitadas (Saraiva, FNAC, Submarino, Livraria Cultura, RT, Atlas), os livros voltados para concursos estão sempre entre os mais populares e em muitos também entre os mais vendidos na área do Direito (além de muitos *vade mecum*s e legislações comentadas). Os autores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, com suas obras de “Direito Descomplicado” Tributário, Administrativo e Constitucional (além de outros títulos menores e derivados daqueles, como os resumos de direito descomplicado, todos pela editora Método), já ultrapassaram 700 mil exemplares vendidos desde o primeiro livro (“Direito Tributário Descomplicado”) em 2000¹⁷⁵, com o lançamento de suas edições deste ano. Os mesmos autores

¹⁶⁹ Disponível em: < <http://www.livrariacultura.com.br/>>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁷⁰ Disponível em: < <http://www.fnac.com.br/>>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁷¹ Disponível em: < www.livrariaconcurсар.com.br/>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁷² Disponível em: < <http://www.livrariadirigida.com.br/>>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁷³ Disponível em: < <http://www.livrariadoconcurso.com.br/>>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁷⁴ Disponível em: < <http://www.livrariaguiaadosconcursos.com.br/>>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁷⁵ Só para compararmos, o clássico “Direito Administrativo Brasileiro”, de Hely Lopes Meirelles, teve sua 1ª edição em 1964, e até hoje, primeiro semestre de 2014, em sua 40ª edição, vendeu 600 mil exemplares (conforme informação via telefônica obtida junto à editora Malheiros, em 12.05.2014)

tem uma linha editorial sob sua coordenação onde outros livros voltados a concurso público são publicados.

Além desse mercado editorial voltado para os conteúdos exigidos nos concursos públicos, é fundamental também apontar aquele nicho que visa uma preparação psicológica e comportamental do concursando. Nesta seara encontramos materiais que visam dar ao leitor técnicas de estudo e realização das provas de concursos, e também materiais que se aproximam do gênero de autoajuda, com vistas a incentivar os concursandos e compartilhar com eles histórias de superação e vitória neste campo. Normalmente esses livros são escritos por pessoas que já foram (ou ainda são) concurseiros e nem sempre há uma nítida distinção entre as duas propostas editoriais. O maior fenômeno editorial desta linha de publicações é o juiz federal William Douglas¹⁷⁶, com seu livro “Como passar em provas e concursos” com mais de 185 mil exemplares vendidos (na 28ª edição, de 2013), além de outras 2 dezenas de títulos, quase todos nessa área, alguns mais “técnicos”, como “Mapas Mentais e Memorização para Provas e Concursos”, outros com um claro enfoque religioso, como “Sucesso profissional à luz da bíblia”. Além dele, há diversos outros autores, não necessariamente da área jurídica (como José Wilson Granjeiro, 2012¹⁷⁷; Lia Salgado, 2013; Charles Dias, 2010 e 2011). E, claro, muitos desses autores também são bastante demandados para palestras e desenvolvem outros canais de comunicação com o concurseiro, tais como jornais, rádio, youtube e redes sociais. Interessante notar a frequência que os concursos públicos são comparados a maratonas por esses autores, pelo esforço e obstinação que requer e pelo sabor da vitória que desperta a linha de chegada.

Essa demanda por preparação psicológica e comportamental deu origem a uma novidade no mercado de concursos públicos que é o *coaching*. Este profissional já é comum na área de negócios e esporte, e tem se alastrado rapidamente na área de preparação para concursos públicos.

Segundo o Instituto Brasileiro de *Coaching* (IBC),

¹⁷⁶ Disponível em: <www.williamdouglas.com.br>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁷⁷ O professor Granjeiro apontou, em 2010, uma lista de livros nesta linha que são, a seu ver, “fundamentais para qualquer concurseiro de sucesso, obras que são verdadeiros e preciosos manuais dirigidos a quem quer o Governo como patrão.”. Disponível em: <<http://www.capitare.com.br/?p=576>>. Acesso em 01.04.2014.

Coaching é uma metodologia que busca atender as seguintes necessidades: atingir metas, solucionar problemas e desenvolver novas habilidades. O *Coaching* é um processo de aprendizagem e desenvolvimento de competências comportamentais, psicológicas e emocionais direcionado à conquista de objetivos e obtenção de resultados planejados que, para ser compreendido, pode ser comparado à aliança de sucesso entre um técnico desportivo (*coach*) e seus atletas (*coachees*). O técnico não atua no jogo diretamente mas oferece, como um padrinho, sua experiência que concorre para o desenvolvimento e desempenho do atleta. Da mesma forma o *coach* contribui para o aprendizado e amadurecimento emocional, tomada de decisão, planejamento de ação, definição de tarefas e de estratégias de remoção de obstáculos.

Como se vê, o *coaching* serve para ajudar o candidato a se organizar na preparação para concursos, não tendo, no geral, o papel de ensinar nenhuma matéria específica (ainda que exista *coaching* com este foco), de tal forma que um *coaching* de concursos pode, em tese, ter formação em qualquer área e trabalhar para todo tipo de candidato que vise um concurso público, qualquer que seja o cargo almejado. O trabalho de *coaching* é normalmente individualizado, realizado por mediação das tecnologias de informação e oferecido por profissionais da área de concursos públicos, a maioria com histórico de aprovação em cargos concorridos, ainda que haja *coachs* que não sejam servidores públicos (Alessandro Marques, o Coach para Concursos¹⁷⁸, Letícia Nobre, do Concursório Vip¹⁷⁹). Podemos encontrar tanto *coachs* que oferecem diretamente seus serviços (Guto Bello¹⁸⁰, Alessandro Marques), quanto à oferta do serviço por meio de empresas de preparação de concursos, como um dos produtos de sua carteira de ofertas (Ponto dos concursos¹⁸¹, SOS Concurseiro¹⁸²/Concursório Vip, EBEJI).

O serviço pode ser utilizado por candidatos concurseiros ou iniciantes no mundo dos concursos, com ou sem foco em um concurso específico, sendo adaptável para cada necessidade particular. Inclui atividades, acompanhamento e avaliações relacionadas ao planejamento, organização e efetivação dos estudos, além de preparação para provas. Cada *coach* (ou

¹⁷⁸ Disponível em: < www.coachparaconcursos.com.br>. Acesso em 01.04.2014

¹⁷⁹ Disponível em: < <http://www.concursoriovip.com.br>>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁸⁰ Disponível em: < www.gutobello.com.br>. Acesso em 01.04.2014.

¹⁸¹ Disponível em: < www.pontodosconcursos.com.br>. Acesso em 01.04.2014

¹⁸² Disponível em: < <http://www.sosconcurseiro.com.br>>. Acesso em 04.04.2014.

empresa de *coaching*) organiza sua forma de trabalho, mas é comum uma avaliação prévia de conhecimentos, experiências, práticas e materiais do candidato no que se refere a estudos para concursos públicos, seguido da construção de um plano de estudos, da análise do edital, da disponibilização de exercícios, de sessões de acompanhamento e motivação, e, se for o caso, de auxílio na redação de recursos. Alguns *coachs* oferecem correção de questões escritas e redações.

Em função de ser um serviço muito direcionado, com um forte viés de individualização nas atividades contratadas (*micromarketing*), o *coaching* tem um custo bastante elevado, se comparado com os demais meios de preparação para concursos. Do que foi possível observar, além de uma mensalidade ou valor fixo, o *coaching* ainda recebe pagamento pelo sucesso no treinamento, calculado sobre o salário do cargo para o qual o *coachee* foi aprovado (Guto Bello).

Diferente dos demais, o site do prof. William Douglas disponibiliza um espaço virtual denominado “*Coaching para concurso*”¹⁸³ que permite aos usuários cadastrados (gratuitamente) organizar individualmente seus estudos.

Para finalizar a apresentação do setor de sistema de ensino de preparatórios para concurso, não podemos deixar de registrar a existência de uma grade média especializada no tema. A maioria dos cursos preparatórios, editoras e livraria para concursos e sites de *coaching* fazem de seus sites verdadeiras mídias especializadas em concursos públicos (até como forma de atrair interessados), mas muitas delas não são cursos preparatórios, e, sem oferecer cursos ou materiais de referência (produzidos de forma profissional), focam em outras ações de preparação ou correlatas a elas. Não entraremos aqui nas redes sociais (Facebook, Twitter) que, além de serem amplamente utilizadas pelos agentes e instituições do mercado de preparação para concursos, também concentram várias pessoas e grupos informais que usam esses espaços para interação e informação acerca de concursos e cargos públicos.

Como conteúdo desta mídia especializada podemos citar, por exemplo:

¹⁸³ Disponível em: < <http://www.williamdouglas.com.br/coachingparaconcursos/>>. Acesso em 01.04.2014.

- a divulgação de concursos públicos e vagas no serviço público – trazem informações dos concursos abertos (com a apresentação do edital e dados relacionados) e previstos, notícias sobre vagas abertas no serviço público e autorizações de nomeações, além de eventuais ocorrências e problemas nos procedimentos dos concursos;

- a realização de matérias especiais voltadas ao tema dos concursos públicos e do “mundo dos concurseiros”, com dicas para estudo, provas, viagens, comportamento etc.;

- mensagens e reportagens com foco em autoajuda, motivação, superação e outros enfoques ligados à preparação psicológica dos concurseiros;

- disponibilização de questões de provas de concursos. Alguns sites trazem muitas variáveis de classificação das questões (bancas, disciplinas, concurso, cargo, entre outros) (o que facilita muito a seleção) e disponibilizam correção automática e respostas comentadas;

- modelos de recursos e petições para defesa dos interesses dos concursandos;

- espaço de encontro e troca entre concurseiros, com fóruns para tirar dúvidas, expor desabafos e trocar informações;

- repercussão de decisões judiciais e administrativas que repercutem na esfera de interesse dos concursandos;

- disponibilização de materiais como resumos e apostilas elaboradas pelos próprios concurseiros (não sendo incomum encontrar indicações para materiais com direitos autorais reservados);

- colunas assinadas por personalidades e profissionais do campo dos concursos públicos que comentam aspectos variados do setor.

Algumas mídias alcançam muitas dessas vertentes ou serviços, outras focam em algumas delas apenas. Um veículo que chama atenção por ser essencialmente um veículo de comunicação relacionado aos concursos é o SOS Concurseiro, que “é uma empresa de consultoria, comunicação e orientação focada em concursos públicos”, tendo sido responsável pela assessoria imprensa de cursos preparatórios e pela área de concursos de outros veículos.

Assim como a SOS Concurseiro, uma parte expressiva dessa mídia utiliza nomes de domínios explicitamente relacionados aos concursos públicos. O termo concurso público (no singular e no plural) no domínio vem acompanhado de várias extensões (.pro.br, .com.br, .net), além de outros como Concursos no Brasil¹⁸⁴, Concursos.com.br, entre outros.

Assim como os cursos preparatórios, há mídias que se especializam em determinados cargos ou concursos, ainda que essa não seja uma tendência observada, pelo menos na área do Direito. Para carreiras jurídicas encontramos o blog Magistrado Trabalhista¹⁸⁵, o Concurseiro Fiel¹⁸⁶, e, voltado para o Exame de Ordem, o blog Exame de Ordem¹⁸⁷.

Também não podemos deixar de apontar o surgimento de um novo setor de mídias para concursos que são os aplicativos (*apps*). Na Google Play¹⁸⁸, loja da Google para baixar os aplicativos (pagos ou gratuitos) encontramos mais de 40 opções em uma busca simples, além de aplicativos para concursos italianos e espanhóis.

Muitos oferecem acesso gratuito, ao menos em parte, sendo que alguns liberam, mediante cadastro, mais utilidades, e outros, somente mediante pagamento de pacotes, mensalidades ou assinatura dos serviços.

As mídias gratuitas especializadas se mantêm no ar por meio de publicidade, pelo que foi possível averiguar, já que são muitos que não fazem publicamente parte de nenhum grupo maior que a sustente, como os casos do Concurseiro solitário¹⁸⁹, Questões de Concurso (QC), Direito dos Concursos¹⁹⁰. É significativo também a existência de linhas editoriais dedicadas aos concursos públicos em grandes veículos de comunicação em massa, como o G1 (portal da Globo¹⁹¹), R7 (portal da Record¹⁹²), Uol¹⁹³, Terra¹⁹⁴, e veículos regionais como o Correio Braziliense¹⁹⁵.

¹⁸⁴ Disponível em: < concursosnobrasil.com.br/>. Acesso em: 04.04.2014.

¹⁸⁵ Disponível em: < <http://magistradotrabalhista.blogspot.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁸⁶ Disponível em: < <http://concurseirofiel.blogspot.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁸⁷ Disponível em: < <http://blog.portalexamedeordem.com.br/blog/>>. Acesso em 04.04.2014

¹⁸⁸ Disponível em: < https://play.google.com/store/search?q=concursos%20publicos&c=apps&hl=pt_BR>. Acesso em 09.04.2014.

¹⁸⁹ Disponível em: < <http://wordpress.concurseirosolitario.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁹⁰ Disponível em: < <http://www.direitodosconcursos.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁹¹ Disponível em: < <http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁹² O R7 mantém um site de preparação paga para concursos, além de notícias gratuitas. Disponível em: < <http://concursos.r7.com/cursos>>. Acesso em 09.04.2014.

E ao que pese a parte mais expressiva deste setor localizar-se na web, há de se destacar que ainda há veículos que, além de manterem sua página virtual, circulam de forma impressa. O Folha Dirigida¹⁹⁶ talvez seja o maior exemplo deste setor de mídia especializada impressa, com jornais semanais voltados para diferentes regiões do país (no Rio de Janeiro são 2 edições semanais) e tiragem mensal média de 2 milhões de exemplares. No seu site, muitas utilidades são oferecidas para os assinantes (alguns são de acesso gratuito), inclusive cursos web, questões de concursos, materiais didáticos, entre outros. Com a mesma linha de atuação, temos o Jornal dos Concursos e Empregos (na internet JCCOncursos)¹⁹⁷. No setor de revistas, a única encontrada que ainda circula de forma impressa é a Concurso em Foco¹⁹⁸ (da editora do Grancursos).

3.2.2.2 Os cursos preparatórios e sua segmentação

Vê-se que o mercado voltado à preparação diversificou-se bastante para atender a vários públicos-alvo, desde aquele jovem iniciante que pode se dedicar por mais tempo à sua preparação, até aquele que já tem um nível de preparação (concurseiro) e exerce atividades profissionais (na área pública ou privada), tendo, inclusive, maiores responsabilidades familiares, com as muitas gradações e combinações entre esses dois extremos.

Mesmo decorrente de um curso de preparação muito específico, o da EMERJ para o concurso da magistratura estadual, Fernando Fontainha (2011) identificou também todos esses perfis de concursandos (além de outras variáveis que podem interferir no perfil da demanda formada pelos concurseiros). Pricila Albrecht e Edite Krawulski (2011) também mapearam características de concurseiros em Santa Catarina, em um público mais heterogêneo e também encontraram diversidade na amostra analisada.

¹⁹³ Disponível em: < <http://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/concursos/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁹⁴ O Terra também oferece preparação paga para concurso, em parceria com IOB Concursos, além de notícias gratuitas. Disponível em: < <http://concursopublico.terra.com.br/>>. Acesso em 09.04.2014.

¹⁹⁵ Disponível em: < <http://concursos.correioweb.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁹⁶ Disponível em: < www.folhadirigida.com.br>. Acesso em 04.04.2014

¹⁹⁷ Disponível em: < <http://jcconcursos.uol.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

¹⁹⁸ Disponível em: < <http://www.livrariagrancursos.com.br/item/1575>>. Acesso em 04.04.2014.

A estrutura de um dos maiores cursos preparatórios de Brasília, o Grancursos¹⁹⁹, que já conta com 24 anos de existência, mostra que se reconhece a importância da segmentação de seus produtos no mercado de concursos. Vejamos como está hoje composto:

- Editora Gran Cursos: desde 2008 – cerca de 800 obras (150 livros e 650 apostilas). Destas, 90 obras também estão em formato digital, através do Gran Book;

- Cursos Regulares: turmas especialmente criadas para determinado certame;

- Plêiade: desde 1999 - complexo de cursos por matéria para fins de aprofundamento em determinadas disciplinas. Volta-se também para reciclagem e atualização profissional. Oferece flexibilidade na composição das aulas, cursos só de fim de semana e de exercícios avançados, além de certificado de conclusão;

- Gran Juris: voltado para bacharéis em Direito, focados nas carreiras jurídicas.

- Gran Cursos TV: canal do YouTube²⁰⁰ com variedades sobre concursos públicos (aulas, dicas, músicas para memorização de conteúdos, explicação de editais etc). “É só entrar, escolher o assunto e se divertir, pois no Gran Cursos TV, aprender é sempre uma diversão.”

- Gran Diplomata: preparação individualizada (*coaching*) para o concurso de admissão à carreira diplomática (CACD);

- Gran Cursos Online: cursos por matéria, por pacote (concurso público específico) ou da Facon via internet;

- Faculdade dos Concursos (Facon): diferente do que o nome leva a supor, este curso não dá titulação de nível superior. É chamado assim por se propor a dar uma formação aprofundada (do básico ao avançado) voltada para os concursos públicos nacionais. Oferece preparação de médio a longo prazo, com opção, inclusive, de pós-graduação *lato sensu*. Informa que “é o produto com turmas que mais aprovam em concursos públicos no país, com 35% dos seus alunos aprovados em diversas provas das mais variadas bancas”.

¹⁹⁹ Disponível em: < <http://www.grancursos.com.br/>>. Acesso em 27.03.2014.

²⁰⁰ Disponível em: < <https://www.youtube.com/user/grancursosstv>>. Acesso em 27.03.2014.

- Gran Pós: voltado para graduados, aproveita cursos regulares ou da Façon que, adicionado a complemento de estudos e determinados requisitos legais, são certificados como especialistas, em pós-graduação *latu sensu* [sic], emitido em função de parceria com o Centro universitário do DF (UDF) “ou outra certificadora credenciada pelo MEC.”

Além desses serviços, o fundador-presidente da empresa e personalidade no setor de concursos públicos, José Wilson Granjeiro, mantém uma coluna semanal na rádio CBN, Cursos e Concursos²⁰¹, onde comenta sobre concursos públicos em geral.

E apesar de dispor da alternativa de certificação de especialização vinculada ao estudo voltado para concursos, o Grancursos não oferece a possibilidade de unir essa preparação a um curso superior de graduação, como outros já fizeram, como por exemplo, o Instituto Processus²⁰², no DF, que oferece graduação para carreiras públicas, defendendo a formação conjunta entre “faculdade e concurso” para “ganhar tempo”.

Também não encontramos cursos satelitários oferecidos pelo Grancursos atualmente. Na verdade, devido aos custos operacionais (transmissão via satélite, equipamentos para realização do curso, parceiros locais) e à proposta do modelo, que muito se assemelha com o presencial no que se refere à sincronicidade na transmissão da informação (geralmente as aulas são ao vivo, o que permite interação mediada por tecnologia entre professores e alunos) e à rigidez na oferta (necessidade de local para aula, horário, conteúdo e professor predeterminado e não individualizável), não são muitos os cursos ofertados nesta modalidade.

Mas, ainda que representem um grupo restrito, é um setor de muita expressão no que se refere a sua distribuição geográfica, quantidade de alunos e reconhecimento das instituições e dos serviços prestados. Como exemplos, na área jurídica podemos citar os cursos da Rede de Ensino LFG e do Damásio Educacional. Ambos os complexos educacionais são nascidos de cursos preparatórios presenciais para a área jurídica, a partir de iniciativas de profissionais da mesma área que emprestam seus nomes, currículos e

²⁰¹ Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/colunas/cursos-e-concursos/CURSOS-E-CONCURSOS.htm>>. Acesso em 04.04.2014

²⁰² Disponível em: <<http://www.institutoprocessus.com.br/2012/>>. Acesso em 27.03.2014.

experiências a essas instituições²⁰³. Os dois cursos estão presentes em todas as unidades da federação, por meio do sistema de franquias, além de oferecerem cursos web.

Mesmo levando em conta as diferenças profundas, entre os cursos satelitários e web podemos encontrar uma certa rivalidade, como se vê na ata da Associação de Parceiros de Ensino Telepresencial (APET)²⁰⁴

Pelo crescimento do mercado já presente, é que decidiram iniciar nos cursos on line e que o LFG não pode ficar fora deste modelo on line. Relatou que quando iniciaram a pós on line, também tiveram resistências e que hoje tem aceitação. Entende que a área de concursos está pronta também para entrar neste universo online. O primeiro produto on line será o curso de OAB, reta final. Fonseca disse que deverão continuar com os produtos satelitários, de alta complexidade, pois estes não se adequariam ao formato on line. Assim, alguns retas finais (pouca demanda) vão ser on line, com os nossos professores. (...) Falcão disse que foi feita pesquisa com alunos on line e que 70% já são concurseiros e que hoje atrai pessoas que já fizeram cursos preparatórios. Disse ainda que poderá criar vínculos para trazer estes alunos ao telepresencial. O único curso que será subtraído da satelitária será o curso reta final OAB. (...) Referida pesquisa demonstrou que a retenção de conteúdo é menor ao comparado com os alunos que frequentam aulas num lugar físico. Fontenele disse que tem conhecimento desta pesquisa. (...) O conhecimento está sendo levado a todos através dos cursos on line, preservando os principais produtos. Fonseca disse que o mercado está testado e está crescendo. Que não tem como ficarmos fora deste mercado e que daqui a pouco os nossos concorrentes serão outros e que a nossa ausência neste mercado novo não pode mais ser tolerada. Satisfatoriamente, este mercado não tem a estrutura, plataforma e professores como nós já possuímos. Por isso, entende que temos muitos fatores favoráveis (melhores professores, qualidade, plataformas adequadas). Além disso, além da mídia eletrônica, temos a Rede que trabalhará em parceria com a empresa (...). Acredita que o mercado satelitário é muito forte (mercado da magistratura, delegados federais, cursos de alta complexidade) e crescerá proporcionalmente. Já, o mercado de estatais, prefeituras etc,

²⁰³ Enquanto o Damásio Educacional S/A continua sob a presidência de Damásio de Jesus, fundador da *holding*, a Rede de Ensino LFG foi absorvida em 2008 pela Anhanguera Educacional Participações S/A, que detém o controle de várias outras instituições educacionais e associou-se, em 2013, à Kroton Educacional S/A, estando ainda esta operação sujeita à aprovação pelo CADE, em função de possível concentração de mercados de educação superior, em especial na modalidade a distância. Maiores informações em <http://www.lfg.com.br/> e <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2013/12/cade-estende-prazo-para-analise-da-fusao-entre-anhanguera-e-kroton.html>.

²⁰⁴ A APET é uma organização civil sem fins lucrativos formada pelos parceiros integrantes da Rede LFG de Ensino Telepresencial e os polos de apoio presencial. A ata citada está indicada mas não pode ser acessada no site da APET até a data de hoje. Disponível em: <<http://www.rededoconhecimento.com.br/apet/principal.asp>>. Acesso em 09.04.2014.

vem crescendo e que não estamos atendendo este mercado de massa. Ou seja, o produto on line é algo a ser acrescentado ao que já existe e tem possibilidade grande de crescimento. Para atender esta demanda (mercado de massa) não é possível utilizar-se do sistema satelitário. (..). A metodologia do on line é bem diferente (composição de videos aulas, grupo de atividades, quizzes etc) da metodologia no telepresencial. Talvez este seja o erro que os concorrentes estejam incorrendo. Fontenele disse que os cursos até 100, 120 horas podem ser via on line (...).(apud CADE, 2013, p. 1254)

Vê-se, a partir desta ata, que os cursos satelitários e web tendem a se destinar a públicos e concursos diferentes, sendo os primeiros mais voltados para concursos mais difíceis e concorridos, e alunos que estão ingressando no mundo dos concursos públicos; enquanto os cursos web ou são bem iniciais (que podem, portanto, levar o aluno a fazer depois um telepresencial) ou mais específicos (para aqueles que já têm experiência em outros cursos preparatórios).

Há aquelas instituições que só oferecem cursos web (além de outros produtos associados, como material e serviço de *coaching*), como o Ponto dos Concursos²⁰⁵, Eu vou passar²⁰⁶, PCI Concursos²⁰⁷, Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS²⁰⁸), o AprovaConcursos²⁰⁹.

Como se vê, são muitas e variadas as ofertas no sistema de ensino de preparação para concursos, de modo a ajustar as necessidades com as possibilidades de cada concursando ou concurseiro, e fazendo com o mercado esteja em franca expansão, gerando impacto também no mercado de trabalho. A oferta dos produtos e serviços engloba uma gama variada de trabalhadores, desde o nível fundamental (para manutenção e limpeza das instituições de ensino, por exemplo), a pessoal especializado para criar e manter as plataformas de transmissão dos cursos, para administrar verdadeiras *holdings* de empresas etc., além de pessoal para sua atividade fim de preparação. Já se reconhece no setor de preparação para concursos um mercado de trabalho bastante atraente para professores (PANKE, 2012), como será melhor explorado no capítulo final.

²⁰⁵ Disponível em: < www.pontodosconcursos.com.br>. Acesso em 04.04.2014.

²⁰⁶ Disponível em: < www.euvoupassar.com.br>. Acesso em 04.04.2014.

²⁰⁷ Disponível em: < <http://www.pciconcursos.com.br>>. Acesso em 04.04.2014.

²⁰⁸ Disponível em: < www.cers.com.br>. Acesso em 04.04.2014.

²⁰⁹ Disponível em: < <http://www.aprovaconcursos.com.br>>. Acesso em 04.04.2014.

3.2.3 O mercado de produtos e serviços acessórios ou derivados dos concursos públicos

Logo, o crescimento e melhoria de ofertas de vagas no serviço público e conseqüente aumento do número de concursos públicos (sem esquecer que a forma de estruturação dos cargos e carreiras e recrutamento no serviço público nacional, que já vimos, provoca também um número maior de certames) faz surgir outros produtos e serviços acessórios ou derivados dos concursos públicos e voltados diretamente para esse público²¹⁰.

Como aqueles direcionados a possibilitar o acesso à preparação para os concursos públicos. Ainda que não haja um cálculo confiável sobre o gasto médio de um candidato em preparação até que ele seja aprovado, levando em conta o desconhecimento que temos sobre o mercado, é fundamental ter claro que isso pode ser uma forte barreira à isonomia e à meritocracia, que fundamentam esses certames.

Levantamentos já feitos apontam que um curso preparatório que envolva as matérias mais comuns aos concursos em geral (Português, Raciocínio Lógico, Direito Constitucional e Administrativo e Informática) giraria em torno de R\$ 1.800,00 mais R\$100,00 de material didático (apostilas)²¹¹, mas os valores são muito variados, a depender da forma de contratação (pacote ou matérias avulsas), da plataforma em que é ofertado (presencial, satelitário ou web), da carga horária, do professor, da instituição, do nível de aprofundamento do curso. Essas especificidades também vão impactar no valor do material, uma vez que a preparação para concursos de alta complexidade, como são, por exemplo, os voltados para as carreiras jurídicas constitucionais, vai exigir materiais mais específicos e elaborados e, portanto,

²¹⁰ Convém esclarecer que não trataremos aqui de produtos e serviços que já são oferecidos para um público mais amplo que pode incluir os concursandos e concurseiros, como aluguel de moradia, transporte urbano, alimentação (em casa e fora dela), material de escritório, entre outros mercados que oferecem utilidades que também atingem os que estão se preparando para concursos públicos. A participação deste público na demanda desse mercado mais geral varia de acordo com a região do país, alcançando, certamente, impacto significativo em Brasília.

²¹¹ Mais de 3 salários mínimos em valores da época (R\$ 622,00), conforme levantamento feito SOS Concurseiro em meados de 2012 e publicado em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/saiba-quanto-custa-se-preparar-para-concurso/>. Acesso em 31.03.2014.

mais caros. O mercado é totalmente desregulado e, portanto, esses valores podem variar e flutuar de acordo com o produto ou serviço e sua respectiva demanda.

Como alternativas para driblar esse obstáculo relativo aos valores gastos no mercado de preparação para concursos públicos, surgiram dois novos serviços para os concurseiros: os sites de grupos de rateio de materiais de concurso e um site compra coletiva.

Os grupos de rateio são grupos de estudos virtuais em que pessoas se juntam em torno de algum concurso para dividirem entre si o valor do curso e/ou material. Há sites que exploram a organização e gerenciamento destes grupos, incluindo no valor dos rateios a manutenção do site e do serviço. Podemos citar o Concurseiros Federais²¹², Concurseiros Unidos²¹³, e o Grupo de Concursos²¹⁴. É uma prática relativamente comum na internet, ao que pese sua muito duvidosa legalidade no que tange aos direitos autorais.²¹⁵

Incontroverso sobre sua legalidade, no entanto, o site de compras coletivas Concurseiro Urbano²¹⁶ não foi adiante. A comercialização de materiais e cursos com desconto a ser vendido em escala, ficou cerca de 2 anos no ar e a última oferta no site data de mais de 1 semestre atrás.

Fora os valores da preparação, há também os valores arrecadados com as taxas de inscrição. Já vimos que o valor deve ser arrecado na conta única do ente federado realizador do concurso e que, quando terceirizada sua execução, a contratação deve ser por valores previamente ajustados no ato da contratação, mas não há uma regra para o cálculo do valor que será cobrado de cada candidato a determinado cargo. A pesquisa de Fernando Fontainha e outros (2013, p. 40-41) constatou que as taxas são proporcionalmente maiores nos menores níveis salariais oferecidos. Nos salários acima de R\$ 10 mil, o valor máximo é de 1%, enquanto para os salários abaixo de R\$ 2 mil, chega a quase 3%. De acordo com a pesquisa da

²¹² Disponível em: < <http://www.concurseirosfederais.net/>>. Acesso em 01.04.2014.

²¹³ Disponível em: < <http://www.concurseirosunidos.org/>>. Acesso em 01.04.2014

²¹⁴ Disponível em: < <http://katrianev.wix.com/grupo-de-concursos>>. Acesso em 01.04.2014.

²¹⁵ O TJ/DF decidiu por manter a condenação em um caso que se encaixa na situação (mesmo que não mencione grupos de rateio) referente à distribuição de material autoral de forma não-autorizada (ApC 2011 01 1 015810-7) e há materiais que vem expressamente lembrando que esta prática é ilegal.

²¹⁶ Disponível em: < <http://www.g5ofertas.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

ANPAC, os valores envolvidos com taxa de inscrição em concursos públicos ultrapassaram os R\$ 100 milhões em 2005 e 2007 (2009, p. 27).

Além disso, não foram computados valores relativos a despesas com deslocamento e outras necessidades menores para a realização das provas, que envolvem, muitas vezes, em concursos de maior complexidade, transporte interestadual, hospedagem e alimentação.

Outra iniciativa correlata ao mercado de concursos públicos e que chama atenção pelo inusitado (grotesco?) é a oferta de ensino voltado à preparação para concurso dentro da educação básica regular. Em Brasília o Colégio ALUB²¹⁷, pertencente ao Grupo ALUB, que também oferece preparatórios para ENEM e vestibulares, e para concursos públicos, oferece para alunos do ensino fundamental e médio matérias de Direito e Ética, dentro do projeto Cidadania e Ética (Base para concursos públicos). A escola afirma que o projeto visa formar cidadãos conscientes e que, no ensino médio, “apesar de não haver qualquer direcionamento, a aprovação em concursos públicos é uma consequência”.

Um setor que se consolida no mercado é o turismo de concurso, como ficou conhecido. Uma vez que o interesse em determinados cargos (especialmente os mais valorizados, a maioria deles da área jurídica ou fiscal) levam concurseiros a prestar concursos em várias partes do Brasil (concursos estaduais ou nacionais, regionalizados), empresas de turismo e agências de viagens se especializaram neste ramo, como forma de oferecer facilidades para os candidatos que precisam economizar e estar focados nos exames. Há excursões de ônibus (mais comuns) e avião, com pacotes que podem incluir hospedagem, alimentação e transporte para os locais de prova. Como exemplo de empresas deste segmento podemos apontar a a Raytur²¹⁸ (que agrega a palavra concurso em seu domínio na internet, e atua em Brasília, Goiânia e Rio de Janeiro) e a Anjo Viagens²¹⁹.

Ainda neste nicho, há hotéis que oferecem tarifas diferenciadas para aqueles que vão prestar concursos públicos, como o caso do Hotel

²¹⁷ Disponível em: < <http://www.alub.com.br/colégio/>>. Acesso em 09.04.2014.

²¹⁸ Disponível em: < <http://www.rayturconcursos.com.br/>>. Acesso em 01.04.2014.

²¹⁹ Disponível em: <<http://www.anjoviagens.com/subpaginas/excursosoes/excursosoesconcursos.html>>. Acesso em 01.04.2014

Atlântica²²⁰, em Brasília e São Paulo, que tem uma modalidade de tarifa própria (promocional) e divulga seus diferenciais para esse público. No estatuto da ANDACON está prevista a realização de parcerias com o setor de hospedagem para oferta de descontos aos candidatos de outras cidades.

Como forma de reunir os diversos segmentos do mercado de concursos públicos surgiu em 2010 a Feira da Carreira Pública e Mercado de Trabalho²²¹, por iniciativa da Folha Dirigida, que já realizou sua 4ª edição no Rio de Janeiro em 2013 (foram realizadas 2 edições em São Paulo, em 2010 e 2011), com 3 dias de palestras com representantes de órgãos públicos e especialistas da área de preparação para concursos, e exposição de produtos e serviços oferecidos pelas empresas do setor.

Outro serviço oferecido no mercado de concursos que se encontra em forte ascensão no contexto de judicialização das relações sociais e dos concursos públicos é o da advocacia especializada em concursos públicos. Ela age tanto administrativamente, com recursos em relação aos editais, provas e demais atos dos certames, como judicialmente, a fim de defender especialmente interesses individuais ou coletivos (as causas que envolvem interesses difusos acabam ficando mais a cargo do MP, Defensoria e associações). Em uma rápida pesquisa encontramos vários escritórios e profissionais liberais (dos quais trazemos como exemplo, Alessandro Dantas²²², que também é professor de preparatório para concurso e consultor jurídico da ANDACON, entidade que veremos logo abaixo), mesmo a advocacia sendo uma área altamente regulada no que se refere à propaganda e sem grande furor no que se refere à presença institucional de profissionais e escritórios em páginas próprias oficiais da internet.

Encontramos também uma pesquisa em andamento relativa a concursos públicos, Concursandos – o livro²²³, comandada por Fernando Mesquita, que define a si como “escritor, palestrante, fotógrafo, servidor público e concursando. Aprovado em 14 concursos públicos de diversas áreas, há 4

²²⁰ Disponível em: <<http://www.atlantichotels.com.br/atlantica/promocoes/listagem-dos-hotéis.asp?idCat=131>>. Acesso em 01.04.2014.

²²¹ Disponível em: <<http://www.feiradacarreirapublica.com.br/>>. Acesso em 09.04.2014.

²²² Disponível em: <<http://professoralessandrofantas.blogspot.com.br/>>. Acesso em 05.05.2014.

²²³ Disponível em: <<http://www.concursandosolivro.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

anos atuando como servidor público federal do Poder Executivo”, e a pesquisa como “a maior pesquisa sobre concursos públicos já realizada no Brasil”.

Os objetivos são ambiciosos (“O que funciona nos estudos e na preparação para concursos; como é a vida nos órgãos públicos; o que preciso fazer para passar; a atual configuração dos concursos é realmente o que queremos e o que precisamos; por que as bancas são como são; há técnicas de estudos eficazes?”), mas a pesquisa não parece adotar uma metodologia adequada para tanto. Composta de 46 perguntas, todas objetivas, enfocam basicamente 4 pontos: “qualificação geral”; “percepções sobre o serviço e os servidores públicos”; “servidores e funcionários públicos” (perfil e percepções profissionais); e “final” (questões envolvendo a pesquisa e sua continuidade). Praticamente não há questões que investiguem a preparação e a trajetória dos candidatos para a aprovação em concursos públicos (com exceção da 35 e 40 que questionam sobre o tempo de preparação para concurso até a aprovação e continuidade da mesma). Tampouco há perguntas específicas sobre o procedimento e instrumentos de avaliação dos concursos em relação ao exercício da função pública (ao que pese a questão 25 versar sobre esse tema). A nosso ver, a análise das questões possibilita conhecer melhor o servidor público que o concursando efetivamente.

De qualquer forma, não encontramos informação sobre o andamento da pesquisa, nem na própria página nem em qualquer outro veículo (cursos, editoras, mídia especializadas), o que não nos permite saber em que pé se encontra o trabalho, sequer se está ativo (a quantidade de “curtidas” no Facebook é pequena; não chega a 2 centenas).

Uma iniciativa muito interessante encontrada foi o Mundo dos Resultados²²⁴. Este site se propõe a concentrar e cruzar todos os resultados de concursos em um só lugar, possibilitando que tanto candidatos, como gestores públicos, e outros interessados, possam saber a situação dos aprovados em dado concurso público, se eles foram aprovados também em outros certames, se já foram convocados e se pretendem ou não assumir o cargo. De quebra, o site possibilita, de forma facultativa e ainda sem muita sistematização, que o aprovado cadastrado identifique a instituição que estudou, como se preparou, o

²²⁴ Disponível em: < <http://www.mundodosresultados.com.br/>>. Acesso em 04.04.2014

professor que o auxiliou, entre outras informações que possibilitam um ranqueamento de todas essas variáveis. Esses *rankings* produzidos pelo site têm pelo menos três limitações: o cadastramento de usuários em geral é facultativo, mas as empresas parceiras já cadastram automaticamente seus alunos; a informação dos dados são facultativas; e o preenchimento das informações ainda é pouco sistemática e bastante deficiente.

Outra novidade na internet é a SocialCon – A rede dos concursos²²⁵, uma rede social voltada especificamente para concursos. Ali encontramos troca de informações, conteúdos e questões de prova, mensagens de estímulo, como em qualquer rede social. A diferença é que o cadastro na SocialCon já te coloca em contato com todos os participantes (não sendo necessário adicionar “amigos”), que podem formar grupos. Também há a possibilidade de compartilhar os conteúdos com o perfil do Facebook. Interessante que, ao observar a movimentação na rede social, vê-se claramente que ela é pouco intensa, enquanto o perfil no Facebook da própria SocialCon é muito mais acessado e alimentado, inclusive pelos proprietários.

Os concursos públicos tem tanto apelo social que levaram a situações no mínimo pitorescas, como a inscrição de “Maior número de aprovações em concursos públicos” no RankBrasil²²⁶, que registra recordes brasileiros. O recorde registrado em 2013 pertence a Oswaldo Faria Costa que foi aprovado em 22 concursos públicos desde 2003. Curioso notar que o recordista em aprovação para concursos públicos no Brasil identifica-se no Facebook como “Profissional liberal – Advogado cível e trabalhista”.

Os concursos também chegaram ao setor cultural e de entretenimento. “Como passar em concurso público” e “Como passar em concurso público 2. Agora, nível superior”, são peças teatrais da G7 Cia. de Comédia²²⁷, de Brasília. A primeira estreou em 2007 e já teve mais de 1 milhão de espectadores, tendo excursionado por todo o Brasil e rendido a gravação de um DVD em 2010. A parte 2 estreou em abril deste ano.

²²⁵ Disponível em: < <http://www.socialcon.com.br/>>. Acesso em 09.04.2014.

²²⁶ Disponível em: < http://www.rankbrasil.com.br/Recordes/Materias/0W.G/Maior_Numero_De_Aprovacoes_Em_Concursos_Publicos> Acesso em 09.04.2014

²²⁷ Disponível em: < <http://www.g7comedia.com/>>. Acesso 09.04.2014

Ainda no âmbito das artes, atores de nome nacional (Danton Mello, Fábio Porchat, Sabrina Sato, Carol Castro e outros) estrelam o filme “O concurso”, de 2013, que trata de uma tentativa de fraude em um concurso para magistratura. Foi o 6º filme nacional mais visto naquele ano, com público de mais de 1,3 milhão.²²⁸

Todas as obras são do gênero comédia, o que não deixa de ser um contraponto (ou talvez um consolo) à vida espartana (quase dramática) que sempre é atribuída/exigida de um concurseiro.

3.2.4 Campo político dos concursos públicos e seus atores

Fora do âmbito do mercado de concursos públicos, mas com ele bastante relacionado, temos as entidades sem fins lucrativos que congregam atores deste setor. As duas que encontramos com representatividade nacional são a Associação Nacional de Proteção e Apoio aos Concursos (ANPAC²²⁹) e a Associação Nacional de Defesa e Apoio aos Concurseiros (ANDACON²³⁰).

A primeira é a mais antiga (desde 2004), com sede no Rio de Janeiro, e foi formada com o objetivo de reunir empresas do setor de preparação para concursos públicos, de tal forma que a associação de pessoa física, ainda que admitida, em especial professores e concursandos (associados coligados), é excepcional, conforme dispõe seu estatuto (art. 21; § 4º; 22, § 4º). Entre seus sócios fundadores e efetivos estão cursos presenciais e web, além de editoras, muitos reconhecidos em seus segmentos de mercado. Os sócios têm direito a atendimento e consultoria jurídica, além de descontos nos serviços prestados pelos outros associados. As principais bandeiras da ANPAC são a moralização dos concursos públicos e a aprovação de uma lei geral sobre o tema.

A ANDACON é mais recente. Foi fundada em 2009 por personalidades, empresários e professores da área de concursos públicos, especialmente de Brasília, onde fica sua sede. Tem duas principais frentes de atuação: suporte à preparação dos associados e difusão e defesa do instituto

²²⁸ Disponível em: <<http://www.guiadasemana.com.br/cinema/noticia/maiores-bilheterias-de-filmes-brasileiros-em-2013>>. Acesso em 09.04.2014.

²²⁹ Disponível em: <<http://anpac.org.br/>>. Acesso em 04.04.2014.

²³⁰ Disponível em: <<http://www.andacon.org/>>. Acesso em 04.04.2014.

concurso público. A seus associados, e oferece assessoria jurídica. Para a preparação dos associados busca parcerias na área de preparação e apoio para dar desconto. Como uma vertente desta última, tem trabalhado muito no âmbito político-jurídico, articulando projetos de emenda constitucional (dando competência para a União legislar sobre normas gerais de concursos²³¹) e de lei (pela aprovação da lei geral dos concursos públicos e pela rejeição da lei que institui cotas para negros²³²), além de propor ações judiciais a respeito de concursos específicos (como o caso atual do concurso de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental). Essa ação política faz-se sentir quando a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal convoca uma audiência pública sobre o PLS 74/2010 (lei geral de concursos públicos) e todos os convidados, com exceção daqueles que falaram pelas entidades promotoras de concursos (ESAF e CESPE), eram atuantes na ANDACON.²³³ Nessa associação também é válido apontar que as principais lideranças tem toda formação na área jurídica.

Também vale apontar a existência do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE)²³⁴, que não tem o foco nos concursos públicos em si, mas ao ter a representatividade das carreiras típicas de Estado, também tem atuado na discussão dos concursos públicos, justamente porque é a partir deles que seus cargos são preenchidos e o corpo da carreira é formado.

Tanto a ANDACON e FONACATE atuaram institucionalmente contra o concurso de Especialista em políticas públicas e gestão governamental que já comentamos.

As três entidades citadas estão envolvidas nas discussões sobre a lei geral dos concursos públicos e nessa medida, na pesquisa foi possível perceber também a existência de um movimento agressivo das entidades no âmbito legislativo e uma muito incipiente “bancada do concurso”. No âmbito

²³¹ Por meio da Sugestão (Sug.) 6/2012 apresentada à Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa (CDH) do Senado Federal e transformada na PEC 63/2012, que se encontra na CCJ.

²³² Trata-se do PL 6.738/2013, já aprovado pela Câmara dos Deputados em março de 2014 e enviado ao Senado, onde tramita como PLC 29/2014 e encontra-se na CCJ.

²³³ A audiência aconteceu no final de agosto de 2012 e os vídeos podem ser acessados no site da TV Senado. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/TV/>>. Acesso em 09.04.2014.

²³⁴ Disponível em: <<http://www.fonacate.org.br/v2/>>. Acesso em 15.05.2014.

federal os concursos públicos são, definitivamente, uma pauta política para o sen. Rodrigo Rolembergh (PSB-DF). Foi ele o relator do PL 74/2010, tendo apresentado texto substitutivo ao que foi aprovado terminativamente pela CCJ em julho de 2013 e enviado para apreciação da Câmara dos Deputados, e encontra tramitando como PL 6004/2013, estando em 09.04.2014 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Também foi ele o responsável pela realização da audiência pública no Senado.

Na Câmara houve um recente seminário para discutir o PL, proposto pela dep. Keiko Ota (PSB-SP) e já há articulação para uma nova audiência pública.

A OAB tem permanentemente no seu Conselho Federal e em cada seccional uma Comissão responsável pela seleção de advogados e pelo Exame de Ordem, mas recentemente também se envolveu com a defesa dos concursos e tanto no Conselho Federal como em várias seccionais encontramos em sua estrutura comissões permanentes ou temporárias com este fim:

- Conselho Federal da OAB: Comissão Especial de Defesa do Concurso Público;
- OAB/DF: Comissão de Fiscalização de Concurso Público;
- OAB/CE: Comissão de Acompanhamento aos Concursos Públicos;
- OAB/PI: Comissão de Defesa e Valorização do Concurso Público;
- OAB/BA: Comissão de Defesa do Concurso Público

Essa preocupação da OAB também demonstra que os concursos públicos se tornaram um campo de especialidade na advocacia, como indica o tópico relativo à jurisprudência, que é a fonte jurídica que dá os principais contornos do Direito aplicado aos concursos públicos. Logo, um interessante setor de mercado para a advocacia privada.

Um pouco mais distante da política dos concursos públicos, mas com ele relacionado, como já defendemos acima, encontramos ainda várias entidades que atuam na contestação do Exame de Ordem²³⁵: Movimento

²³⁵ Sobre a disputa judicial e legislativa pelo fim do Exame de Ordem e a atuação de algumas dessas entidades neste contexto, ver, de minha autoria SANTOS, 2010.

Nacional dos Bacharéis em Direito (MNBD, mantido pela Organização dos Acadêmicos e Bacharéis do Brasil - OABB)²³⁶, a Associação Nacional dos Bacharéis em Direito (ANB), a Ordem dos Bacharéis do Brasil (OBB)²³⁷, Frente Nacional dos Bacharéis em Direito (FNBD)²³⁸, entre outras. O próprio RE 603583 que chegou ao STF discutindo a constitucionalidade da avaliação obrigatória era de um integrante de um desses movimentos.

Apesar de muitas das lideranças já terem aprovado no Exame de Ordem e poderem exercer regularmente a advocacia, as entidades continuam atuando politicamente no Congresso Nacional para a fim da exigência de Exame de Ordem aplicado pela OAB para o exercício da advocacia seja retirado por meio de lei, participando de audiências públicas e se manifestando institucionalmente e por meio de seus membros nos processos relativos a PLs com esse propósito. Atualmente trabalham com 3 diferentes opções, além da extinção mesma do Exame: o Exame ser de responsabilidade do MEC; o Exame ser substituído por uma residência jurídica ou ambos. São vários PLs, apresentados por deputados e senadores de diferentes partidos, que versam sobre a obrigatoriedade ou extinção do Exame de Ordem para advocacia e outras profissões, todos apensos ao PL 5054/2005, que em abril de 2014 encontrava-se na Câmara dos Deputados, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC. Enquanto o primeiro relator (dep. Marcos Feliciano – PDC/SP) deu o parecer pela extinção do Exame de Ordem, após sua saída, o segundo relator (dep. Fábio Trad – PMDB/MS) apresentou outro parecer, agora pela manutenção de obrigatoriedade do Exame de Ordem e a possibilidade do aprovado em 1ª fase sujeitar-se apenas à segunda, coisa que a própria OAB já fez na última alteração das regras do Exame de Ordem, em 2013.

Na discussão sobre os concursos públicos no campo jurídico esse tema das associações e da OAB vai voltar a ser trabalhado, por meio dos atores individuais que as representam.

Por ora, vale apontar que, conforme defendemos, o contexto político-administrativo estimula a oferta e a procura por concursos públicos e,

²³⁶ Disponível em: < <http://www.mnbd.org/>>. Acesso em 10.05.2014.

²³⁷ Disponível em: < <http://www.obb.net.br/>>. Acesso em 10.05.2014.

²³⁸ Disponível em: < <http://fnbd-pe.blogspot.com/>>. Acesso em 10.05.2014.

como decorrência, aquece o mercado ligado à promoção e à preparação para concursos públicos, que se segmenta cada vez mais para atender o universo de concursandos que se amplia ano a ano.

Veremos agora, então, a Teoria dos Campos de Bourdieu, que dará a base para o estudo do impacto dos concursos públicos no campo jurídico nacional.

4 A TEORIA DOS CAMPOS DE PIERRE BOURDIEU

Como já apontamos, o referencial teórico deste trabalho se assenta na Teoria dos Campos de Bourdieu. A perspectiva é que ela nos forneça elementos necessários para compreender melhor como os Concursos públicos estão inseridos hoje no espaço jurídico brasileiro, especialmente no que se refere a seus atores.

Com isso não se deseja engessar a análise, mas, pelo contrário, adquirir ferramentas conceituais e metodológicas que permitam, ao mesmo tempo, isolar os concursos públicos em suas especificidades e relacioná-los com outras estruturas e forças com as quais ele interage reciprocamente, refletindo sobre os resultados deste jogo no interior do campo jurídico.

Assim, este capítulo é essencialmente teórico, a fim de apresentar os principais elementos presentes da teoria dos campos (campo, capital e *habitus*) e o campo jurídico na interpretação de Bourdieu, que serão utilizados como instrumentos para explorar as relações específicas que envolvem os concursos públicos no campo jurídico brasileiro, objeto da parte final do trabalho e preocupação central desta pesquisa.

4.1 Campo

Para começar a entrar no mundo teórico bourdiano, apresenta-se a definição de campo.

En términos analíticos, un campo puede ser definido como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas, en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (*situs*) en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etcétera). (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 150)

Para Bourdieu, o espaço social²³⁹ global é um campo: de forças (“cuja necessidade se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos”), e de lutas (“no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou a transformação de sua estrutura”). (1996, p. 50)

Um campo social, então, estrutura-se por agentes e instituições que ocupam posições definidas em função do poder e das competências que detêm naquele meio (capital próprio do campo, a ser melhor definido abaixo), travando relações entre si mediadas por essa posição ocupada e pelas relações estabelecidas com outras posições, na luta pelo domínio do campo. Essas posições são objetivamente alocadas e impostas pelas forças que estruturam o campo, fazendo com que as intenções e subjetividades dos agentes, bem como as interações diretas entre eles, não sejam relevantes de imediato para sua reprodução ou transformação.

Assim, por todo campo ser relacional “los elementos individualizados sólo tienen propiedades en virtud de las relaciones que mantienen con otros en un sistema, es decir, en virtud de la función que llevan a cabo en el sistema de relaciones” (GARCIA INDA, 2001, p. 14)

Agentes e grupos de agentes ocupam posições relativas no campo, de acordo com os capitais específicos do campo que detêm na estrutura de distribuição do capital, estabelecendo sua força e suas possibilidades (e impossibilidades) de agir e fazer valer suas disposições e interesses no campo.

Todo campo, o campo científico por exemplo, é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças. [...] Os agentes [...] criam o espaço, e o espaço só existe (de alguma maneira) pelos agentes e pelas relações objetivas entre os agentes que aí se encontram. [...] é a posição que eles ocupam nessa estrutura que determina ou orienta, pelo menos negativamente, suas tomadas de posição. (BOURDIEU, 2004b, p. 22-23)

²³⁹ “A noção de *espaço* [social] contém, em si, o princípio de uma apreensão *relacional* do mundo social: ela afirma, de fato, que toda a ‘realidade’ que designa reside na *exterioridade mútua* dos elementos que a compõem.” Usar esse termo implica reconhecer a existência da “diferenciação social, que pode gerar antagonismos individuais e, às vezes, enfrentamentos coletivos entre os agentes situados em posições diferentes no espaço social.” (BOURDIEU, 1996, p. 48-49)

Essa constatação nos remete ao fato que, sendo o campo social um campo de luta, ele também traz em si uma noção de jogo, com regras (ainda que não codificadas nem explícitas, e tampouco propostas por alguém) que balizam a disputa entre os agentes, embora sejam elas próprias também alvo de disputa (uma vez que elas têm o condão de determinar quem entra no campo e as posições dominantes e dominadas). “Todo campo constituye un espacio de juego potencialmente abierto cuyas fronteras son confines dinámicos que son objeto de luchas dentro del campo mismo.” (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p.159)

Se o campo social é como um jogo, é necessário para seu funcionamento que os agentes, mesmo adversários, concordem no mais básico, que é o jogo que se está jogando e que participem dele. Bourdieu dá o nome de *illusio* a esse interesse pelo jogo, ao investimento que se dedica a ele, à libido que serve de motivadora, na crença que é um jogo que vale a pena ser jogado, ou seja, que se reconhece valor ao capital em disputa. (1996, p. 138-141) Note-se que quanto mais se desconhece estar em um jogo, mais plenamente a *illusio* se manifesta e mais ilimitada é a adesão ao campo.

Esa doble inversión e inmersión a un mismo tiempo (*investissement*), es la propensión o inclinación a actuar que nace de la relación entre un espacio de juego (o campo social) y un sistema de disposiciones ajustadas a ese espacio y a ese juego (*habitus*) [...] Esta creencia es constitutiva de la pertenencia al campo y, cuanto más desconocida es, más permite el desarrollo del campo y del juego al que se dirige: "en el caso de los campos sociales que, siendo el producto de un largo y lento proceso de autonomización, son, si puede decirse, juegos en sí y no para sí, no se entra en el juego por un acto consciente, se nace en el juego, con el juego, y la relación de creencia, de *illusio*, de inversión es tanto más total, incondicional, cuanto más se ignora" (1980a: 112-113). (GARCIA INDA, 2001, p. 36-37)

Esse jogo vai, então, exigir de seus participantes que desenvolvam estratégias em suas lutas internas, de modo a melhorar ou manter sua posição na hierarquia do campo, por meio da preservação ou da transformação das configurações de força. Essas estratégias decorrem das regras do jogo, mas não se resumem a elas. “O bom jogador, que é de algum modo o jogo feito homem, faz a todo instante o que deve ser feito, o que o jogo demanda e exige. Isso supõe uma invenção permanente, indispensável para se

adaptar às situações indefinidamente variadas, nunca perfeitamente idênticas.” (BOURDIEU, 2004a, p. 81)

Essa visão do campo como jogo e da ação como estratégia, vai impactar diretamente na noção de *habitus*, como se verá adiante.

As estratégias dos agentes, por sua vez, dependem do capital que eles dispõem individual ou coletivamente na estrutura do campo, e da percepção que tenham “según el punto de vista que adopten sobre el campo como una visión desde un punto en el campo.” (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 155) Vê-se, portanto, que as estratégias não são livremente escolhidas, senão fruto da posição que os agentes ocupam no campo que os permitem ter uma percepção apenas relativa ou parcial deste mesmo campo. Nesse sentido podem ser identificadas estratégias de conservação e estratégias de subversão²⁴⁰.

Os agentes sociais estão inseridos na estrutura e em posições que dependem do seu capital e desenvolvem estratégias que dependem, elas próprias, em grande parte, dessas posições, nos limites de suas disposições. Essas estratégias orientam-se seja para a conservação da estrutura seja para a sua transformação, e pode-se genericamente verificar que quanto mais as pessoas ocupam uma posição favorecida na estrutura, mais elas tendem a conservar ao mesmo tempo a estrutura e sua posição, nos limites, no entanto, de suas disposições (isto é, de sua trajetória social, de sua origem social) que são mais ou menos apropriadas a sua posição. (BOURDIEU, 2004b, p. 29)

Se do ponto de vista interno os campos sociais têm cada um deles uma estrutura e uma lógica própria, é fundamental ter claro que um campo não está apartado do mundo social no qual ele se insere e, dialeticamente, dele é fruto. O campo, assim,

é um microcosmo, isto é, um pequeno mundo social relativamente autônomo no interior do grande mundo social. Nele se encontrará um grande número de propriedades,

²⁴⁰ “Así por ejemplo quienes ocupan o detentan una posición dominante en los campos al poseer un mayor capital específico se oponen a los recién llegados al campo o a quienes ocupan una posición dominada en función de su capital. De ahí que existan estrategias de conservación que buscan sacar provecho del capital progresivamente acumulado de cara a conservar e incluso mejorar la posición en el campo, reproduciendo su estructura de distribución y su funcionamiento; y estrategias de subversión ‘orientadas hacia una acumulación del capital específico que supone un vuelco más o menos radical de la tabla de valores, una redefinición más o menos revolucionaria de los principios de producción y de apreciación de los productos y, al mismo tiempo, una devaluación del capital detentado por los dominantes” (GARCIA INDA, 1997, p. 111)

relações, ações e processos que se encontram no mundo global, mas esses processos, esses fenômenos, se revestem aí de uma forma particular. É isso o que está contido na noção de autonomia: um campo é um microcosmo autônomo no interior do macrocosmo social. (BOURDIEU, 2011b, p. 195)

Vê-se imediatamente que a noção de campo nos remete a uma fração da sociedade que tem propriedades que a distinguem do espaço social em geral, mantendo-se inserida nessa mesma sociedade e com ela se interrelacionando, com maior ou menor influência direta. Deste modo, a autonomia é uma característica essencial na constituição de um campo social.

Autônomo, segundo a etimologia, significa que tem sua própria lei, seu próprio *nomos*, que tem em si próprio o princípio e a regra de seu funcionamento. É um universo no qual operam critérios de avaliação que lhe são próprios e que não teriam validade no microcosmo vizinho. Um universo que obedece a suas próprias leis, que são diferentes das leis do mundo social ordinário. (BOURDIEU, 2011b, p. 195)

Mas vale a advertência de Andrés Garcia Inda (2001, p. 19) a respeito da relatividade dessa autonomia e conseqüente dependência de um campo social frente a outros campos sociais, ressaltando que, a depender da sua gênese (cujo entendimento e importância se desenvolverá logo mais) e das formas de seu capital específico, sua autonomia será maior ou menor. Da mesma forma, essas relações irão determinar em alguma medida o valor de seus produtos específicos.

Ademais, a autonomia de um campo não elide que ele mantenha homologias com outros campos, entendidas essas como a semelhança na diferença, ou seja, estruturas, posições e relações equivalentes entre campos diferentes, o que possibilita, com os cuidados necessários, usar de analogias e traçar comparações entre eles.

É importante perceber que quando um espaço social se autonomiza e passa a se constituir como um campo ele automaticamente cria uma barreira que separa aqueles que participam, que pertencem ao campo (e, portanto, têm legitimidade para exercer o poder relativo àquele campo) e os que estão fora, os “profanos” ou “mundanos” (que não são reconhecidos interna nem externamente como detentores de capital específico do campo e

devem empreender esforços para os limites do campo sejam alterados de modo a inclui-los).

Em vista disso, Bourdieu faz o alerta que uma parte muito importante das condutas no campo é inspirada por uma preocupação com a reprodução do aparelho que garante a existência legítima de seus membros como tal. (2011b, p. 206) Daqui se infere, portanto, que sendo um campo um espaço de lutas pela dominação do poder atinente ao campo, e sendo da sua lógica estrutural buscar sua reprodução, pode-se perceber que todo campo social é um espaço de reprodução da dominação que se exerce no seu interior. Apesar disso, deve-se ressaltar que, por óbvio, essa reprodução não é automática nem estática²⁴¹: o *habitus* do campo possibilita aberturas para a transformação das estruturas, das relações e do próprio campo, como será desenvolvido mais abaixo.

Mas se o campo não é uma estrutura ou um sistema objetivamente delimitado, como saber quem (agentes e instituições) faz parte dele?

De modo geral, à pergunta sobre os agentes, Bourdieu diz: “A resposta é simples: reconhece-se a presença ou existência de um agente em um campo pelo fato de que ele transforma o estado do campo (ou que, se o retiramos, as coisas se modificam significativamente).” (2011b, p. 202) Cabe ressaltar que há campos mais regradados onde a investidura dos agentes está codificada e até depende, muitas vezes, de um ato oficial que lhes reconheça sua pertença. Uma coisa é certa, no entanto, um agente nunca é um sujeito que age sem motivação, ele tem sempre um interesse na sua prática no

²⁴¹ “Quanto mais nos afastamos do funcionamento normal dos campos como campos de lutas para passar a estados-limites, sem dúvida nunca atingidos, nos quais, com o desaparecimento de toda a luta e de toda a resistência à dominação, o campo se torna rígido, reduzindo--se a uma ‘instituição totalitária’ no sentido de Goffman ou, em sentido rigoroso, a um aparelho, que está à altura de tudo exigir sem condições nem concessões e que, nas suas formas extremas - quartel, prisão ou campo de concentração -, dispõe dos meios para aniquilar simbolicamente e praticamente o ‘velho homem’, tanto mais a instituição tende a consagrar agentes que tudo dão à instituição (ao ‘Partido’ ou à ‘Igreja’, por exemplo) e que realizam esta oblação de maneira tanto mais fácil quanto menos capital possuem fora da instituição, logo, quanto menos liberdade tiverem em relação a ela e em relação ao capital e aos ganhos específicos que ela oferece” (BOURDIEU, 2011a, p. 95)

campo, ainda que isso não seja consciente e muito menos necessariamente convertido em fins econômicos²⁴².

No mesmo sentido, não sendo totalmente definido ou estável no espaço social, para reconhecer seus limites o autor defende que os campos exercem um “efeito de campo”, “de manera que todo aquello que le ocurre a cualquier objeto que lo atraviesa no puede ser explicado únicamente mediante las propiedades intrínsecas del objeto en cuestión. Los límites del campo están donde los efectos del campo cesan.” (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 154)

As conclusões podem (parecer) ser simples, mas não são apriorísticas, exigindo uma análise cuidadosa e empírica de cada campo para determinar sua extensão e seus componentes.

Até mesmo porque um campo não é algo natural, que simplesmente surge e se estabelece no espaço social. “Há uma gênese do campo [...], uma história social do nascimento do campo [...]” (BOURDIEU, 2011b, p. 195-196) Enquanto há coisas que parecem evidentes, e foram produtos de invenções históricas extremamente longas, também há outras que parecem ter existido eternamente e são de invenção recente.

Por isso a importância de se compreender essa gênese social dos campos a fim de “apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram”, de modo a “explicar, *tornar necessário*, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não-motivado os actos dos produtores e as obras por eles produzidas.” (BOURDIEU, 2011a, p. 69) Conhecer a gênese do campo é desnaturalizar o poder que ele exerce e expor as relações de força e dominação que o permeiam e que se busca esconder como meio para manter (ou ampliar) seu reconhecimento e legitimidade no espaço social.

Assim, frente a todos esses aspectos apresentados e discutidos, o campo foi assim sistematizado por Carlos Ravina (2000, p. 60): é um espaço

²⁴² Ao responder se é possível um ato desinteressado, Bourdieu dispara: “Se o desinteresse é sociologicamente possível, isso só ocorre por meio do encontro entre *habitus* predispostos ao desinteresse e universos nos quais o desinteresse é recompensado. Dentre esses universos, os mais típicos são, junto com a família e toda a economia de trocas domésticas, os diversos [...] microcosmos que se constituem sobre uma inversão da lei fundamental do mundo econômico e nos quais a lei do interesse econômico é suspensa. O que não quer dizer que eles não conheçam outras formas de interesse: a sociologia da arte ou da literatura desvela (ou desmascara) e analisa os interesses específicos constituídos pelo funcionamento do campo [...] e pelos quais se está pronto a morrer.” (1996, p. 153)

limitado; é um espaço de lutas (intra e extra campo); é um espaço definido por regularidades de conduta e regras aceitas (por quem dele participa e pela sociedade em geral); apresenta momentos de crise conjunturais, quando as regras que vinham regulando o jogo do campo são questionadas; e é um espaço onde a distribuição de forças é desigual.

A essas características cabe acrescentar uma última, que se relaciona diretamente com o próximo tópico: o campo como mercado (BONNEWITZ, 2003, p.60). Na disputa pelo poder do campo, os agentes investem os diferentes capitais que possuem e que são valorados e negociados; podendo ser convertidos de um a outro por meio de uma “taxa de câmbio” própria do campo, de acordo com a estrutura do seu capital específico.

4.2 Capital

Outro ponto central na obra de Bourdieu é o conceito de capital. Apesar do termo ser facilmente associado à teoria marxista, Bourdieu se distancia da perspectiva essencialmente econômica, ainda que não a despreze, para abrigar como capital outros recursos suscetíveis de valoração de modo a impactar o exercício de poder nos diversos campos. “As propriedades actantes, tidas em consideração como princípios de construção do espaço social, são as diferentes espécies de poder ou de capital que ocorrem nos diferentes campos.” (BOURDIEU, 2011a, p. 134) São, nesse sentido, recursos raros, não comuns e que merecem ser buscados (adquiridos ou ressaltados) e disputados, tendo em conta que sua distribuição desigual molda a estrutura do campo e suas relações (de dominação) entre os agentes ou grupos de agentes.

El capital desde este punto de vista es el conjunto de bienes acumulados que se producen, se distribuyen, se consumen, se invierten y/o se pierden, con la condición de que dichos bienes se presenten como raros y sean dignos de ser buscados en una formación social específica. (NUÑEZ LEIVA, 2010, p.212)

Dentro da teoria do campo, pode-se pensar o capital sob duas perspectivas.

Uma primeira indica que a autonomia de um campo está ligada à existência de um capital específico do campo, que é justamente aquilo que se nele se disputa. “As espécies de capital, à maneira dos trunfos num jogo, são os poderes que definem as probabilidades de ganho num campo determinado (de facto, a cada campo ou subcampo corresponde uma espécie de capital particular, que ocorre, como poder e como coisa em jogo, neste campo).” (BOURDIEU, 2011a, p. 134) Logo, o poder desse campo no espaço social, que corresponde ao valor do seu capital específico, só pode ser medido na relação do campo com os outros campos sociais.

Esse capital específico, por sua vez, é uma combinação de alguns tipos de capitais que são encontrados na generalidade do espaço social e que se associam e transmutam entre si, a depender do campo em que o agente se insere e as relações que ali se desenvolvem em um dado momento.

Nesse sentido, o autor identifica inicialmente três tipos de capitais (econômico, cultural e social) que são constantemente apreciados no espaço social e um quarto tipo, que ao mesmo tempo congrega e sobrepõe sobre esses três, que é o capital simbólico. De modo circular, a proporção valorativa de cada um desses capitais na construção do poder dentro do campo é objeto de disputa interna, disputa essa influenciada pelo poder exercido por este mesmo campo junto aos demais (quanto maior a influência externa, menor a autonomia do campo, como já se viu).

4.2.1 Capital econômico

O capital econômico é constituído por fatores de produção, bens e propriedades que repercutem na esfera patrimonial ou financeira daqueles que o detém. É um capital objetivado ligado às condições materiais de existência e a tipos de práticas profissionais, podendo ser “acumulado, reproduzido e ampliado por meio de estratégias específicas de investimento econômico e de outras relacionadas a investimentos culturais e à obtenção ou manutenção de relações sociais que podem possibilitar o estabelecimento de vínculos economicamente úteis a curto e longo prazo.” (BONAMINO e outros, 2010, p. 488)

É o capital econômico que primeiro caracteriza as classes sociais e estabelece posições de hierarquia e hierarquização na sociedade, mas, sozinho, não é o suficiente para legitimar a dominação daqueles que o detém. Bourdieu aponta então, com base nas reflexões weberianas (que tem grande influência em seu pensamento), que dessa situação de poder econômico decorrem outros aspectos que também devem ser reconhecidos como outras espécies de capital, comumente partilhados entre membros da mesma classe social.

Ao constatar que o poder econômico puro e simples e sobretudo “a força nua do dinheiro” não constituem, necessariamente, um fundamento reconhecido do prestígio social, Max Weber distingue a classe social enquanto um grupo de indivíduos que, por partilharem a mesma “situação de classe”, isto é, a mesma “situação de mercado”, possuem as mesmas chances típicas no mercado de bens e de trabalho, as mesmas condições de existência e de experiências pessoais, e os grupos de *status* (*Stände*) que são conjuntos de homens definidos por uma certa posição na hierarquia da honra e do prestígio. (BOURDIEU, 2007b, p. 14)

O capital econômico, portanto, é um tipo de capital que detém grande valor em qualquer espaço social, sendo uma espécie com forte poder de dominação por ele mesmo, além de ser potencialmente de fácil conversão em outros tipos de capital e tendencialmente se impor sobre os demais, reafirmando e reforçando o poder que ele, capital econômico, exerce.

4.2.2 Capital cultural

Já o capital cultural “é um ter convertido em ser, uma propriedade que se tornou corpo, parte integrante da ‘pessoa’, um *habitus*.” (BOURDIEU, 2007c, p. 74-75)

Como o próprio autor explica em texto dedicado a essa espécie de capital, esse conceito surge como hipótese para estudar a desigualdade no desempenho escolar de crianças vindas de diferentes classes sociais, uma vez que ele não reconhecia que isso derivava somente das “aptidões” naturais e do investimento em capital humano. Para Bourdieu, a criação de um conceito como capital cultural possibilitaria incorporar à análise “a parte relativa que os diferentes agentes ou as diferentes classes concedem ao investimento

econômico e ao investimento cultural” e “o mais oculto e determinante socialmente dos investimentos educativos, a saber, a transmissão doméstica do capital cultural” (2007c, p. 73)

O capital cultural aparece, então, ligado ao domínio do arbitrário cultural, condição de instauração de uma relação de comunicação pedagógica (mas que pode ser estendida a qualquer comunicação social), que pode ser entendido como “a seleção de significações que define objetivamente a cultura de um grupo ou de uma classe como sistema simbólico”. Essa seleção de significações estabelecida pelas classes dominantes são impostas e inculcadas por diversas instituições nos vários campos sociais e é arbitrária “na medida em que a estrutura e as funções dessa cultura não podem ser deduzidas de nenhum princípio universal, físico, biológico ou espiritual, não estando unidas por nenhuma espécie de relação interna à ‘natureza das coisas’ ou a uma ‘natureza humana’”. A arbitrariedade do ideário cultural pode ser ainda observado nas “‘opções’ constitutivas de uma cultura (‘opção’ que ninguém faz) [que] revelam sua necessidade assim que são ligadas às condições sociais de seu aparecimento e de sua perpetuação.” (BOURDIEU; PASSERON, 2011, p. 29)

Essa noção de capital cultural é retomada a todo momento na obra bourdiana dedicada à educação (que é uma dos seus principais temas), na medida em que o campo acadêmico é, por excelência, o espaço de reprodução cultural e social na sociedade francesa por ele estudada (e que também pode ser, em parte, estendido à realidade brasileira, como vários estudos já o demonstraram e será melhor explorado no tópico dedicado a esse campo). Como todo o pensamento de Bourdieu, estabelece-se um círculo de reprodução pelas classes dominantes que propõem e validam o arbitrário cultural, sob o manto da ignorância da sociedade, que legitima esses valores culturais impostos, mas percebidos (por força do poder simbólico que dispõem, como já se discutirá) como naturais.

Logo, sob um discurso de que o (aquele) patrimônio cultural é uma “propriedade indivisa do conjunto da ‘sociedade’”

o livre jogo das leis da transmissão cultural faz com que o capital cultural retome às mãos do capital cultural e, com isso, encontra-se reproduzida à estrutura de distribuição do capital cultural entre as classes sociais, isto é, a estrutura de

distribuição dos instrumentos de apropriação dos bens simbólicos que uma formação social seleciona como dignos de serem desejados e possuídos. (BOURDIEU, 2007b, p. 297)

Os bens culturais que integram o capital cultural podem ser identificados sob três estados possíveis: incorporado, objetivado e institucionalizado.

O capital cultural incorporado é o estado fundamental do capital cultural. É uma aquisição pessoal, corporal, “sob a forma de disposições duráveis do organismo”, como a facilidade de expressão em público ou o domínio da linguagem. O capital se incorpora mediante um processo que demanda tempo e por isso, quanto mais cedo se iniciar e mais recursos forem investidos, maior o volume a ser acumulado. Disso decorre que quanto maior o capital cultural incorporado pela família e grupos sociais a que pertença, mais se devota a transmiti-lo e mais sua transmissão (e acumulação) dissipa-se por todo o processo de socialização do agente. “O capital cultural é um ter que se tornou ser, uma propriedade que se fez corpo e tornou-se parte integrante da ‘pessoa’, um *habitus*”. (BOURDIEU, 2007c, p. 74-75)

O estado objetivado do capital cultura refere-se bens culturais de suporte material como quadros, livros, dicionários, instrumentos, máquinas. Sua valoração deve ser associada ao capital cultural incorporado, o que lhe permite exercer um valor simbólico, e ao capital financeiro, que é de onde deriva a propriedade desses bens e a possibilidade de transmiti-los.

Por fim, o capital cultural também pode se apresentar no estado institucionalizado que é uma “forma de capital cultural que tem uma autonomia relativa em relação ao seu portador e, até mesmo, em relação ao capital cultural que ele possui, efetivamente, em um dado momento histórico.” Bourdieu diz que o capital cultural institucionalizado responde por conferir uma certa constância ao valor de outros tipos de capital, pelos quais se estabelecem razões de comparação, permuta ou conversibilidade entre agente e entre capitais. É fruto da “magia coletiva” que tem o “poder de instituir, poder de fazer ver e de fazer crer. Ou, numa só palavra, de fazer reconhecer.” (BOURDIEU, 2007c, p. 78)

4.2.3 Capital social

Além do capital cultural, o capital social também é um conceito que decorre de pesquisas realizadas por Bourdieu para dar conta de situações em que determinados agentes obtinham rendimentos muito diferentes para capitais equivalentes. O capital social apresenta-se, então como

o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma *rede durável de relações* mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à *vinculação a um grupo*, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por *ligações* permanentes e úteis. (BOURDIEU, 2007c, p. 67)

A aquisição de capital social exige estratégias e investimentos na construção e manutenção dessas redes de relação, que serão maiores ou menos na medida em que essas relações possibilitarem lucros materiais ou simbólicos. O volume de capital social do agente depende, portanto, da sua posição no grupo, com a extensão de suas redes de relações e o capital que possui cada um daqueles que se consegue mobilizar (que, por sua vez, deriva das relações de poder do grupo no espaço social).

4.2.4 Capital simbólico

Mas apenas esses três tipos de capital não são suficientes para o exercício do poder e da violência na sociedade. Os capitais econômico, cultural e social representam, todos em eles, em maior ou menor, a depender da sociedade específica ou do campo social a que se refira, um poder simbólico, uma espécie de metavalor sobre os diferentes capitais que lhes atribui reconhecimento e legitimidade.

O capital simbólico é uma propriedade qualquer (de qualquer tipo de capital, físico, econômico, cultural, social), percebida pelos agentes sociais cujas categorias de percepção são tais que eles podem entendê-las (percebê-las) e reconhecê-las, atribuindo-lhes valor. (BOURDIEU, 1996, p. 107)

O capital simbólico diz respeito ao reconhecimento e à honra, ao crédito e à autoridade que “conferem a um agente o reconhecimento e a posse das três outras formas de capital.” (BONNEWITZ, 2003, p. 54)

Dessa forma, Bourdieu identifica o poder simbólico como uma distinção (“transfigurações simbólicas das diferenças de facto”), sendo seu poder tanto mais legítimo, quanto mais sua arbitrariedade for mascarada e ignorada, quanto mais for conhecido e reconhecido como óbvio, evidente, natural, quanto mais os sistemas de classificação e a visão do mundo social espelharem a coincidência entre as estruturas objetivas e estruturas mentais incorporadas (BOURDIEU, 2011a, p. 145)

Ao que pese poder associado ao capital simbólico, ele não existe de forma autônoma, mas, antes, é um poder subordinado, uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder. É essa transmutação das diferentes espécies de capital em capital simbólico e, em especial, o trabalho de dissimulação e de transfiguração (de “eufemização”) que garante uma verdadeira transubstanciação das relações de força fazendo ignorar-reconhecer a violência que elas encerram objetivamente e transformando-as assim em poder simbólico, capaz de produzir efeitos reais. (2011a, p. 15) É consequência esperada que o capital simbólico tenda a acompanhar e cancelar os capitais objetivos e reproduzir suas relações de hierarquização e força.

Claro, os diferentes tipos de capital possuem pesos relativos a depender do campo em que os agentes estão inseridos, e são passíveis de serem convertidos uns em outros, a depender das “taxas de câmbio” determinadas em função do mercado de capitais dentro do campo específico e da posição do campo no campo de poder. Assim explicita Garcia Inda:

Los diferentes tipos de capital o poder que son objeto de lucha pueden definirse por lo tanto como los diferentes recursos que se producen y negocian en el campo y cuyas especies, por eso mismo, varían en función de las distintas actividades (juegos o luchas) de los diversos campos. [...] Además, [...] esas diferentes especies de recursos o poder son convertibles de unas a otras en función de los determinados campos. (2001, p. 17-18)

Mas, apresentados os principais tipos de capitais que estão presentes e em disputa no espaço social, como fica a posição (e as relações objetivas) dos agentes no campo social em relação a esses capitais?

A posição de um determinado agente no espaço social pode assim ser definida pela posição que ele ocupa nos diferentes campos, quer dizer, na distribuição dos poderes que actuam em cada um deles. [...] os agentes distribuem-se assim nele [no campo social], na primeira dimensão, segundo o volume global do capital que possuem e, na segunda dimensão, segundo a composição do seu capital - quer dizer, segundo o peso relativo das diferentes espécies no conjunto das suas posses. (BOURDIEU, 2011a, p. 134-135)

Vê-se, portanto, que a posição dos agentes, que vai depender da posse que ele detenha desses vários tipos de capitais individualmente considerados e devidamente combinados no interior de cada campo, serão determinantes para definir sua visão do jogo e as estratégias que pode adotar. Aqueles com maior volume e melhor estrutura de capital tem maiores possibilidades de ação no campo, inclusive para transformá-lo, mas, via de regra, são os menos propensos a fazê-los, uma vez que a reprodução do campo propicia a manutenção de seu capital e de sua posição de dominação.

O conceito de capital apresenta-se com um forte elo entre o campo e o *habitus*. É a existência de um capital específico que possibilita reconhecer a autonomia de um campo, que é onde se estabelecem valores para os diversos tipos de capital e se disputa aquele capital próprio, que o distingue e o integra ao resto do espaço social. Por sua vez, a posse e a aquisição de determinados capitais implicam na adequação a certos *habitus* que permitem o ingresso e a ação dentro do campo, contribuindo para suas chances de sucesso no jogo que está em curso.

A medida que determinados capitais são adquiridos, adquire-se também o modo de produzir o *habitus*, que por sua vez vai contribuir para a valorização daquele capital e para uma posição de dominação dentro do campo, como se verá agora.

4.3 Habitus

O *habitus* é mais um instrumento conceitual fundamental para a teoria de Bourdieu, entendido como o sistema de disposições que faz a mediação entre as estruturas objetivas do campo e a prática dos agentes no conjunto de relações.

Foi fruto de suas primeiras pesquisas como antropólogo na Argélia, quando se deparou com indivíduos de origem tribal e rural que, impelidos a viver em ambiente urbano e capitalista, não conseguiam se “encaixar” no novo contexto, justamente por não compreenderem a “lógica” que rege aquele novo espaço social por lhes faltar categorias de percepção que lhes possibilitasse agir naquele meio. (SETTON, 2002, p. 62)

Mas, apesar de ter sido gestado para atender a determinada pesquisa, o conceito de *habitus* pode ser universalizado por dar conta de romper com o objetivismo das estruturas sociais (que retira a autonomia do indivíduo) e o subjetivismo das ações e relações dos agentes (que despreza o sistema em que elas se desenvolvem). É, portanto, alerta Andrés Garcia Inda (1997, p. 90) um conceito desenvolvido na e para a pesquisa, dinâmico e com múltiplos significados e possibilidades de utilização na investigação científico-acadêmica.

Para apresentar o que é *habitus* de uma forma abrangente pode se dizer que ele é “um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, de apreciações e de ações” (BOURDIEU, 1983, p. 65).

Falar de *habitus* é referir-se ao *modus operandi* do campo, ao campo em movimento, na maneira, no modo, no jeito de praticar a ação no campo. Nesse sentido,

La manera, en cuanto disposición corporal e incorporada, hecha cuerpo, es quizás la mejor descripción del *habitus*, que se concibe en Bourdieu como lo cultural hecho natural, la necesidad hecha virtud, un tener transformado en ser.[...] En cuanto sistema de disposiciones, no somos nosotros quienes poseemos el *habitus* sino que es el *habitus* quien nos posee a nosotros. (GARCIA INDA, 1997, p. 99)

Essas disposições que constituem o *habitus* são características adquiridas ao longo da experiência prática e de acordo com as condições materiais de existência do indivíduo, ele mesmo integrante de um grupo ou classe social que submete seus membros aos mesmos condicionamentos (ao menos parcialmente).

Habitus surge então como um conceito capaz de conciliar a oposição aparente entre realidade exterior e as realidades individuais. Capaz de expressar o diálogo, a troca constante e recíproca entre o mundo objetivo e o mundo subjetivo das individualidades (Esta forma de interpretar o conceito de *habitus* remete a uma análise relacional que enfatiza o caráter de interdependência entre indivíduo e sociedade). *Habitus* é então concebido como um sistema de esquemas individuais, socialmente constituído de disposições estruturadas (no social) e estruturantes (nas mentes), adquirido nas e pelas experiências práticas (em condições sociais específicas de existência), constantemente orientado para funções e ações do agir cotidiano. (SETTON, 2002, p. 63)

Para além dessa perspectiva conciliatória entre o indivíduo e a sociedade que o *habitus* proporciona, vale destacar outras duas características a ele atribuídas: a durabilidade e a transponibilidade. Essa (outra) aparente dicotomia expressa uma outra propriedade valiosa do conceito, que é reconhecer a inércia, a estabilidade que rege internamente os campos (assegurando sua autonomia no espaço social, e a reprodução de sua estrutura e relações de força), ao mesmo tempo em que mantém uma abertura para as mudanças a partir das práticas dos agentes. O *habitus* é concomitantemente *produto* social de estruturas estruturadas e *produtor* social de estruturas estruturantes, *reprodutor* e *inovador*, gerador e unificador.

É o *habitus* que vai permitir que o agente possa agir dentro do seu campo de forma “natural”, sem a exigência de raciocinar e pesar interesses (positivos e negativos) a cada momento, uma vez que estruturas do campo com suas regras e valores (fruto da disputa pelo capital do campo, frequentemente ganho – reproduzido – pelas classes dominantes) já estão interiorizados no agente. O *habitus* decorre da “perda”, do desconhecimento, da ignorância da gênese do campo, de tal forma que o campo simplesmente impõe suas estruturas e relações para o agente, e ele, o agente, por sua vez, tende a agir conforme essa imposição, reproduzindo e reforçando o próprio

campo (seu sistema de estruturas e de relações de força), sem ter (plena) noção disso.

O *habitus* apresenta-se, então, como

princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente "reguladas" e "regulares" sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente. (BOURDIEU, 1983, p. 60-61)

Mas se o *habitus* tem essa força inercial e reprodutora, é essencial destacar seu potencial transformador. É por meio do *habitus* que o agente age(!) efetivamente no campo, e, diante de acontecimentos que se apresentam a ele e que sempre trazem suas peculiaridades e atualizações, pode dar respostas diferentes das que até então se apresentavam como previsíveis ou normais em situações equivalentes.

É por isso que as condutas geradas pelo *habitus* não têm a bela regularidade das condutas deduzidas de um princípio legislativo: o *habitus está intimamente ligado com o fluido e o vago*. Espontaneidade geradora que se afirma no confronto improvisado com situações constantemente renovadas, ele obedece a uma *lógica prática*, a lógica do fluido, do mais-ou-menos, que define a relação cotidiana com o mundo. (BOURDIEU, 2004a, p. 98)

Dessa forma, a abertura, a espontaneidade que o *habitus* encerra não desfigura o campo. Pelo contrário, reforça-o ao adequá-lo, atualizando-o no contexto do espaço social em que ele é parte (salvo em uma conjuntura de grave crise em que há o risco de uma revolução desmanchar as estruturas do campo e fazer ressurgir-lo com uma nova configuração, ou mesmo, extingui-lo, retirando-lhe a autonomia relativa necessária para ser assim considerado).

Pode-se concluir, portanto, que

[...] la génesis de las prácticas se encuentra, en el análisis socio-antropológico de Bourdieu, en la relación dialéctica entre esos dos estados de lo social que son las estructuras y los *habitus*, la historia hecha cosa y la historia hecha cuerpo (1980b: 6-8) de manera que en el *habitus*, y en la relación del *habitus* con la historia objetivada²⁴³, se produce

²⁴³ Bourdieu esclarece que "toda a acção história põe em presença dois estados da história (ou do social): a história no seu estado objectivado, quer dizer, a história que se acumulou ao longo

esa actualización de la historia que hace posible precisamente su adquisición. (GARCIA INDA, 2001, p. 35)

“Percebe-se que não se deve colocar o problema em termos de espontaneidade e coação, liberdade e necessidade, indivíduo e social.” Considerando o campo social como um jogo, o *habitus* pode ser compreendido como o sentido do jogo.

O *habitus* como sentido do jogo é jogo social incorporado, transformado em natureza. Nada é simultaneamente mais livre e mais coagido do que a ação do bom jogador. Ele fica naturalmente no lugar em que a bola vai cair, como se a bola o comandasse, mas, desse modo, ele comanda a bola. O *habitus* como social inscrito no corpo, no indivíduo biológico, permite produzir a infinidade de atos de jogo que estão inscritos no jogo em estado de possibilidades e de exigências objetivas; as coações e as exigências do jogo, ainda que não estejam reunidas num código de regras, impõem-se àqueles e somente àqueles que, por terem o sentido do jogo, isto é, o senso da necessidade imanente do jogo, estão preparados para percebê-las e realizá-las. (BOURDIEU, 2004a, p. 82)

É possível perceber aqui claramente a ligação do *habitus* com a *illusio* e a estratégia (que foram tratadas no tópico sobre campo). São os interesses comuns dos agentes que permitem que o jogo seja jogado, e seu conhecimento prático do sentido do jogo (que se relaciona com sua posição no jogo de acordo com seu capital) define suas ações no campo, no jogo, permitindo até que se prevejam determinadas situações e que se antecipe a elas.

Aqui vale ressaltar, como já se apontou acima (ao final do tópico sobre o capital), que o *habitus* está relacionado à posição no campo ocupada pelo agente, a depender da trajetória social do agente, o volume e composição do capital que detém. O *habitus* não é o mesmo para todos os agentes ou grupos de agentes de um mesmo campo, mas é, antes, um diferencial para aqueles que exercem o *habitus* dominante.

Nesse sentido, o próprio *habitus* é uma espécie de capital simbólico incorporado, expresso na sua maneira de conduzir a vida, traduzido em modos corporais e como atitudes ou apreciações morais, que impactam, portanto, em sua posição na estrutura e nas relações do campo.

do tempo nas coisas, máquinas, edifícios, monumentos, livros teorias, costumes, direito, etc., e a história no seu estado incorporado, que se tornou *habitus*.” (2011a, p. 82)

4.4 Campo de poder

Do mesmo espaço social de onde se autonomizam os diversos campos sociais se origina também um super-campo: o campo de poder.

O campo de poder se diferencia dos demais campos sociais porque nele não está em jogo a acumulação ou o monopólio de um tipo específico de poder ou capital, mas a própria legitimação do que é poder e capital. Ou seja, disputa-se o reconhecimento de um capital específico (em especial no que se refere à sua estrutura) como o capital dominante frente os demais campos sociais.

O campo de poder, então, pode ser assim entendido:

El campo de poder es un campo de fuerzas definido en su estructura por el estado de la relación de fuerzas entre formas de poder o distintos tipos de capital. Es también, inseparablemente, un campo de luchas por el poder entre portadores de poderes diferentes, un espacio de juego donde agentes e instituciones que tienen en común poseer una cantidad de capital específico (económico o cultural, especialmente), y suficiente para ocupar posiciones dominantes en el seno de sus respectivos campos se enfrentan en estrategias destinadas a preservar o a transformar esa relación de fuerzas. (BOURDIEU, 2013, p. 369)

É um campo restrito aos agentes e grupos de agentes dominantes dos demais campos, que se enfrentam para manter ou aumentar seu poder específico na estrutura de dominação social (com seus diversos campos) e com isso impor o reconhecimento aos fundamentos de seu poder (“princípio de dominação dominante”) e a legitimação da reprodução desse poder (“princípio legítimo de legitimação”), já que, como afirma Bourdieu “ningún poder puede contentarse con existir en cuanto poder, en cuanto fuerza desnuda, desprovista de significación, en suma, con ser arbitrário.” (BOURDIEU, 2013, p. 370)

Pode-se dizer, então, que as disputas no campo de poder se dão em torno da manutenção ou transformação da “taxa de câmbio” entre os diferentes tipos de capitais (bem como o poder sobre as estruturas sociais que podem afetá-la diretamente por medidas normativas) e “se intensificam sempre

que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão.” (BOURDIEU, 1996, p. 52)

Ao contrário, em situações de estabilidade vigora um equilíbrio na repartição dos poderes que representa uma verdadeira divisão do trabalho de dominação, muitas vezes desejada e pensada como tal e explicitamente negociada. (BOURDIEU, 2013, p. 370) entre os agentes dominantes em seus respectivos campos.

O campo de poder, desse modo, funciona assentado em um modo de reprodução que vai exigir o desenvolvimento de um conjunto de estratégias de reprodução, a serem utilizadas pelos agentes de acordo com as estruturas de capitais que dispõem e desejam reproduzir. Vale lembrar que as estratégias não são frutos, necessariamente, de cálculos racionais, mas decorrentes da posição do agente no campo e do *habitus*, ambos derivados do volume e estrutura do seu capital. O mesmo se passa no campo de poder com as estratégias de reprodução que nele se desenrolam.

Bourdieu lista oito tipos de estratégias de dominação (1. de fecundidade; 2. de sucessão; 3. educativas; 4. profiláticas; 5. propriamente econômicas; 6. de investimento social - relações sociais; 7. matrimoniais; e 8. “sociodiceas”, que são as estratégias simbólicas com vistas a legitimar o fundamento, o capital e o *habitus* dominante). Logo em seguida adverte que elas não são utilizadas por todos os agentes da mesma forma ou com a mesma intensidade. O sistema de estratégias de reprodução que será posto em prática depende, como já dito, do capital do agente ou grupo de agentes (volume e estrutura),

en especial por medio de la estructura de posibilidades diferenciales de beneficios objetivamente ofrecidas a las inversiones por los diferentes mercados sociales, se imponen estructuras diferentes de propensiones a invertir o, si parece mejor, sistemas de preferencias o de intereses diferentes. (BOURDIEU, 2013, p. 380-381; 385)

Como se pode ver, a estrutura do campo de poder não é estática (como a rigor de nenhum outro campo social), mas é definida nas relações de forças que ali operam em dado espaço social. “Si desde ya presenta rasgos invariantes en las más diversas configuraciones histórica, [...] en cada ocasión la estructura del campo del poder depende de los tipos de capital activados en

las luchas por la dominación, y de su incidencia relativa en la estructura.²⁴⁴” (BOURDIEU, 2013, p. 371)

Dessa forma, Bourdieu segue alertando que, em função das homologias que podem ser encontradas entre os campos (de modo que diferentes níveis de oposição e luta acabam por se sobrepor) e como forma para manter ou transformar essas relações de forças do campo de poder, os agentes e grupos de agentes são impulsionados a fazer alianças, que podem ser ambíguas e por isso, instáveis.

Apesar disso, essas mesmas homologias permitem que "muchas estrategias sean *golpes dobles*, que, aunque no se las haya concebido expresamente como tales, y aunque no se inspiren en ninguna especie de duplicidad, funcionan a la vez en varios campos." Afinal, o campo de poder é o espaço por excelência de (luta pelo) estabelecimento das homologias ou dos critérios para que sejam assim consideradas, por configurar-se, de algum modo, o *locus* de definição e reprodução dos sistemas de divisão e classificação social, e dessa forma, "es a través de la lógica del golpe doble que permanece ignorada – es decir, es mediante la homología que se establece entre los principios de clasificación utilizados en los diferentes campos, [...] que permite a los mismos pares de adjetivos [...] funcionar, con diferentes connotaciones, en los diferentes universos." (BOURDIEU, 2013, p. 377)

A construção de um campo de poder proporciona, então, o desvelamento de quão intrincadas são as relações de dominação social que, ao mesmo tempo, não estão adstritas aos campos sociais específicos, e tampouco podem ser encaradas como produto da ação de uma classe dominante geral e abstrata.

A dominação não é o efeito direto e simples da ação exercida por um conjunto de agentes ("a classe dominante") investidos de poderes de coerção, mas o efeito indireto de um conjunto complexo de ações que se engendram na rede cruzada de limitações que cada um dos dominantes, dominado assim pela estrutura do campo através do qual se exerce a dominação, sofre de parte de todos os outros. (BOURDIEU, 1996, p. 52)

²⁴⁴ Para Bourdieu, "El campo de poder se organiza según una *estructura en quiasma*: la distribución según el principio de jerarquización dominante, el capital económico, está en cierto modo "cruzada" por la distribución conforme un segundo principio de jerarquización, el capital cultural, en que los diferentes campos se ordenan según una jerarquía inversa, es decir, desde o campo artístico hasta el campo económico." (2013, p. 375)

E, certamente, essa complexidade própria do campo de poder tende a ficar ainda maior com a multiplicação de campos autônomos e a diversificação das classes dominantes.

4.4.1 Campo estatal

Se o campo de poder é onde se trava a disputa pelo poder de “dominação dominante” e pela “legitimidade legítima”, ele não se confunde com o campo estatal.

Bourdieu é bem claro em não reconhecer esta equivalência.

Las luchas propiamente políticas que tienen por objeto el poder sobre el Estado, y, al mismo tiempo, sobre las reglas y los procedimientos que contribuyen a definir las relaciones de fuerza en el seno del campo del poder y a controlar su manipulación, no deben hacer olvidar las luchas subterráneas que se despliegan permanentemente a través de la aparente anarquía de las estrategias de reproducción, pero también a través de las luchas colectivas entre cuerpos, grupos de presión, partidos, etcétera. (2013, p. 547)

Do mesmo modo, Andrés Garcia Inda alerta: “No debemos identificar dicho campo del poder, con el campo político; ni tampoco con el Estado - lo que será el ‘campo estatal’ -, aunque la construcción de ese campo-Estado vaya pareja con la construcción del campo del poder.” (GARCIA INDA, 2001, p. 20-21)

Frederico Normanha vê os dois campos como sinônimos, mas vai um pouco mais além nessa aproximação ao conceituar um campo de poder como uma “estrutura resultante da concentração de capitais sociais de diversas origens, realizada especialmente *em torno* do e *pelo* Estado.” (NORMANHA, 2010, p. 37)

Mas de onde vem essa proeminência do Estado quando se trata de campo de poder? Isso explica pela sua gênese, no seu longo processo de formação entre a Idade Média e Idade Moderna, quando a sociedade foi se tornando mais complexa, e o poder do rei foi se expandindo (ocupando posições nas relações de força) e se centralizando, e continuamente se sobrepondo aos demais poderes sociais.

O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. (BOURDIEU, 1996, p. 99)²⁴⁵

E o Estado, fruto desse processo de concentração e unificação de capitais, que nada tem de natural, muito pelo contrário, foi e continua sendo construído por grupos e classes sociais por meio de disputas envolvendo os diversos tipos de capital, e, dialeticamente, reproduzido pelo Estado (por diversos meios, entre eles, com muita força, a cultura²⁴⁶) obteve tal grau de reconhecimento e legitimidade, que vem servindo, desde então, como um espaço privilegiado nas lutas pelo poder.

[...] o Estado é um x (a ser determinado) que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e *simbólica* em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente. Se o Estado pode exercer uma violência simbólica é porque ele se encarna tanto na objetividade, sob a forma de estruturas e de mecanismos específicos, quanto na "subjetividade" ou, se quisermos, nas mentes, sob a forma de estruturas mentais, de esquemas de percepção e de pensamento [*habitus*]. Dado que ela é resultado de um processo que a institui, ao mesmo tempo, nas estruturas sociais e nas estruturas mentais adaptadas a essas estruturas, a instituição instituída faz com que se esqueça que resulta de uma longa série de atos de instituição e apresenta-se com toda a aparência do natural. (BOURDIEU, 1996, p. 97-98)

Esse sucesso na monopolização da violência legítima tanto física como simbólica deve muito ao valor de universalização encarnado pelo Estado,

²⁴⁵ O autor ainda explica em seguida o processo de concentração dos diversos capitais no Estado, que ele entende como interdependentes, configurando também seu capital simbólico de autoridade reconhecida. (BOURDIEU, 1996, p. 100-104)

²⁴⁶ "A Cultura é unificadora: o Estado contribui para a unificação do mercado cultural ao unificar todos os códigos - jurídico, linguístico, métrico - e ao realizar a homogeneização das formas de comunicação, especialmente a burocrática (por exemplo, os formulários, os impressos etc.). Por meio dos sistemas de classificação (especialmente de acordo com a idade e o sexo) inscritos no direito, dos procedimentos burocráticos, das estruturas escolares e dos rituais sociais, especialmente notáveis no caso da Inglaterra e do Japão, o Estado molda as estruturas mentais e impõe princípios de visão e de divisão comuns, formas de pensar que estão para o pensamento culto assim como as formas primitivas de classificação descritas por Durkheim e Mauss estão para o "pensamento selvagem", contribuindo para a construção do que designamos comumente como identidade nacional - ou, em linguagem mais tradicional, o caráter nacional." (BOURDIEU, 1996, p. 105)

sendo um dos seus principais capitais simbólicos. Este ente que representa a todos, que fala em nome do “bem público”, também exerce o poder sobre todos em determinado espaço delimitado (que é exatamente a tríade de elementos que define teoricamente um estado: soberania, povo e território), por meio de agentes e grupos de agentes que dominam o campo estatal, e portanto, monopolizam o universal. “Há um capital do universal. O processo constitutivo dessa instância de gestão do universal é inseparável do processo de constituição de uma categoria de agentes que se apropriam desse universal.” (BOURDIEU, 2012)

Vê-se, portanto, que a constituição do Estado propiciou uma concentração e autonomização de diversos tipos de capital, ainda que, dessa maneira, exerça sobre eles um (meta-)poder que impacta em maior ou menor grau nos respectivos campos e nas relações entre eles. Nesse sentido, ainda que não se confundam, “segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do *campo do poder*” (BOURDIEU, 1996, p. 100)

Vale destacar que, na lógica da teoria de Bourdieu, é uma via de mão dupla (relacional), posto que esse processo de diversificação dos campos sociais que permite a formação do Estado como um forte campo de poder, onipresente na sociedade, irá impactar e (re)definir todos os outros campos, que tem a luta pelo poder como uma de suas preocupações e objetivos.

Analisado o conceito de campo de poder como um meta-campo, fica evidente que ele envolve vários campos sociais na disputa pela “dominação dominante” do espaço social.

Assim, vamos apresentar agora o campo jurídico na perspectiva de Bourdieu, a partir do qual irei circunscrever o objeto da pesquisa, de modo a, no próximo capítulo, aplicá-lo ao contexto brasileiro para fins de relacioná-los com os concursos públicos. Também são feitas breves incursões ao campo jurídico, acadêmico, burocrático e político, na medida em que se aproximam do que estamos estudando.

4.5 Campo jurídico

O campo jurídico é um dos campos a que Bourdieu dedica parte de suas pesquisas, ainda que não seja um dos seus objetos de maior reflexão direta, senão de modo transversal.

Tengamos en cuenta que, aunque existe una preocupación constante en toda su obra por el papel de las reglas y el derecho en la génesis de las prácticas sociales, que puede advertirse desde sus primeros trabajos (1962) hasta los más recientes, sin embargo, son raras las veces en las que este autor ha abordado explícita y detenidamente el análisis del campo jurídico [...]. La sociología del derecho de Bourdieu aparece así como un capítulo más a considerar en el contexto general de un conjunto de investigaciones dedicadas a desentrañar la lógica de la práctica, el sentido de las diferentes prácticas sociales; es una parte necesaria, por tanto, de toda una obra que se esfuerza por desvelar lo que el sentido común calla u oculta, por descubrir el orden social que se esconde tras el orden simbólico. (GARCIA INDA, 2001, p. 9)

O Direito aparece, então, como uma estrutura-chave para compreender todo o campo de poder e a violência simbólica que ele representa na reprodução social. É o campo jurídico que possibilita normatizar e normalizar um arbitrário cultural, econômico, social e simbólico que, legitimado pela própria força (simbólica e concreta) do Direito, induz à manutenção das desigualdades e hierarquizações, que, por sua vez, reforça o próprio campo.

Para Bourdieu, “o campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem.” (2011a, p. 212)

Essa definição enxerga o Direito, ou o fenômeno jurídico, sob duas perspectivas intrinsecamente associadas, conforme ensina Andrés Garcia Inda:

En primer lugar el derecho como discurso, esto es, como unidad de significación o práctica enunciativa en un contexto de producción; o, más precisamente, como discursos, en plural. Y en segundo lugar el derecho como espacio: sistema, conjunto de aparatos especializados que le sirven de soporte o, dicho de una forma más precisa con el lenguaje de Bourdieu, como campo social en el que se produce y negocia ese discurso. (2001, p. 38)

Vale ressaltar a indissociabilidade desses dois aspectos, uma vez que o discurso jurídico válido, legítimo, só o é assim considerado em relação

ao espaço de que emerge, enquanto esse espaço só tem determinada configuração em função do Direito que incide sobre ele.

A autonomia do Direito e suas instituições, necessária para que um campo seja assim classificado como tal, surge no processo de constituição do Estado-nação europeu, na transição da Idade Média para a Idade Moderna, que concentrando o capital simbólico de autoridade legítima, permite a concentração de outros capitais, inclusive o jurídico, como “forma objetivada e codificada do capital simbólico” (BOURDIEU, 1996, p. 108)

Os “letrados” saídos das Universidades, versados em Direito Romano e Direito Canônico, vão empreender esforços políticos e intelectuais para legitimar socialmente o poder real incipiente em desfavor de outras estruturas normativas e de poder, como o poder feudal e da igreja.

Para tanto, a unificação e centralização das fontes jurídicas, sua interpretação e aplicação por um grupo especializado que age em nome do Rei e do Estado, os juristas, faz com que eles passem a deter uma espécie própria de capital simbólico, o capital jurídico, ao mesmo tempo que legitimam o próprio Estado que se consolida. O capital jurídico é, então, aquele relacionado à “competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social.” (BOURDIEU, 2011a, p. 212)

Neste sentido, os juristas, como formuladores do discurso institucional estatal, usaram da sua prerrogativa para situar o campo a que pertencem (e o capital específico, o capital jurídico) em uma posição confortável, em grau hierarquicamente elevado frente a outros campos que disputam o poder na sociedade e em torno do Estado.

Ressalta-se que o capital jurídico funda sua legitimidade em um discurso situado sobre a ilusão de universalidade (como expressão da justiça), neutralidade e autonomia (frente a outros campos e capitais sociais, como o econômico, o político, o religioso...), configurando-o como um capital simbólico de grande valor, dando-lhe a possibilidade de exercer legitimamente a violência simbólica, além de instrumentalizar o uso legítimo da violência objetiva, monopolizada pelo Estado.

Sendo certo, portanto, que, à medida que avança a concentração do capital jurídico na figura do Estado, é que se autonomiza paulatinamente o campo jurídico. Isso se dá também pela especialização e diferenciação de instituições jurídicas dentro do próprio campo de poder estatal, como a organização do Poder Judiciário e de outras funções relacionadas, como a advocacia e carreiras públicas, que tratam de estabelecer regras para manter a autonomia do campo, sua posição privilegiada de força, e a autopropetuação (reprodução) de seus agentes e capitais. (BOURDIEU, 1996, p. 109-110)

Assim, os interesses dos juristas são atrelados aos interesses do Estado, pretensamente, o universal e o bem comum, e “sob a aparência de dizer o que ele é, [fizeram] o Estado ao dizer o que ele deveria ser, logo, qual deveria ser a posição dos produtores desses discursos na divisão do trabalho de dominação.” (BOURDIEU, 1996, p. 121)

O direito não é o que diz ser, o que crê ser, ou seja, algo puro, completamente autônomo etc. Mas o fato de que se creia nisso, e que se logre fazer crer, contribui para a produção de efeitos sociais completamente reais; e a produzi-los, acima de tudo, em quem exerce o direito. O campo jurídico vê a si mesmo como expressão da autonomia, da neutralidade e da universalidade.

Os juristas são os guardiães hipócritas da hipocrisia coletiva, ou seja, da reverência ao universal. A reverência verbal concedida universalmente ao universal é uma força social extraordinária e, como todos sabem, os que conseguem ter de sua parte o universal dotam-se de uma força nada desprezível. Os juristas, enquanto guardiães hipócritas da crença no universal, detêm uma força social extremamente grande. Mas estão presos em seu próprio jogo, e constroem, com a ambição da universalidade, um espaço de possibilidades e, portanto, também de impossibilidades, que a eles mesmos impõem-se, queiram ou não, na medida em que pretendam permanecer no seio do campo jurídico. (BOURDIEU, 2011c)

Esse espaço de possibilidades, que é o espaço da disputa e do jogo jurídico, comporta vários agentes, que, como sabemos, são eles próprios parte da disputa (quem integra o campo jurídico? Quem são os intérpretes autorizados do Direito?). E nesse campo podem existir agentes que atuam, em graus variados, de duas formas:

de um lado, a interpretação voltada para a elaboração puramente teórica da doutrina, monopólio dos professores que estão encarregados de ensinar, em forma normalizada e formalizada, as regras em vigor; do outro lado, a interpretação

voltada para a avaliação prática de um caso particular, apanágio de magistrados que realizam actos de jurisprudência e que podem, deste modo, – pelo menos alguns deles – contribuir também para a construção jurídica. (BOURDIEU, 2011a, p. 217)

Ou seja, de um lado estão os agentes que se movimentam na intersecção do campo jurídico com o acadêmico (relacionado à educação em Direito na graduação ou pós-graduação), o campo jurídico-acadêmico; enquanto de outro lado encontram-se os agentes jurídicos que participam do campo prático-profissional, que ocupam os campos burocrático (as estruturas e os profissionais de carreiras públicas jurídicas, e, indiretamente, a advocacia) e político (campo político da justiça, nos dizeres de Frederico Normanha Almeida, “um espaço de poder relacionado ao controle político das organizações burocráticas e profissionais de administração do sistema de justiça estatal”- 2010a, p. 12).

4.5.1 Campo jurídico-acadêmico

Mesmo sabendo que os estudos e as teorias de Bourdieu sobre a educação formal podem ser aplicadas ao diversos graus de educação, focaremos a discussão do campo acadêmico na educação superior, em especial, nos cursos de Direito.

Chamaremos, então, de campo jurídico-acadêmico aquele espaço ou sub-campo localizado no cruzamento entre campo jurídico e campo acadêmico, e que engloba atores, estruturas, capitais, *habitus* e relações relacionados à formação jurídica na educação superior, que se ligam a cursos de graduação e pós-graduação (*lato e stricto sensu*) em Direito, e cursos e escolas de formação ligadas às carreiras jurídicas, assim como professores, pesquisadores e associações da área.

Quanto ao campo acadêmico, é à educação que Bourdieu dedica a maior parte de suas pesquisas durante toda a vida acadêmica e certamente é uma das áreas em sua influência mais se faz sentir.

Para ele e seu parceiro Passeron “toda ação pedagógica (AP) é objetivamente uma violência simbólica, enquanto imposição, por um poder

arbitrário, de um arbitrário cultural” (2011, p. 26). E eles não se referem apenas à escola, mas reconhece que ela é um espaço privilegiado de reprodução da dominação social na medida em que avalia e avaliza como conhecimento um *habitus* calcado em um arbitrário cultural próprio das classes dominantes, premiando aqueles que a detêm.

Todo sistema de ensino institucionalizado (SE) deve as características específicas de sua estrutura e de seu funcionamento ao fato de que lhe é preciso produzir e reproduzir, pelos meios próprios da instituição, as condições institucionais cuja existência e persistência (auto-reprodução da instituição) são necessários tanto ao exercício de sua função própria de inculcação quanto à realização de sua função de reprodução de um arbitrário cultural do qual ele não é o produtor (reprodução cultural) e cuja reprodução contribui à reprodução das relações entre os grupos ou as classes (reprodução social). (BOURDIEU; PASSERON, 2011, p. 77)

É fácil perceber que aqueles que não possuem inicialmente aquele capital cultural e simbólico que será reproduzido e reconhecido possui uma enorme desvantagem na construção de suas redes de relação e no fortalecimento de sua posição de poder nas estruturas do campo.

E essa lógica perversa e velada se naturaliza em todo o sistema educacional de tal modo que ela age desde sobre o aluno em toda sua vida escolar.

Justamente porque os mecanismos de eliminação agem durante todo o *cursus*, é legítimo apreender os efeitos desses mecanismos nos graus mais elevados da carreira escolar. Ora, vê-se nas oportunidades de acesso ao ensino superior o resultado de uma seleção direta ou indireta que, ao longo da escolaridade, pesa com rigor desigual sobre sujeitos de diferentes classes sociais. (BOURDIEU, 2007c, p. 41)

Nem mesmo a experiência vivida nos níveis superiores da educação é capaz de dar maior uniformidade e integração aos alunos e romper com as desigualdades que marcam todo o processo educacional (BOURDIEU, 2009, p. 57-58).

Essa forma que o campo acadêmico se estrutura e que o permite atuar como reproduzidor cultural e social de forma legítima e naturalizada é fruto também de como o capital acadêmico (intelectual, científico) se mostra, destituído de preocupações econômicas, em uma ação desinteressada dos

agentes acadêmicos que se interessam apenas pela formação do aluno, a busca pela verdade e a construção do conhecimento.

Lembrar que os jogos intelectuais também tem alvos, que esses alvos suscitam interesses - coisas que de certo modo todos sabem - e tentar estender a todas as condutas humanas, aí compreendidas as que se apresentam ou são vividas como desinteressadas, o modo de explicação e de compreensão de aplicação universal que define a visão científica, e arrancar o mundo intelectual do estatuto de exceção ou de extraterritorialidade que os intelectuais tem a tendência de lhe atribuir. (BOURDIEU, 1996, p. 137)

Reconhecer que o campo acadêmico também é movido por interesses, ainda que esses não possam ter uma mensuração econômica imediata, mas que reforça seu capital dentro do próprio campo, é um passo para que a dominação seja desvelada.

Desta maneira, sabendo que os atores do campo jurídico-acadêmico tem como suas principais fontes de capital dentro do Direito, a construção do conhecimento jurídico e a formação jurídica, com o que ocupam espaços de poder dentro do campo, é necessário ter em conta que essa tese se insere nesta disputa. Assim, busca entender e defender esse setor do campo jurídico, que também é, por sua vez, uma forma de dominação e reprodução.

4.5.2 Campo burocrático

Sobre o campo burocrático, é inafastável reconhecer uma intersecção forte do nosso objeto de estudo com ele, já que os concursos públicos selecionam praticamente todo o corpo de servidores públicos brasileiros, inclusive as carreiras jurídicas, por expressa disposição constitucional (art. 37, II), salvo as exceções ali dispostas, como vimos no capítulo dois que tratou dos delineamentos normativos dos concursos públicos.

Este campo social surge da dissociação entre os interesses privados (do rei) e os interesses públicos (do Estado).

O declínio do poder de distribuição autônoma dos senhores tende a assegurar ao rei o monopólio do enobrecimento e a transformação progressiva dos cargos, concebidos como recompensas, em postos de responsabilidade, que exigiam competência e a inscrição em um *cursus honorum*, evocativo

de uma carreira burocrática, assegura a ele o monopólio da *nomeação*. (BOURDIEU, 1996, p. 112)

Desenvolve-se, então, “um campo administrativo relativamente autônomo, independente da política (negação) e da economia (desinteresse) e obediente à lógica específica do ‘público’.” (2005, p. 65). Assim, é o “campo de lutas pelo controle [do] capital [público ou estadístico] e do poder correlativo, ou seja, principalmente do poder sobre a redistribuição dos recursos públicos e dos lucros associados [materiais, como salários e vantagens materiais; ou simbólicos, as honras e títulos].” (2005, p. 68-69)

Isso só é possível porque também esse campo busca se apropriar do universal como um capital simbólico próprio, na medida em que seus agentes são investidos pelo Estado para agir em seu nome (e exercer legitimamente a violência física e simbólica) e só podem realizar seus interesses pelo trabalho de universalização que o campo burocrático desempenha.

Bourdieu aponta que no campo burocrático o exercício do poder dá-se por meio de cadeias de delegação de autoridade e responsabilidade, e (pretensamente) de forma impessoal e racional, mas fortemente mediado, desde o início, pelo sistema escolar e seus modos de reprodução (WACQUANT, 2005, p. 14).

Nesse sentido, essa tese tomará como campo jurídico-burocrático aquele espaço de poder e disputas que se dá na ocupação e exercício de cargos públicos, especialmente de carreiras jurídicas, e de modo tangencial, no exercício da advocacia como atividade de *múnus público* e de função essencial à justiça.

4.5.3 Campo político

Do mesmo processo histórico em que nasce o campo burocrático, na transição entre o princípio dinástico e o princípio jurídico, também nasce o campo político, justamente porque as lutas políticas “competem pelo monopólio da manipulação legítima dos bens políticos, têm um objeto comum em disputa, o poder sobre o Estado”, e dessa forma, “o campo político podia ser descrito

como um jogo no qual o que está em disputa é a imposição legítima dos princípios de visão e divisão do mundo social.” (BOURDIEU, 2011b, p. 203/206) Vê-se que esse campo está imbricado no campo de poder e no campo estatal, mas não representa a totalidade nem de um, nem de outro.

Apesar do termo política poder se referir a vários tipos de atividades diretivas autônomas, “vamos entender por política apenas a direcção ou a influência exercida sobre a direcção de uma agremiação *política*, por conseguinte, de um *Estado*.” (WEBER, 2000, p. 16) É essa mesma abrangência dada por Bourdieu ao tratar do campo político.

Se o campo burocrático busca sua fundamentação em uma profissionalização dos agentes públicos que agiriam em nome do Estado para a realização do bem público, independente da política, aqui esses agentes agem pela política, na definição do que é bem público, e buscando se diferenciar dos demais como pessoal especializado na gestão de assuntos políticos, ou seja, profissionais da política (OFFERLE, 2011, p. 85).

Os profissionais da política podem ser de 2 tipos:

Políticos por “profissão acessória” são [os que] só exercem essa actividade em caso de necessidade e não “fazem disso a sua vida” em *primeiro* lugar, nem no plano material, nem no espiritual. (WEBER, 2000, p. 25)

E o “profissional a tempo inteiro”:

Há duas maneiras de se fazer da política uma profissão: Ou se vive “para” a política... ou, então, “da” política. A oposição não é, de modo algum, exclusiva. Regra geral, pelo contrário, faz-se ambas as coisas, pelo menos idealmente, mas, na maior parte das vezes, também materialmente. Quem vive “para” a política faz “disso a sua vida” num sentido *interior* [...] Vive “da” política como profissão quem trata de fazer daí uma fonte permanente de *rendimentos*; vive “para” a política quem não está nesse caso. (WEBER, 2000, p. 28-29)

Esses profissionais da política buscam sua diferenciação daqueles que exercem “ofícios da política” (“es decir, todos los profesionales que vigilan, comentan, aconsejan, interpelan, o se consagran a quienes hacen de la política su profesión”) justamente por sua especialização (“ejercer una actividad específica de gestión de las relaciones políticas”) e profissionalização (“vivir de esa actividad, reivindicar una relación vocacional con su ejercicio, y rechazar el término oficio”) (OFFERLE, 2011, p. 88)

Importante notar, então, que não são apenas esses profissionais políticos que atuam no campo político, apesar da sua força no campo, em função e por meio da especialização e profissionalização em processos político-eleitorais dos estados que participam, concorrendo por meio de partidos políticos para ocupar espaços estruturais objetivamente constituídos (cargos eletivos ou de primeiro escalão, os agentes políticos na tipologia aqui citada). O campo político também abrange outros tipos de agentes e grupos. Vejamos:

Pode-se fazer “política” - ou seja, tentar influenciar a repartição do poder entre formações políticas ou no seio de uma delas — quer como político “ocasional”, quer tendo a política como profissão acessória ou como profissão principal, exactamente como acontece na actividade económica. Políticos “ocasionais” somos todos nós, quando depositamos o nosso boletim de voto ou procedemos a uma manifestação análoga da nossa vontade - por exemplo, aplaudindo ou protestando numa reunião política, fazendo um discurso “político”, etc. -, e, para muitas pessoas, todo o seu relacionamento com a política se limita a isso. (WEBER, 2000, p. 25)

Com isso vemos que os campos sociais de Bourdieu constituem-se e são constituídos na luta de seus agentes pela detenção do seu capital específico, como é o caso do poder de dizer o Direito no campo jurídico. Uma vez que o campo jurídico nos Estados de Direito participam das disputas travadas no interior campo de poder estatal pela “dominação dominante” e que este as forças daquele campo movimentam-se tradicionalmente entre dois pólos, o acadêmico e o profissional, outros campos sociais são relacionados, ainda que tangencialmente, quais sejam, o acadêmico, o burocrático e o político.

É ao campo jurídico brasileiro e a esses outros campos (na medida em que sejam pertinentes) que vamos nos reportar agora no último capítulo, onde trataremos dos concursos públicos com ênfase nos agentes que atuam no sistema de ensino de preparação para concursos.

5 O CAMPO JURÍDICO-ACADÊMICO BRASILEIRO

É certo, já vimos no cap. 2 (concurso público para carreiras jurídicas), que o bacharelismo na estrutura social brasileira está também muito associado à formação jurídica (além da presença marcante dos bacharéis em Direito em todo o campo de poder, em especial na gênese deste campo, nos períodos iniciais do Estado brasileiro – já na colônia, e depois Império e República Velha).

Assim, vejamos como está estruturada a educação jurídica, seus atores e suas relações de poder e força no campo jurídico para depois, no tópico seguinte, refletir sobre os impactos que esse subcampo está sofrendo com a ascensão dos concursos públicos no campo de poder brasileiro.

Para tanto, a pesquisa empírica vai se utilizar bastante de informações *online* de sites oficiais e/ou confiáveis na área, sobre as pessoas e entidades que figuram na pesquisa, especialmente na primeira parte do capítulo que trata de um panorama de como o campo jurídico-acadêmico está estruturado hoje, seus principais agentes e relações de força.

5.1 Histórico da educação superior e de direito

As universidades nascem, ainda na Baixa Idade Média, sendo estas últimas “um espaço novo de construção e de preservação dos saberes” (OLIVEIRA, 2007, p. 114), e que logo deságua no monopólio das universidades de atribuição dos graus universitários. Esses traços a identificam até hoje, apesar de tantas transformações pelas quais ela (e o mundo) passou nesse tempo de quase 1000 anos desde sua origem.

Os cursos de Direito são diretamente derivados desta história, tendo surgido juntamente com as universidades.

A universidade medieval promoveu o surgimento dos juristas e eles se identificaram com ela. Desde então, exceto na

Inglaterra, os juristas serão *letrados*. Ao mesmo tempo, foi o estudo universitário do direito que permitiu enfrentar as disputas entre o direito secular e o canônico, os direitos reais, feudais, comunais e corporativos (LOPES, 2012, p. 106)

Os cursos superiores só vão aportar em paragens brasileiras no séc. XIX, e com o fim da colônia são criadas as primeiras faculdades de Direito, em São Paulo e Olinda, em 1827, tendo sua importância e finalidade discutidas desde a Assembleia Constituinte de 1823.²⁴⁷

Desde então podemos encontrar vários momentos da política educacional voltada ao ensino superior, bem diferentes entre si. Vejamos (segundo SAVIANI, 2010):

- O ensino superior só aporta em terras brasileiras com a família real, que inicia a criação de cursos superiores isolados, aos quais vão ser acrescentados os cursos de Direito, que vão surgir logo após a independência;

- depois das escolas coloniais e imperiais, veio a reforma do “ensino livre” (Decreto 7247/1879) que, tendo iniciado no Império, adentrou pela República Velha. É livre porque abre a possibilidade de exploração do ensino superior pela área privada (ocorre o surgimento de instituições confessionais e de faculdades e “esboços de universidades”, algumas passageiras, neste âmbito), dando início à diversificação do sistema, e também porque dá liberdade para escolas ou faculdades na organização dos estudos, além da não-obrigatoriedade de aulas presenciais, apenas a exigência de exames de suficiência. Ainda sobre essa Reforma, o mesmo decreto traz a exigência de concurso para os “lentes” (professores) do ensino superior, sendo os exames orais taquigrafados para serem revistos pela Congregação (art. 20);

- com Getúlio Vargas, foram expressivas as mudanças na administração pública e na prestação de serviços públicos sociais. Além da criação do MEC e do Conselho Nacional de Educação (CNE), constrói-se o Estatuto das Universidades Brasileiras (1931), dando organicidade ao ensino superior e propiciando a criação de várias universidades públicas (a partir da união de faculdades públicas isoladas, ou particulares, que foram federalizadas) e particulares, até início da déc. de 1960, com vistas a uma formação mais

²⁴⁷ A respeito deste debate germinal da instalação de cursos de Direito no Brasil, ver BASTOS, 1978.

técnica e profissionalizante. Vale destacar também o embrião dos programas de pós-graduação nesse período e a articulação do movimento estudantil durante o período. Sobre os professores, não há uma carreira docente estruturada, tendo apenas como cabeça os catedráticos²⁴⁸, “O corpo docente era improvisado a partir de profissionais liberais locais, sem nenhuma prática nem interesse pela pesquisa, e desinformados sobre as universidades de outros países” (DURHAM, 2003, p. 10);

– os anos 1960 chegaram com mobilização estudantil pela universidade pública, mas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 4024/1961) “atendeu aos anseios dos setores privatistas e conservadores, o que acabou por legitimar e ampliar o sistema existente. A LDB se preocupou basicamente em estabelecer mecanismos de controle da expansão do ensino superior e do conteúdo a ser trabalho [sic].” (SANTOS; CERQUEIRA, 2009) A pós-graduação *stricto sensu* se institucionaliza no Brasil (Parecer 977/1965);

– a reforma universitária empreendida pela ditadura (principalmente com base na Lei 5540/1968) buscou atender as exigências de uma economia em crescimento (ainda que dependente do capital internacional), tanto no que se refere a atender a demanda social por mais vagas e mais autonomia para as universidades, quanto para a formar mão de obra especializada. Neste sentido, foi estruturada uma carreira docente (abolindo-se a cátedra) e sua reunião em departamentos, e instituído os currículos mínimos. Ampliaram-se as vagas nos cursos, com acesso por meio de vestibular, construiu-se e foi implantado um amplo plano para o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa no país (com a CAPES e CNPq capitaneando o processo no âmbito nacional). Aqui vale apontar que é um momento de grande expansão do ensino superior, tanto público quanto privado, mas deste último principalmente. Percebido como possibilidade de negócio, o setor privado cresceu muito mais que o público, especialmente em forma de faculdades isoladas, voltadas para um ensino de massa, tomando a liderança do setor em número de matrículas e de IES. (DURHAM, 2003, p. 18; SAMPAIO, 2012, p. 29) Chama a atenção o fato de haver previsão constitucional (tanto na CB/1967, como na CB/1969, da

²⁴⁸ Sobre o tema, ver: FAVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A cátedra e o departamento nas universidades brasileiras. Disponível em: <www.historia.fcs.ucr.ac.cr/congr-ed/brasil/ponencias/albuquerque_favero.doc>. Acesso 05.05.2014.

previsão de bolsas de estudo para o ensino privado, bem como a preferência desta modalidade de financiamento da educação superior sobre a gratuidade, na medida do possível, com possibilidade de posterior restituição – art. 168, §2º, §3º, III; e art. 176, §2º, §3º, IV, respectivamente).

No final da década de 70, o sistema de ensino superior brasileiro havia se alterado profundamente com a ampliação das matrículas, os novos estímulos para a titulação, a pesquisa no setor público e com a criação de um novo setor privado empresarial lucrativo, sem maiores compromissos nem com a pesquisa, nem com a qualidade do ensino, o qual coexistia de um setor não lucrativo, que seguia mais de perto o modelo do sistema público. (DURHAM, 2003, p. 20)

– Depois disso, no entanto, os anos 1980 serão considerados “a década perdida”. A trajetória contínua de crescimento das décadas anteriores “mostrava sinais de esgotamento e seria interrompida a partir daquele mesmo ano. Durante toda a década de 1980, alternaram-se períodos de estabilidade e de redução do número de matrículas.” (SAMPAIO, 2012, p. 30)

Todas essas mudanças na educação superior nacional incidem também, logicamente, sobre o ensino jurídico, com algumas peculiaridades da área. É importante frisar, ainda, a participação do Estado em todo o processo de criação ou na formatação do ensino durante toda a história da educação brasileira.²⁴⁹

De acordo com Horácio Wanderlei Rodrigues (2005, p. 61), “os primeiros cursos de Direito brasileiros tinham um mesmo currículo pleno predeterminado (fixo e rígido)”, o que, segundo ele, sofreu uma única alteração durante o Império, em 1854, sendo acrescentadas as cadeiras de Direito Romano e Administrativo. Apesar do autor não trazer à baila, entendo que merece menção Decreto 7247/1879, que, mesmo instituindo o ensino livre, mantém a organização dos estudos das Faculdades de direito, dividindo-a em duas seções: as ciências jurídicas e as ciências sociais.²⁵⁰ Também dispunha que “O gráo de bacharel em ciencias juridicas habilita para a advocacia e a magistratura.” (art. 23, § 9º) Mesmo com a implantação do ensino livre, o Brasil

²⁴⁹ O Parecer CNE/CES 211/2004, em que se baseia as atuais diretrizes curriculares dos cursos de Direito faz uma completo recorrido pelos currículos dos cursos de Direito no Brasil desde sua criação.

²⁵⁰ Diferente do que se pode supor a priori, essa divisão em nada se parece com os atuais eixos de formação fundamental e profissional, conforme se vê do art. 23, § 1º e 2º do Dec. 7247/1879.

chega ao final do Império apenas com os 2 cursos de Direito inicialmente criados. (VENANCIO FILHO, 1982, p. 113)

E mesmo com as mudanças no cenário educacional impulsionadas a partir da Era Vargas, manteve-se a mesma base estrutural dos cursos (com currículos fixos). Também aqui me remeto a outra legislação, o Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931, em que as faculdades de Direito eram uma das que figuravam na lista de cursos obrigatórios para a instituição de uma universidade (art. 5º).

As déc. de 1960 e 1970 vão apresentar ao campo jurídico-acadêmico a regulação em torno de currículos mínimos, com estágio supervisionado obrigatório, que visavam, em tese, dar maior flexibilidade na organização dos cursos, possibilitando “a melhor adequação da formação profissional às necessidades do mercado de trabalho às diversas realidades locais e regionais”. (RODRIGUES, 2005, p. 67) Tinha uma proposta claramente profissionalizante, constituindo-se “numa exigência para uma suposta igualdade entre os profissionais de diferentes instituições, quando obtivessem os seus respectivos diplomas, com direito de exercer a profissão, por isto que se caracterizavam pela rigidez na sua configuração formal” (BRASIL. MEC. 2003, p. 2) O resultado da proposta foi desalentador, em termos de qualidade do ensino, sendo consenso que o currículo mínimo foi amplamente adotado pelas instituições de ensino superior (IES) como currículo pleno, além de muitas deficiências no estágio supervisionado.

Na pós-graduação, um grupo pequeno de cursos, alguns, no entanto, de viés mais crítico, interdisciplinar e com preocupações com questões sociais (como a UFSC), e que vão também se dedicar à discussão do ensino jurídico (ENGELMANN, 2006, p. 33-37)

É neste ponto que chegamos na CB/1988: um ensino superior que, apesar da expansão da graduação e pós-graduação entre 1960-1980, ainda era muito restrito e incipiente. Foi um salto de cerca de 100 mil, para mais de 1,3 milhão de matrículas no ensino superior naquele período, saindo de 1,1% para meros 8,3% de taxa de escolarização bruta. ²⁵¹(BRASIL, MP, 2013a) No campo jurídico, um ensino de graduação que cresceu bastante, e

²⁵¹ Conforme o MEC/INEP, a taxa de escolarização bruta refere-se ao percentual da população na Educação Superior sobre o universo da população de 18-24 anos.

que se apresentava em crise, como se diagnosticou à época e que nos persegue até hoje, como veremos a seguir.

5.2 Estrutura legal da educação superior

A CB/1988 coloca a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família” a ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (art. 205) No mesmo capítulo, dispõe que a educação é livre à iniciativa privada sob a autorização e avaliação do poder público (art. 209).

Sobre o ensino superior, dispõe que é dever do Estado garantir seu acesso “segundo a capacidade de cada um” (art. 208, V), assegura a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas universidades, bem como sua autonomia (art. 207), com a possibilidade de financiamento público da pesquisa e da extensão (art. 213, § 2º).

Para atender o disposto na CB/1988 e, claro, também à realidade econômica e social do país, e como medida de justiça transicional²⁵² (como forma de, ao reformar as bases e instituições educacionais gestadas na ditadura, extirpar o legado autoritário da ditadura e preparar a educação para servir à democracia), foi elaborada e sancionada uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9394/1996), em substituição à vigente desde 1961, com suas alterações.

O objetivo nesse momento ligado ao ensino superior é “torná-la [a universidade] apta a atender demandas do mercado e da ‘clientela’ (ávida por treinamento que a torne competitiva no mercado), com menor ‘custo’ para o Estado.” (MENEGHEL, 2001). Para tanto, promove a diversificação de

²⁵² A Justiça de Transição é, segundo a ONU, o conjunto de mecanismos para tratar o legado histórico da violência dos regimes autoritários, que se desenvolve a partir de 4 pilares: a reforma das instituições; a reparação às vítimas; a revelação da verdade factual; e a implementação de medidas de justiça. A respeito, ver TORELLY, Marcelo D. **Justiça de transição e Estado Constitucional de Direito**: perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

instituições de educação superior, bem como de seu financiamento. Isso faz com que a expansão dos cursos superiores, especialmente privados em faculdades isoladas, que já vinha ocorrendo durante o período da ditadura (mesmo sob a égide da Reforma Universitária de 1968 que, ao menos no âmbito legal, dava mais ênfase para as universidades, com a indissociabilidade obrigatória entre ensino, pesquisa e extensão), se aprofundasse.

Mas como a LDB organizou a educação nacional para redundar no cenário da expansão?

A educação escolar é composta de 2 níveis: básica (educação infantil, ensino fundamental e médio) e superior (art. 21). Esta por sua vez abrange os seguintes cursos e programas: cursos sequenciais; de graduação (tecnólogos, licenciaturas e bacharelados) (sendo que esses dois tipos de curso exigem, no mínimo, o ensino médio ou equivalente); de pós-graduação (*lato e stricto sensu* – especialização, aperfeiçoamento e outros, os primeiros; mestrado e doutorado, os segundos) (exigência de graduação); e de extensão (sem exigências gerais) (art. 44). Também é importante anotar a previsão da oferta de educação na modalidade à distância, dando à União a competência para sua regulação (art. 80)²⁵³.

Atendendo ao disposto no art. 209 da CB/1988, a LDB confirma que as instituições de educação podem ser classificadas administrativamente como públicas ou privadas, e entre essas, nas seguintes categorias: particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas²⁵⁴ (art. 19 e 20), sendo as três últimas obrigatoriamente sem fins lucrativos.

A educação superior pode ser ministrada em tipos diferentes de IES (universidades, centros universitários e faculdades) de acordo com sua organização e as prerrogativas acadêmicas de autonomia às duas primeiras (Dec. 5773/2006, art. 12).

A educação superior se encontra disciplinada entre os art. 43 e 57 da LDB, e logo no artigo inicial encontramos suas finalidades, dentre as quais: “II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a

²⁵³ Sobre a regulação da educação a distância, ver Dec. 5622/2005, Portaria Normativa MEC 40/2007, Portaria MEC 4059/2004 (ensino semipresencial).

²⁵⁴ Agora chamadas entidades beneficentes de assistência social, conforme Lei 12101/2009 e Dec. 7237/2010. A respeito, conheça a página do MEC que cuida disso: <http://cebas.mec.gov.br/>

inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua”, entre outras, como a pesquisa, a inserção social, o desenvolvimento cultural, científico e tecnológico. Já aqui se vislumbra que são objetivos que vão exigir diferentes aspectos na formação superior que são muito difíceis de equalizar.

Para atingir esta e as outras finalidades ali listadas, prevê o controle do Estado sobre as instituições públicas ou privadas e os cursos superiores por elas ofertados por meio da exigência de renovação periódica dos atos que a permitem funcionar (art. 46), o que foi uma grande novidade no momento.

Essa prerrogativa do Estado insere-se na sua atuação de regulador da economia e de atividades sociais relevantes. A regulação, do ponto de vista jurídico, pode ser visto, então como

O processo administrativo encetado pela Administração Pública, mediante a observância do regime jurídico de Direito Público, de limitação (mínima, média ou máxima, conforme a opção ideológica do legislador) à liberdade e à propriedade, visando dar funcionalidade e racionalidade ao mercado. Quando direcionada à atividade privada, estabelece um regime de sujeição geral e impõe deveres aos agentes do mercado. Ao revés, quando endereçada aos serviços públicos, constitui um regime de especial sujeição e impõe obrigações aos prestadores e cidadãos-usuários. (MOTTA, 2003)

A forma com que se deu a expansão da educação superior no Brasil desde, especialmente, a déc. de 1960, com forte presença do setor privado que a partir de 1970 vai, até hoje, responder pela maior parte das matrículas na educação superior (DURHAM, 2003, p. 9), justifica que o Estado tente se colocar que cada vez mais presente na área. A regulação, no entanto, vai se voltar primordialmente para um único lado.

Apesar do crescimento da educação superior e da relevância econômica que adquire, observa-se que as diretrizes dessa política regulatória direcionam-se mais para a supervisão de atividades educacionais próprias das entidades mantidas, fazendo pouca referência à [sic] questões econômicas desempenhadas, primordialmente, pelas entidades mantenedoras de IES. [...]

A análise dos instrumentos de avaliação do INEP exemplifica a orientação dos órgãos do MEC para a coleta apenas de informações relativas às atividades educacionais, tais como organização acadêmica, projeto didático pedagógico, corpo docente, instalações.

Não existem variáveis que capturem a dimensão econômica das instituições analisadas. (NUNES; MARTIGNONI; RIBEIRO, 2004, p. 18-19)

Ou seja, a dimensão econômica que marca a regulação, não foi uma mola propulsora no âmbito da educação superior, ao que pese a LDB deixar claro que uma das condições para a oferta de ensino pela iniciativa privada seja sua capacidade de autofinanciamento (art. 7º, III). É verdade que, com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES – Lei 10861/2004), a sustentabilidade financeira da IES tenha alcançado uma de suas dimensões.²⁵⁵

Também vale adiantar e esclarecer que, apesar do MEC se referir a suas ações divididas em três funções (avaliação, regulação e supervisão), entendo que podem ser albergadas no conceito mais amplo de regulação e processo regulatório, como aspectos desta²⁵⁶.

A função regulatória da educação é exercida de forma federativa, por meio de seus sistemas de educação federal, estadual (e distrital) e municipal (art. 16 a 18), com a educação superior sendo objeto apenas dos dois primeiros.

Assim, o sistema federal é responsável pelas instituições de ensino mantidas pela União e pelas instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada. O sistema estadual (e distrital) cuida das instituições de ensino mantidas pelo Poder Público estadual (e pelo DF), e das instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal.

Assim, a missão de regular e supervisionar a oferta de educação superior é desempenhada por meio de várias normas e ações, todas

²⁵⁵ Um dos motivos que levaram ao descredenciamento de duas IES no RJ, Universidade Gama Filho e UniverCidade foi justamente, conforme notícia no site do MEC “o grave comprometimento da situação econômico-financeira da mantenedora e a falta de um plano viável para superar o problema” (Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20134:mec-descredencia-universidade-gama-filho-e-centro-universitario-da-cidade&catid=212:educacao-superior>)

²⁵⁶ A avaliação (SINAES e Coleta Capes) produz os indicadores de qualidade que levam ao acesso a políticas de financiamento da educação superior e aos atos regulatórios de credenciamento e recredenciamento de IES, bem como os de autorização, reconhecimento e renovação de cursos. A supervisão, por sua vez, “tem como principal objetivo zelar pela conformidade entre a oferta da educação superior e a legislação vigente, induzindo a melhoria necessária à garantia da qualidade do ensino.” (BRASIL. MEC, 2010?); ou seja, acompanha e interveem nas IES e cursos como garantia da efetividade da regulação.

capitaneadas pelo MEC, e com a participação de diversos entes públicos e instituições parceiras, como veremos agora, aplicada aos cursos de Direito.

5.2.1 Estrutura legal da graduação em Direito

O MEC dispõe de vários órgãos envolvidos com a educação superior, como se vê no art. 2º, do Dec. 7690/2012, sendo que as duas secretarias principais que se referem diretamente aos cursos de Direito são a de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e a de Educação Superior (SESU)²⁵⁷, além do Conselho Nacional de Educação (CNE). Como entidades vinculadas, deve-se destacar para a graduação o Instituto Nacional de Pesquisa e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Instrumento importante para a regulação da educação superior são as diretrizes curriculares, que contem “uma série de orientações que obrigatoriamente teriam de ser levadas em consideração, não apenas na elaboração da grade curricular, mas também no tratamento que deve ser dado aos conteúdos das matérias.” (RODRIGUES, 2005, p. 83) Ao mesmo tempo, possibilita que os cursos se voltem para perfis mais específicos, de modo a atender demandas sociais e de mercado.

Depois do fracasso do modelo de currículo mínimo até para o viés profissional que ele buscava privilegiar, as diretrizes curriculares surgem de modo a assegurar “a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.” (item 4.3, 11 do Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010)²⁵⁸. São as diretrizes curriculares que vão basear os indicadores de qualidade e todo o processo regulatório da educação superior em geral.

²⁵⁷ Claro que as secretarias de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE; e a de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI também interferem na organização da área, mas de forma transversal. A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC vai ser responsável pela graduação tecnológica.

²⁵⁸ O referido PNE é Anexo da Lei 10172/2001 e previa a duração de 10 anos, mas o PNE 2011-2020 (PL 8035/2010) ainda não foi aprovado, encontrando-se no Plenário da Câmara dos Deputados, aguardando votação em maio de 2014.

As primeiras diretrizes curriculares nacionais pós-CB/1988 foram as dos cursos de Direito, por meio da Portaria MEC 1886/1994, antes mesmo da LDB e da chamada feita pelo MEC, em 1997 (Edital MEC/SESU 4/1997), às IES para que, dentro de um roteiro mínimo apresentado, elas pudessem contribuir realizando

uma ampla discussão com a sociedade científica, ordens e associações profissionais, associações de classe, setor produtivo e outros setores envolvidos, e encaminhassem propostas para a elaboração das e encaminhassem propostas para a elaboração das Diretrizes Curriculares dos cursos de Graduação, a serem sistematizadas por Comissões de Especialistas de ensino de cada área. (BRASIL. MEC, 2003, p. 3-4)

Além de ter sido a pioneira, ela já foi fruto de debates do MEC com “especialistas em ensino” jurídico e a Comissão de Ensino Jurídico (CEJ) da OAB, que falaremos a seguir, e tinha como pressupostos:

- a) o rompimento com o positivismo normativista;
- b) a superação da concepção de que só é profissional do Direito aquele que exerce atividade forense;
- c) a negação da auto-suficiência do Direito
- d) a superação da concepção de educação como sala de aula;
- e) a necessidade de um profissional com formação integral (interdisciplinar, teórica, crítica, dogmática e prática). (RODRIGUES, 2005, p. 97)

Essa portaria foi um marco para a educação jurídica nacional, na medida em que, mantendo a possibilidade de adaptação dos cursos a suas realidades, trouxe diversas inovações importantes que vão seguir até hoje, mesmo com as mudanças que aconteceram no marco regulatório desde então: atividades complementares obrigatórias (provocando a promoção da pesquisa e da extensão), trabalho de conclusão de curso (neste momento apenas monografia), carga horária mínima para estágio supervisionado, com atividades práticas de diversos operadores jurídicos, aumento de conteúdos obrigatórios de disciplinas formativas, entre outras.

Apesar dos avanços trazidos por esta reforma, sua forma essencialmente normativa não redundou em uma implementação de forma harmoniosa, e sem surtir os resultados esperados, nem no que se refere à

elevação da qualidade na oferta do ensino jurídico, e muito menos no que diz respeito à mudança do próprio Direito ensinado.

As mudanças por ela introduzidas buscaram, em tese, ser um canal através do qual se pudesse modificar a própria mentalidade ultrapassada e rançosa presente hegemonicamente nos cursos de direito nacionais. Ela pressupunha, nesse sentido, uma autocrítica e um deslocamento que nem todos os partícipes desse ensino estavam dispostos a dar. Isso fez com que a reforma, em muitos aspectos e instituições, fosse meramente formal e, portanto, efetivamente inexistente.

Ao lado disso, a reforma incidiu, novamente, no mesmo erro histórico: acreditar que o Direito pode mudar a realidade, quando ele pode, no máximo, ser um indutor da mudança e, mesmo assim, desde que outras condições (volitivas, materiais, psicológicas, culturais, etc.) mais importantes estejam preenchidas. (RODRIGUES, 2005, p. 97)

A oferta de cursos e vagas de Direito, no entanto, cresceram assustadoramente durante o período de sua vigência.

Na segunda metade da déc. de 1990 vieram a LDB e outras normas e instrumentos de organização da educação nacional e do sistema regulatório da educação superior, como os instrumentos e procedimentos de avaliação dos cursos para autorização, reconhecimento e renovação, e o Exame Nacional de Cursos (ENC – Provão). Esses processos regulares de avaliação vão ser executados, em parte, *in loco*, por comissões de avaliadores compostas especialmente por professores titulados indicados pelo MEC. Importante destacar que antes de todo esse regime de regulação, a avaliação do sistema já era uma preocupação presente na educação superior brasileira, de tal forma que existiam iniciativas voluntárias (PAIUB, entre as universidades federais) e pilotos (como a que foi desenvolvida nos cursos de Direito por iniciativa das comissões de especialistas em ensino), que deram base para os modelos que vieram desde então. (FELIX, 1997)

Nos cursos de Direito, os anos 2000 são inaugurados com uma forte discussão sobre uma nova proposta de diretrizes curriculares (Parecer CNE/CES 146/2002) que flexibilizavam ainda mais o curso, o que possibilitaria, de acordo com debate da época apresentado por Horácio Wanderlei Rodrigues (2005, p. 106-148), um retrocesso frente às então atuais diretrizes, por diminuir em muito o tempo de curso (3 anos), retirar seu caráter nacional (por não

explicitar conteúdos mínimos), tornaria a monografia opcional, entre outras críticas feitas, especialmente, pela OAB (já antiga parceira do MEC na regulação do ensino jurídico) e pela Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDI, que vai começar a surgir e intervir mais diretamente no campo a partir de então). Vê-se, portanto, que as discussões em torno daquele parecer levaram a uma ampliação dos atores envolvidos na construção do marco regulatório do ensino jurídico com poder de decisão e legitimidade no campo, e dos embates e sugestões que ali surgiram, originou-se a Resolução CNE/CES 9/2004, com base no Parecer CNE/CES 211/2004.

Ali encontramos o que se espera que qualquer instituição de ensino possa oferecer ao graduando:

sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania. (art. 3º)

Para atingir este objetivo, a Resolução traz ainda as competências que o curso visa desenvolver no aluno e os conteúdos mínimos obrigatórios que devem estar presentes em todos os cursos do Brasil, divididos em eixo de formação fundamental (Ciência Política, História, Filosofia etc.), profissional (Direito Civil, Penal, Administrativo etc.) e prático (estágio curricular supervisionado, trabalho de curso e atividades complementares).

Quanto ao estágio curricular supervisionado, ele aparece como um componente obrigatório da formação do estudante, devendo ocorrer na própria instituição, em seu Núcleo de Prática Jurídica. É de se ressaltar que as diretrizes curriculares procuraram explicitar que o estágio não seria direcionado para a advocacia, nem apenas “forense”, reconhecendo que ele deve buscar atingir “os domínios indispensáveis ao exercício das diversas carreiras contempladas pela formação jurídica” (art. 7º, § 2º). O tempo mínimo do curso foi definido em documento próprio (Resolução CNE/CES 2/2007), mantendo a duração mínima em 5 anos, como tradicionalmente associados aos cursos de Direito, e 3700 horas.

O processo avaliativo, propriamente dito, está regulamentado pela Lei 10861/2004 e o Decreto 5773/2006, entre outras normas menores, que disciplinam o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O SINAES prevê uma avaliação contínua estruturada em vários momentos (autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento, supervisão), por meio de instrumentos (Auto-avaliação, avaliação externa *in loco*, coleta de dados por meio do E-MEC, ENADE) que buscam auferir a qualidade a partir de várias dimensões daquela IES e/ou curso, por meio de um conjunto de indicadores (das quais destacamos o corpo docente, a infraestrutura, a organização administrativa e didático-pedagógica, o corpo discente, a responsabilidade social) e colhidos em instrumentos diversos.

As responsabilidades no SINAES são distribuídas entre várias entidades públicas educacionais²⁵⁹, além da contribuição (permanente ou pontual) de outras organizações. No caso dos cursos de Direito há participação efetiva da OAB em todo o processo regulatório da educação jurídica de graduação, pois para se abrir novo curso e mantê-lo regular, ela deverá ser ouvida em todos os processos (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento - art. 28, § 2º, e 38, Dec. 5773/2006) por meio de suas comissões permanentes de Ensino (ou Educação) Jurídico (no Conselho Federal e em suas Seccionais).

Um instrumento fundamental neste processo avaliativo é o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), posto que os resultados geram índices que interferem sobremaneira nas demais etapas da avaliação.²⁶⁰ Os cursos se submetem à avaliação que é aplicada em intervalos máximos de três anos, a uma amostra de estudantes ingressantes e concluintes, com participação obrigatória, mas sem a publicização de sua nota em seu diploma ou histórico escolar. Essa decisão da política de avaliação é alvo de intensas

²⁵⁹ Art. 3º, Decreto 5773/2006 “As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, na forma deste Decreto.”

²⁶⁰ Para melhor conhecimento destes instrumentos, sugiro a leitura da publicação do INEP “SINAES: da concepção à regulamentação” (2004), disponível em: < <http://www.abem-educmed.org.br/pdf/sinaes.pdf> >. Acesso em 10.05.2014. De forma bem simplificada, o primeiro seria a média dos alunos como um todo, e o segundo, uma medição do aprimoramento entre ingressantes e concluintes, em comparação ao que se esperava para aquela instituição.

críticas dos representantes das IES que veem aí uma forma do aluno não se comprometer com o exame (que muitas vezes pode ser até usada como protesto), deixando todas as consequências da má-avaliação para o curso.

Assim está prevista a prova, que é única para todos os alunos de cada curso:

Art. 3º O ENADE avaliará o desempenho dos estudantes com relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos respectivos cursos de graduação, o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da formação geral e profissional, e o nível de atualização dos estudantes com relação à realidade brasileira e mundial.

Também há um questionário socioeconômico, que permite ao poder público construir um mapa do perfil dos estudantes do curso de Direito no Brasil.

Com base no primeiro ENADE aplicado aos cursos de Direito, em 2006, 89 instituições obtiveram conceito 2 (dois) ou menor a partir da prova. Novamente provocado pela OAB, que encontrou alta equivalência entre os cursos mal avaliados no ENADE e com baixa aprovação no Exame de Ordem, deu-se a abertura de um processo de supervisão dos cursos de Direito. O processo, conduzido por uma comissão de especialistas compostas por MEC, OAB e ABEDI, redundou na assinatura de termos de compromisso com as IES para diminuir vagas e sanear deficiências, sob pena de encerramento da oferta ao final do ciclo de supervisão (3 anos, até o próximo ENADE, em 2009). Dessa fase da regulação da educação jurídica resultou a diminuição expressiva do número de vagas ofertadas pelos cursos em supervisão (de cerca de 45 mil para 24 mil²⁶¹), além do encerramento das atividades de, pelo menos, 2 cursos de Direito (1 que solicitou voluntariamente, e outro por deliberação da Comissão e decisão da Secretária de Ensino Superior) (BRASIL. MEC, 2009, p.3-4; BRASIL. MEC. SERES, 2011)

No contexto da abertura desse primeiro procedimento de supervisão dos cursos de Direito, a autorização de novos cursos arrefeceu,

²⁶¹ É certo que muitas dessas vagas estavam ociosas, não preenchidas pelas IES. O ministro da Educação afirmou em 2013 que 25% das vagas autorizadas para cursos de Direito estão ociosas (Disponível em: < <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/03/mec-interrompe-abertura-de-novos-cursos-de-direito-para-mudar-regras.html>>)

mas não cessou por completo até 2013, quando o MEC decidiu interromper de vez novas autorizações de funcionamento até rever por completo os parâmetros para regulação dos cursos de Direito. Como não podia deixar de ser, a indutora dessa ação foi a OAB. Ainda no ano passado, 38 cursos de Direito entraram em processo de supervisão e tiveram suspenso o ingresso de novos alunos em função de mau desempenho no ENADE 2012²⁶²²⁶³ e deu-se início o trabalho da Câmara Consultiva Temática (CCT), no âmbito do Conselho Consultivo do Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (CC-PARES), na SERES.

Referida CCT foi instituída pela Resolução CC-PARES 05/2013 com a “finalidade de propor sugestões para a formulação de uma nova Política Regulatória, a revisão das diretrizes Curriculares Nacionais e a Avaliação do curso de Direito” (art. 1º). Sua composição conta com a participação de vários órgãos do MEC (SERES e SESU), representantes da OAB, da ABEDI, da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ/MJ), da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FÓRUM).

Em função deste acordo, a OAB realizou audiências públicas por todo o Brasil a fim de discutir propostas sobre o ensino jurídico e seu papel no campo, para subsidiar a discussão (referendar sua posição?). Ademais, a avaliação *in loco* das condições das ofertas de todos os cursos de Direito será retomada, ao contrário do que foi implantado pelo SINAES que só exige essa verificação quando a avaliação do SINAES é ruim ou quando a IES a solicita (art. 35, Dec. 5773/2006 e Instrução Normativa SERES 4/2013).

E assim nos encontramos no que se refere à estrutura normativa dos cursos de graduação em Direito no Brasil: um setor com alta regulação formal mas com bastante instabilidade com relação às regras e com resultados ainda pouco efetivos em termos de qualidade da educação desenvolvida.

²⁶² Conforme informação amplamente divulgada pela imprensa, mas que pode ser conferida de forma detalhada em: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI191873,31047-MEC+suspende+38+cursos+de+Direito>. Acesso em 14.05.2014.

²⁶³ O relatório síntese do ENADE Direito 2012 pode ser conferido em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/relatorio_sintese/2012/2012_rel_direito.pdf. Acesso em 14.05.2014.

5.2.2 Estrutura normativa da pós-graduação em Direito

O cenário da pós-graduação em Direito, ainda que também tenha suas deficiências, é mais estruturado, estável e rigoroso, pelo menos no que se refere àquela que concede títulos acadêmicos. Como vimos, ela começa a se organizar em meados da déc. 1970 e está organizada hoje em 2 grandes blocos: a *lato sensu* e a *stricto sensu*.

A pós-graduação *lato sensu* está sob a responsabilidade MEC (especialmente SESU), diretamente, e abrange os aperfeiçoamentos (mínimo de 180h – Parecer CNE/CES 263/2006 e 254/2002) e as especializações e MBAs (50% do corpo docente formado por doutores e mestres, mínimo de 360h e monografia ou TCC individual – Resolução CNE/CES 01/2007). Por meio da Resolução CNE/CES 7/2011 foi “extinta a possibilidade de credenciamento especial de instituições não educacionais para a oferta de cursos de especialização, nas modalidades de educação presencial e a distância” (art. 1º). Para as IES credenciadas ofertarem cursos em suas especialidades, não há necessidade de qualquer autorização especial, podendo elas mesmas autorizarem o curso e emitirem os certificados, desde que os cursos atendam as respectivas normativas.

Já a *stricto sensu* engloba o mestrado acadêmico, o doutorado (Resolução CNE/CES 01/2001), e o mestrado profissional (Portaria Normativa MEC 17/2009), os quais conferem grau acadêmico a seu concluinte. Sua regulação encontra-se especialmente no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)²⁶⁴. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)²⁶⁵ entra como fomentador da pesquisa e do intercâmbio acadêmico, por meio de seus programas e bolsas. E no CNPq que se alberga a Plataforma Lattes²⁶⁶ que organiza e publiciza pesquisadores e grupos de pesquisas e suas produções.

Assim como a graduação, a pós-graduação passa por avaliações e classificações periódicas, que asseguram sua permanência ou não no

²⁶⁴ Disponível em: < <http://capes.gov.br/>>. Acesso em 14.05.2014.

²⁶⁵ Disponível em: < <http://www.cnpq.br/>>. Acesso em 14.05.2014.

²⁶⁶ Disponível em: < <http://lattes.cnpq.br/>>. Acesso em 14.05.2014.

sistema, por meio do reconhecimento de cursos. A entrada no sistema, ou seja a autorização de cursos novos seguem a Portaria CAPES 88/2006.

A avaliação da CAPES mantém o mesmo formato básico desde 1976. Atualmente a avaliação se organiza no âmbito do Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG), e é composta do acompanhamento dos cursos e da coleta trienal “com base em um número expressivo de dados informados por meio de um sistema eletrônico da CAPES (‘coleta’, com dados informados pelos cursos, armazenados e postos à disposição da comunidade científica da respectiva área de conhecimento).” (VARELLA, LIMA, 2012, p. 145)

O que muda são as dimensões e os pesos que a cada ciclo avaliativo são passíveis de alteração e ajustes por parte dos órgãos de avaliação que são: o Comitê Técnico Científico da Educação Superior (CTC-ES), com representantes das grandes áreas; os coordenadores de área e adjuntos (conforme Portaria 80/2011 e 129/2011, no triênio 2011-2013²⁶⁷); e os consultores *ad hoc* por área (Portaria CAPES 68/2014) que analisam o que os programas informaram na Coleta Capes e propõe sua avaliação, com base na Ficha de Avaliação da CAPES e o Documento de área²⁶⁸, que é o que baliza os *standards* de qualidade na pós-graduação *stricto sensu*. As atuais dimensões da avaliação são: 1. proposta do programa; 2. corpo docente; 3. corpo discente, teses e dissertações; 4. produção intelectual; 5. inserção social; 6. inserção internacional. Essas avaliações geram uma nota (de 1 a 7, sendo 3 o mínimo) conforme avaliação da área, que deve ser posteriormente ratificada pelo CTC.

Vê-se que, no tange à pós-graduação, que ela é ainda mais regulada (ou a regulação funciona melhor) que a graduação. A área jurídica goza de muito menos especificidades na sua estruturação frente a outros campos acadêmicos e menos interferência de entidades profissionais, o que não significa que ele esteja completamente integrado a essas estruturas, como veremos adiante.

²⁶⁷ Ainda o mesmo mandato, já que a Portaria CAPES 41/2014 o prorrogou até 30 de agosto.

²⁶⁸ O documento de área foi para a avaliação trienal 2013. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacaotrienal/Docs_de_area/Direito_doc_a_rea_e_comiss%C3%A3o_16out.pdf>. Acesso em 14.05.2014

5.3 Expansão do ensino superior

Como já disse, a criação dos cursos superiores no Brasil foi tardia e sua expansão lenta, em fases bem definidas. Depois do crescimento registrado entre 1960 e 1980, essa década não vai avançar em nada na educação superior e a educação superior vai entrar em 1990 com praticamente a mesma taxa de escolarização bruta de 10 anos atrás (ligeiramente menor, até): 8,2% (pouco acima de 1,5 milhão de matrículas)

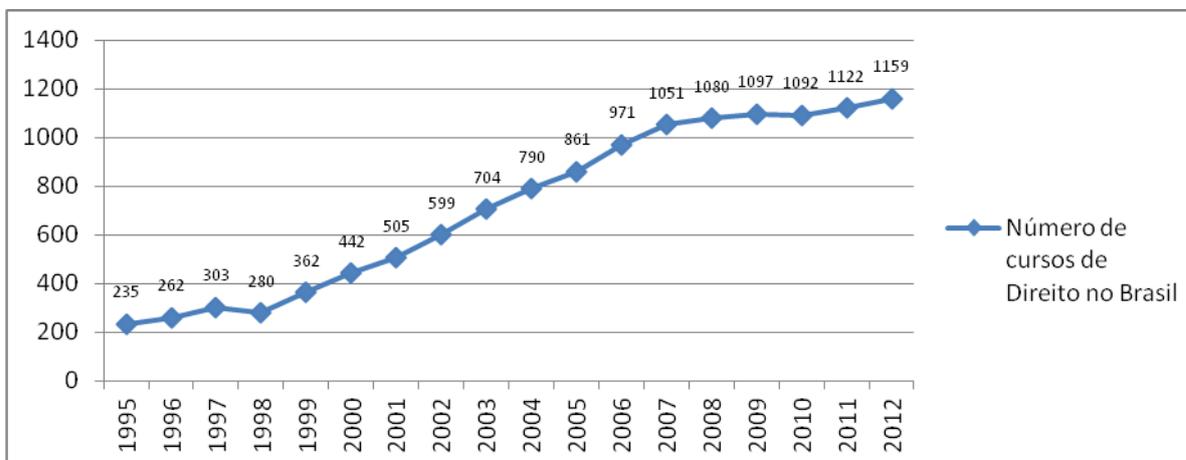
É a partir daí que vai haver um crescimento realmente significativo do ensino superior nacional, chegando em 2012 o Brasil com mais de 7 milhões de matriculados (ensino presencial e a distância), divididos em cerca de 31 mil cursos, de 2400 IES, com 28,7% de escolarização bruta (BRASIL, MP, 2013a). 245% de aumento em 22 anos.

O curso de Direito acompanha de perto essa tendência de crescimento. Daniel Cerqueira (2006) apresenta a evolução do número de cursos no Brasil desde o Império, onde se vê 3 períodos de maior expansão: durante o período de ditadura (1964-1983): 76 novos cursos; redemocratização (1984-1993): 75 novos cursos; e período atual (1994-2012²⁶⁹): 949! Ou seja, menos de 200 cursos quando da promulgação da CB/1988, mais de 1000 a partir de 2007, 1159 em 2012. É evidente que o último período é o mais relevante quando se trata de expansão da educação jurídica, cujos resultados geram forte impacto no campo jurídico, mas vale apontar que houve, desde 2007, um arrefecimento na abertura de novos cursos, como se vê no Gráfico 4 abaixo, por orientação do próprio MEC, no seio dos processos de regulação, como veremos no texto. Também não se deve desprezar o impacto simbólico de se ultrapassar 1000 cursos. Em 2012 eram mais de 730 mil estudantes de direito no Brasil, com cerca de 217 mil vagas sendo ofertadas só naquele ano (INEP, 2012).²⁷⁰

²⁶⁹ Atualizado pela autora, já que o quadro atual vai apenas até 2006, ano em que o artigo é escrito.

²⁷⁰ Convém deixar claro que não vejo como problema a expansão da educação superior no Brasil, inclusive a jurídica. O Brasil continua com um percentual baixo de cidadãos com acesso

Gráfico 6 – Evolução da quantidade de cursos de Direito no Brasil 1995-2012



Fonte: INEP, 1995-2012 (construção da autora)

Interessante notar que toda essa expansão da educação jurídica se deu essencialmente no ensino presencial. Há apenas 1 curso a distância no país, cuja autorização foi dada pelo Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (CEE/SC) (já que se trata de curso oferecido por IES estadual dentro do próprio estado) que já tinha autorização para EAD (esta sim dada pelo CNE). Assim se manifestou o CFOAB, a pedido da OAB/SC.

Contudo, em se tratando de curso de graduação em Direito não se afigura pedagogicamente salutar que a quase totalidade do aprendizado do educando seja concretizada distante do seu professor, tanto pela imaturidade jurídica dos alunos, quanto pela padronização de métodos do trabalho acadêmico e de formas de avaliação da EAD que conduzem à aprendizagem mecânica, a utilização mínima de conteúdos jurídicos instigantes e problematizadores, em suma, ao engessamento do pensar juridicamente. (OAB, 2007, p. 141)

Mas, apesar da defesa a partir de uma concepção de EAD, a meu ver, equivocada (talvez o projeto pedagógico específico apresentasse essas características), em outro momento do parecer, de autoria da OAB/SC, se

a este nível educacional, segundo atesta pesquisa realizada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2009 (a Unicamp traduziu e compilou alguns dados - <http://www.inovacao.unicamp.br/report/noticias/index.php?cod=602>. A pesquisa na íntegra pode ser acessada no site da OCDE, http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_39263238_43586328_1_1_1_37455.00.htm). Concordo, entretanto, que é necessário exigir dos cursos um patamar mínimo de qualidade sob pena de encerramento de suas atividades.

admite que, frente à expansão sem qualidade do ensino jurídico, “cumpra ter em vista providências que ponham um freio na expansão dos cursos, que priorizem a qualidade do ensino, que cortem cerce todo tipo de facilidade oferecida para a graduação em direito.” (OAB, 2007, p. 159)

É sabido que a expansão do ensino superior no Brasil se deu especialmente nas mãos da iniciativa privada (DURHAM, 2003; SAMPAIO, 2012), que, como vimos, pode ter uma vertente lucrativa e ou não-lucrativa (confessionais, comunitárias, filantrópicas). E não se pode deixar de registrar a intensa privatização na área da educação jurídica: em 2012, no geral, 34,2% dos cursos superiores como um todo são públicos, mas somente 11,6% do Direito o são. No caso de alunos matriculados, 27% dos matriculados na educação superior estão no sistema público de ensino, mas apenas 12,2% de matriculados em Direito estão nesse sistema. (INEP, 2012)

É importante destacar que a expansão privada não ocorreu de forma totalmente destacada das políticas públicas de acesso para a educação superior. Tanto os governos FHC, como os governos Lula corroboraram e aplaudiram a expansão do ensino superior no âmbito privado, mas foi o governo Lula que, a partir de meados dos anos 2000, teve que responder à grande expansão do ensino privado e criou o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Programa de Financiamento Estudantil (FIES)²⁷¹ são claramente voltadas para esse setor, com o poder público possibilitando o seu financiamento para alunos de menor renda, quer por meio de renúncia fiscal na concessão de bolsas integrais ou parciais (ProUni), ou pelo acesso ao crédito por parte do aluno-consumidor (FIES).

É fato que hoje uma parte substancial dos cursos superiores nas mais diversas áreas, inclusive o Direito tem vagas ociosas (cerca de 25%, conforme afirmado pelo Min. da Educação Aloisio Mercadante), então, para a maior parte dos cursos de Direito há uma necessidade do mercado em buscar e reter sua clientela.

Verdade também que nesse mesmo contexto o governo Lula proporcionou uma forte expansão da educação superior pública federal com o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

²⁷¹ Disponível em: < <http://sisfiesportal.mec.gov.br/>>. Acesso 15.05.2014

(Reuni)²⁷². Para aderir ao programa o número de vagas na IES deveria ser aumentado, o que levou à situação de que, desde o início do REUNI, em 2007, são 63,7% a mais de vagas, mas apenas 25,2% de aumento de professores. (MEC, 2012)

E já no final dos anos 2000, começa um novo movimento relacionado à área privada da educação superior.

Desde 2007, o processo de mercantilização do ensino superior brasileiro vem adquirindo novos contornos. Observa-se um forte movimento de compra e venda de IES no setor privado. Além das fusões, que têm formado gigantes da educação, as “empresas de ensino” agora abrem o capital na bolsa de valores, com promessa de expansão ainda mais intensa e incontrolável. (CHAVES, 2010, p. 491)

E cita os 4 grande grupos envolvidos nessa onda: Anhanguera Educacional, Estácio Participações, Kroton Educacional (Rede Pitágoras) e a SEB S.A. (COC). As IES que são incorporadas a esses grupos são normalmente pequenas e médias, no interior do país e endividadas.

O interessante desse processo para esta tese é ver que depois do *boom* da expansão entre os meios dos anos 1990 e 2000, várias IES não conseguem se manter porque, apesar da regulação do setor, essa não dava a devida importância para a parte financeira da educação. E a concorrência entre as prestadoras de serviço, muitas vezes brutal em termos econômicos (especialmente agressiva naquelas IES de massa), junto com a quantidade de vagas ociosas que foi se estabelecendo, com o atendimento paulatino da demanda reprimida, fez com que IES novas e tradicionais não suportassem a pressão, como foi o caso da Universidade Gama Filho (UGF), no RJ. Nesse sentido, a busca por segmentos de mercado parece ser uma alternativa inteligente no mercado, e nesse sentido surgem os cursos de Direito “para carreiras públicas”, que vamos explorar a seguir.

Outro aspecto relevante é o fato de que essas grandes empresas de ensino congregam sistemas de ensino e cursos de vários níveis de educação dentro da mesma empresa (entre eles, por exemplo, nível superior e de preparação para concursos), o que pode levar, além de problemas afetos à concorrência (competência do CADE), principalmente, a uma adequação dos

²⁷² Disponível em: < <http://reuni.mec.gov.br/>> . Acesso em 15.05.2014.

cursos superiores do conglomerado a determinadas demandas, com o intercâmbio de informações e expertise entre seus componentes, como o direcionamento de cursos de Direito para o mercado de concursos públicos (e Exame de Ordem). Isso pode fazer com que a crise do ensino jurídico se agrave e as interações institucionais entre o campo jurídico-acadêmico e os concursos públicos se tornem maiores e mais tensas na disputa de poder no campo jurídico, como procuraremos demonstrar adiante.

Horácio Wanderlei Rodrigues apresenta a crise do ensino jurídico no Brasil em três níveis (estrutural, funcional e operacional)²⁷³ gestadas antes dessa expansão mas por ela agravada. José Geraldo rejeita a ideia de crise atualmente, nos incitando ao trabalho e indicando que o direito criou figuras de futuro capazes de indicar caminhos para superação dessa crise (SOUSA JR., 2008).

Mas ao que pese a visão alentadora do professor, entendo que a crise é certa, visível e os indicadores do MEC e da OAB só confirmam isso. E, reconhecendo as questões centrais que tensionam o ensino de Direito no Brasil (questão histórica, questão didático-pedagógica, questão epistemológica e questão política), concordo com o diagnóstico seco de Horácio Wanderlei Rodrigues(2000):

Os que pretendem que os cursos jurídicos sejam meros formadores de técnicos em Direito os acusam de serem excessivamente teóricos. Os que pretendem que os cursos jurídicos sejam voltados a um questionamento da relação entre o Direito, a sociedade e o Estado, ou seja, que pretendem formar juristas críticos, os acusam de serem totalmente dogmáticos e práticos. E aqueles que desejam que os cursos não sejam meras fábricas de *práticos* e nem de *críticos*, mas

²⁷³ “Numa visão esquemática pode-se buscar uma visualização do aspecto múltiplo da crise do ensino jurídico, da seguinte forma: (a) nível estrutural, que engloba as crises dos paradigmas político-ideológico e epistemológico, envolvendo, portanto, a estrutura axiológica do próprio universo jurídico. É ele o nível fundamental, gerador, em grande parte dos demais níveis da crise; (b) nível funcional, que inclui as crises do mercado de trabalho e de identidade (decorrente da dissociação entre a imagem projetada e a prática concreta das atividades jurídicas e da indefinição sobre o papel social que cabe aos juristas) e de legitimidade (oriunda do conflito entre os valores proferidos pela prática do Direito e aqueles reivindicados pela sociedade). É ela relativa à qualidade do produto final do processo educacional e sua absorção pelo mercado de trabalho. Refere-se, portanto, à sua crise enquanto instância formadora de mão de obra qualificada para o desempenho de determinadas tarefas profissionais; e (c) nível operacional, que abrange o conjunto dos problemas referentes aos paradigmas curricular, didático-pedagógico e administrativo. Esses aspectos não dizem respeito diretamente ao conteúdo educacional, mas sim à sua forma de operacionalização concreta. São, portanto, instrumentos adequados à reprodução dos valores presentes na sua estrutura axiológica.” (RODRIGUES, 2000)

que desejam que o ensino do Direito desempenhe o papel de formar *profissionais conscientes de seu papel na sociedade* - a) operadores do Direito competentes para o exercício das várias profissões jurídicas; e b) conscientes do seu papel político dentro de uma sociedade em mudança - os acusam de não ministrarem aos estudantes os conteúdos teórico-práticos necessários.

A realidade do ensino jurídico no Brasil é que ele não forma, *deforma*.

Isso se vê na baixa aderência de formados à sua atuação no mercado de trabalho, que se explica tanto pela quantidade de bacharéis em Direito (que fica difícil dos postos existentes no mercado na área pública ou privada absorverem), como também da inadequação da formação jurídica às necessidades do que esse mesmo mercado demanda. Já falamos, inclusive, que na magistratura sobram vagas abertas, que os concursos não conseguem preencher. Também há muitos nichos de mercado que se referem a áreas mais específicas e mais recentes do direito e que exigem conhecimentos interdisciplinares. Sem dúvida essa é uma reflexão para o ensino jurídico que permite que cada curso de Direito, com base nas diretrizes curriculares, dê focos mais específicos à formação do seu bacharel. A DireitoGV é um claro exemplo dessa proposta, ao direcionar sua formação para o Direito dos Negócios, como esclarece José Reinaldo de Lima Lopes, professor da IES:

Na minha visão, penso que não estou formando profissionais que irão advogar apenas para empresas. Formo advogados que irão atuar em um ambiente macroeconômico dentro do qual o Estado tem um papel importantíssimo. [...] o Direito dos Negócios implica, quase que necessariamente, uma percepção adequada do Estado brasileiro. Nossa sociedade industrial, moderna, precisa de 'operadores' competentes, que percebam a sua participação na estrutura social" (*apud* ANGARITA, 2009, p. 108)

É certo que essa crise no ensino do Direito contemporâneo e a inserção profissional dos seus egressos foi agravada pela expansão, e não é uma exclusividade brasileira (EUA, com todas suas diferenças com nosso sistema, já diagnosticaram também esse descompasso²⁷⁴). É possível especular, no entanto, que aqui atingiu proporções mais acentuadas pela magnitude que o campo jurídico alcança na sociedade brasileira, desde a sua

²⁷⁴ A respeito, ver: <http://www.conjur.com.br/2013-set-24/formar-empresendedores-saida-adotada-faculdades-direito-eua>. Acesso em 15.05.2014.

gênese; pelo poder simbólico, como capital cultural incorporado, que o título de bacharel em direito (“doutor”) desempenha; e pelo tamanho mesmo da expansão, com o número imenso de bacharéis em Direito que foram forjados nessas “fabricas de ilusões” (JUNQUEIRA, 1999).

Assim, a expansão do ensino superior e a aparente “democratização” do acesso pode estar ocultando uma forma de manutenção da reprodução social. No julgamento sobre a constitucionalidade do Exame de Ordem, no ensino jurídico “vende-se um sonho, entrega-se um pesadelo” (STF, RE 603583), que tende a ser ainda mais feio para determinados grupos.

Justamente porque os mecanismos de eliminação agem durante todo o *cursus*, é legítimo apreender os efeitos desses mecanismos nos graus mais elevados da carreira escolar. Ora, vê-se nas oportunidades de acesso ao ensino superior o resultado de uma seleção direta ou indireta que, ao longo da escolaridade, pesa com rigor desigual sobre sujeitos de diferentes classes sociais. (BOURDIEU, 2007c, p. 41)

Tendo esse contexto e a LDB como referencial, creio que hoje podemos montar o seguinte do ensino superior, tendo como divisor de águas a expansão da déc. de 1990 e 2000.

- IES Públicas – estão presentes em todas as fases da política de educação superior brasileira, tendo também expandido bastante em âmbito federal durante os governos Lula, com o REUNI. Sendo educação gratuita, tem sempre uma atração grande de candidatos (os cursos de Direito normalmente estão entre os mais procurados, o que garante um ingresso qualificado, com alto capital cultural, econômico e social, como aponta Bourdieu, ao tratar do sistema educacional como reprodução), além de buscar contar com professores titulados (além de benefícios legais que estimulam a titulação). Por se tratar de serviço público e dispor de regimes de trabalhos mais rígidos (sem a existência de horistas), com baixa carga horária em sala (a LDB fala em pelo menos 8 horas semanais – art. 57) tende a estimular mais a prática de pesquisa e extensão, além de garantir maior liberdade para o ensino e estar menos sujeita a pressões decorrentes dos concursos públicos. Alta proporção de oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Pré-expansão e pós-expansão: não diferem muito entre si nas características citadas acima, a não ser no que diz respeito aos programas de

pós-graduação (mais presentes nas primeiras), além de exercerem um poder simbólico desigual no campo (pela tradição, pela qualificação do corpo docente etc.).

- IES confessionais, comunitárias e filantrópicas e IES particulares em sentido estrito

Pré-expansão: neste grupo observamos três movimentos bem distintos: um grupo continuou sua trajetória, muitas vezes aumentando seu número de cursos e vagas, mas sem alçar grandes voos expansionistas (as confessionais e comunitárias em geral, com exceções importantes como a Universidade Luterana do Brasil - ULBRA, que teve forte expansão, em especial para o norte do país); outro grupo de IES acompanhou o movimento e cresceu também (como o caso da Universidade Paulista - UNIP, e Universidade Salgado de Oliveira - UNIVERSO), oferecendo ensino de massa e muitas vezes formando um grupo educacional, absorvendo outras IES e atuando também na educação à distância; e um outro grupo não suportou a concorrência e foi absorvido por grupos educacionais (como a UGF no RJ, que tinha sido adquirida pelo grupo UniverCidade).

Pós-expansão: cursos isolados, em regiões periféricas, voltados para uma demanda reprimida da classe média emergente (cursos de massa); cursos diferenciados, voltados para áreas específicas e dirigidos para um público seletivo (“cursos de boutique”: DireitoGV, FGV Direito Rio, IDP, FACAMP, IBMEC); e cursos derivados de cursos preparatórios para concurso público (cursos para as “carreiras públicas”, que falaremos no próximo capítulo).

Outra categorização possível, que tem mais forte impacto no prestígio (posição do campo) e, certamente, na vida financeira das IES particulares, é o OAB Recomenda, que falaremos abaixo.

No mesmo período abordado, também há uma forte expansão da pós-graduação *stricto sensu*, que não tinha conseguido se consolidar na área durante o primeiro momento de crescimento do setor, a déc. de 1970, chegando à déc. de 1980 com meros 11 cursos de mestrado e 3 de doutorado e assim ficando praticamente estável até a década seguinte. (VARELLA; LIMA, 2012, p. 147-148) A pós-graduação em Direito só vai conseguir mesmo se expandir e conseguir seu lugar ao sol no campo jurídico-acadêmico durante a déc. de 1990, chegando na última avaliação a 84 cursos (53 mestrados, 30

mestrados/doutorados e 1 mestrado profissional) (CAPES, 2013a, p. 28). Também aqui a expansão do ensino privado na área jurídica foi avassaladora, com 49 cursos (dos 76 que constam da planilha da avaliação trienal 2010-2012²⁷⁵) pertencendo ao sistema privado de ensino, 64,5% do total de cursos (deles, 17 tem doutorado, 56,7% do total). Dos 8 cursos com nota 6, 3 são particulares, todas sem fins lucrativos. (CAPES, 2013b)

Esse crescimento veio em parte sob a demanda do crescimento dos cursos de graduação sob a regulação do MEC que valoriza a titulação do corpo docente. Vivemos um momento de diminuição do ritmo de abertura de novos cursos de graduação, mas há, paralelamente, a obrigatoriedade de universidades terem um número mínimo de programas de mestrado e doutorado até 2016 (Parecer CNE/CES 3/2010) o que certamente vai pressionar a área pela abertura de novos cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Até porque a área jurídica é bastante rigorosa, fechando realmente cursos que não atingem nota mínima. (VARELLA, LIMA, 2012, p. 147)

Outra frente de forte crescimento na pós-graduação *stricto sensu* refere-se aos cursos feitos no exterior por brasileiros, em especial no Mercosul, que solicitam revalidação do título. Como o ingresso nos programas normalmente é menos rigoroso (o que não quer dizer que seu desenvolvimento e conclusão o seja), e os cursos podem ser cursados de forma modular, isso tem atraído uma legião de brasileiros. Há 3 vezes mais brasileiros doutorandos na Argentina que no Brasil. (VARELLA, LIMA, 2012, p. 150) Ao que pese o acordo de reconhecimento de títulos entre os países do Mercosul, o entendimento majoritário é, até o momento, pela preservação da autonomia universitária na validação desses títulos, que são analisados caso a caso, mas há um intenso trabalho de bastidores, encabeçado pelos “doctores em Derecho” para um reconhecimento geral dos títulos. (STRECK, 2012)

Nesse sentido também, e atendendo a política da CAPES com a dimensão de inserção social (que o Direito ainda valoriza pouco em seu documento de área (apenas 10% - CAPES, 2013a, p. 4-5), a realização de cursos interinstitucionais (MINTERS e DINTERS – Portaria CAPES 67/2005), onde instituições promotoras (que já tem o curso de pós-graduação respectivo,

²⁷⁵ O relatório final informa que do total de cursos, 8 não foram informados, mas não esclarecem os motivos.

com boa avaliação) abre turmas especiais em uma instituição receptora, com o propósito de capacitar e titular docentes da IES ou da região (com os consequentes desdobramentos de fortalecimento de pesquisas, parcerias e novos programas que daí advém).

Ainda sobre a expansão da pós-graduação na área jurídica, acredito que mais dois pontos chamam a atenção no campo: o baixíssimo número de mestrados profissionais (apenas um, da DireitoGV), e o fato de que vários mestrados profissionais sobre o Judiciário estarem na área interdisciplinar (UFF e UFT, e da FGV/RJ, que encerrou as atividades).

5.4 Especialistas em ensino jurídico

Apesar da formação em Direito (e, conseqüentemente, dos cursos de Direito) ter uma presença marcante no Estado e na sociedade brasileira desde o início da colonização (bem como do Estado nos cursos jurídicos, na medida em que houve, na maior parte do tempo, regulação por parte do Estado no setor), é a partir das déc. de 1960 e 70 que podemos encontrar uma preocupação mais sistemática com o ensino jurídico ou do Direito (ou educação jurídica, como se busca chamar mais recentemente²⁷⁶. Aqui os dois termos serão utilizados indistintamente, salvo quando houver ressalva explícita.

É verdade que é possível encontrar textos sobre o ensino jurídico produzidos anteriormente, mas normalmente de forma pontual para algum evento específico, e sem estar inseridos em uma discussão, grupo ou reflexão mais abrangente, sendo as conferências de San Tiago Dantas em 1941 e 1955 na Faculdade Nacional de Direito²⁷⁷ as que parecem ter tido maior repercussão, acabando por motivarem as discussões posteriores. É com a reforma universitária empreendida pela ditadura no Brasil, a começar com a

²⁷⁶ Essa mudança de nomenclatura assenta-se na tríade clássica (e constitucionalmente previsto no art. 207) que, de modo indissociável, forma a educação superior (notadamente das universidades): ensino, pesquisa e extensão. O ensino, portanto, como transmissão de conhecimento, seria apenas um aspecto na formação do bacharel em Direito, ao lado da necessidade de produção de conhecimento (pesquisa) e responsabilidade social (extensão). (MARTINS, 2007)

²⁷⁷ Ambos publicados em ENCONTROS da UnB, 1979.

modificação da LDB de 1961 (pela Lei 5540/1968) e a criação do Conselho Federal de Educação, tendo como resultado da política voltada ao setor um forte aumento do número de cursos e vagas no ensino superior em geral e no jurídico, conseqüentemente, (VENANCIO FILHO, 1987, p. 317-19) que nasce uma maior percepção, preocupação e debate sobre a qualidade do ensino jurídico. Também importa destacar deste período, uma vez que afeta o campo, é a realização do 1º Seminário de Ensino Jurídico do IAB, em 1967²⁷⁸; o currículo mínimo dos cursos de Direito, de 1972; o desenvolvimento da pós-graduação e o sesquicentenário dos cursos jurídicos no Brasil em 1977. Todo esse contexto vai resultar na abertura de novas posições no ensino jurídico: mais cursos exigem mais professores, para o trabalho docente e funções acadêmico-administrativas; com maior oferta de pós-graduação, aumenta-se o número de mestres e doutores titulados e dá-se o início da profissionalização da carreira docente em Direito, com conseqüente repercussão na quantidade, qualidade e diversidade de pesquisas.

Isso leva ao nascimento de uma nova área de reflexão no campo jurídico-acadêmico, o ensino jurídico, e de novos atores no campo: os “especialistas em ensino” jurídico, como foram designados pelo MEC e OAB desde a década de 1980, e bem capturou Fabiano Engelmann (2006, p. 89).

Uma das faces mais visíveis da constituição desse “espaço acadêmico” é a emergência de uma literatura especializada sobre a “crise do ensino jurídico”. Tal produção propõe a análise da “crise do direito”, que é detonada, de acordo com as visões nativas, pela expansão e massificação do ensino superior. O conjunto de trabalhos que aborda a “crise do direito e do ensino jurídico” se constitui contra a “tradição jurídica” herdeira do bacharelismo imperial. Tradição que é identificada, por estes segmentos, a um modelo de ensino e produção doutrinária do direito, “dogmático” e “em crise”. (ENGELMANN, 2006, p. 78)

Duas publicações nos anos 1970 foram fundamentais para alavancar o ensino jurídico como um tema de importância no campo jurídico-acadêmico: as obras coletivas “Os cursos jurídicos e as elites políticas brasileiras” (1978), que tem um cunho mais histórico, a partir de uma análise do movimento de criação dos cursos de Direito no séc. XIX e seu desenvolvimento; e “Encontros da UnB: ensino jurídico” (1979), que mostra

²⁷⁸ Conforme informação de VENANCIO FILHO, 1982, p. 326-327.

uma preocupação maior com o papel atual da “elite brasileira educada nos cursos jurídicos”. (p. 9) Durante a déc. de 1980 e início de 1990 outros autores se dedicaram ao tema, publicando individualmente trabalhos monográficos, muitas vezes fruto de pesquisas de trabalhos de pós-graduação *stricto sensu*. Ou seja, o ensino jurídico como um alvo de preocupação da pesquisa acadêmica começa a se delinear.

O que essa produção do período tem em comum²⁷⁹ é a apresentação de um diagnóstico de crise no ensino jurídico. A crise assenta-se, então, tanto no “ensino do direito de forma errada e como errada concepção do direito que se ensina. O primeiro se refere a um vício de metodologia; o segundo, à visão incorreta dos conteúdos que se pretende ministrar” (LYRA FILHO, 1980, p. 5) Ou seja, as questões se pautavam em torno do que se ensina e de como se ensina; o que é Direito e conhecimento jurídico e quem deve ser o egresso do curso de Direito, e como deve se dar a sua formação. Ou seja, a questão do ensino jurídico não ficava restrita a ele mesmo.

Nesta discussão das relações entre o estado e sistema jurídico emerge nos anos 80 um tema candente que desafiará o estado liberal em seus preceitos chaves, como a igualdade formal perante o estado, ou, de uma forma mais específica a desigualdade do acesso à Justiça. A crise no espaço de atuação e domínio da classe jurídica a fará repensar as necessidades e funções da formação jurídica numa sociedade em profunda transformação em que todavia, os dilemas de um ordenamento mediatizador e portador de direitos não garantidos na estrutura econômica e social não poderiam ser tomados apenas como sinal de ineficácia do jurídico.

A crise do ensino foi portanto absorvida no conceitual da crise do próprio sistema jurídico. (FELIX, 1998, p. 5, grifos nossos)

Logo, a formação jurídica passava também por uma formação mais crítica, abrangente e interdisciplinar que respondesse aos desafios da transição democrática e do mercado de trabalho.

Com a entrada nos anos 1990, e a mudança que passa a organização da educação superior depois da CB/1988 (a expansão da educação jurídica de graduação e pós-graduação, bem como os espaços de

²⁷⁹ Horácio Wanderlei Rodrigues dedica o segundo capítulo de sua dissertação de mestrado, posteriormente publicada no livro “Ensino jurídico: saber e poder” (1988), a uma análise detalhada sobre o pensamento de vários autores que compõe essa primeira leva de reflexão sobre o ensino jurídico.

publicação), o movimento do campo de construção de uma especialidade ligada ao ensino jurídico se torna ainda profícuo, com uma intensa produção em teses, dissertações, artigos científicos, livros, coletâneas e encontros que vão tratar do tema. A preocupação com a qualidade do ensino jurídico veio acompanhada de uma ampla regulação da área e o amadurecimento do campo do conhecimento voltado a esse tema (FELIX; SANTOS, 2011, p. 147)²⁸⁰, mas deve-se admitir que isto não foi suficiente para realizar uma expansão com excelência, que, de resto, nunca foi uma marca presente nessa história de pouco mais de 180 anos.

É desse plantel de dentro da área jurídica que se dedica e se preocupa com ensino jurídico que saíram praticamente todos os que participaram (alguns participam até hoje) dos diversos momentos em que foram instituídas comissões pelo MEC de “especialistas de ensino” na regulação da educação jurídica nacional (como se aponta ao longo do texto). Muitos também participa(ra)m de comissões de avaliadores do MEC, bem como de comissões de ensino jurídico da OAB e da ABEDI em algum momento .

Fabiano Engelmann também aponta que “a ocupação das comissões de ensino possibilitou também a reconversão da expertise na consultoria para a fundação de cursos de direito, ao longo da década de 90.” (2006, p. 92) Ou seja, esse capital cultural e simbólico também foi transformado em capital econômico por alguns desses especialistas, no contexto da expansão do ensino jurídico.

Esse capital ligado à especialização em ensino jurídico, por sua vez, se legitima dentro do campo jurídico, na medida em que passa a integrar espaços públicos decisórios, notadamente as comissões de especialistas em ensino jurídico que são responsáveis, por meio da OAB e MEC, pela construção dos contornos normativos dos cursos de Direito e sua manutenção.

Se da primeira Comissão de especialistas convocada pelo MEC no início da déc. de 1980 não redundou a aprovação da proposta de novo currículo, melhor sorte terá aquela da déc. de 1990, cujo resultado dos trabalhos levou à edição da Portaria MEC 1886/1994, configurando nas

²⁸⁰ A partir de uma pesquisa no Diretório dos grupos de pesquisa do CNPQ em 2009 foram encontrados 16 grupos cadastrados que tinham ao menos uma linha de pesquisa diretamente relacionada ao tema.

primeiras diretrizes curriculares dos cursos de Direito no Brasil (RODRIGUES, 2005, p. 71-83) Depois disso, em todos os momentos que o MEC quis promover alguma ajuste ou mudança na educação jurídica essa categoria de agentes se fez presente.

E apesar de toda a movimentação em torno do tema, na onda de expansão dos cursos de Direito, não encontramos nenhuma outra iniciativa ou espaço significativo ou institucional para discussão e publicação da área durante a déc. de 1990 fora dos espaços de seminários, congressos e livros da OAB. Certamente ocorreram muitos seminários e encontros isolados (inclusive promovidos por empresas de consultoria em educação) em virtude da Portaria 1886/1994 e da política de avaliação dos cursos e IES do MEC, além de discussões no próprio CONPEDI (que ainda não lançava os anais dos congressos e encontros), mas não foi possível encontrar maiores informações a respeito (não esqueçamos o uso das então novas tecnologias da informação estavam apenas começando naquele momento).

Já a partir da déc. de 2000, o cenário de discussão do ensino jurídico se intensifica, com o surgimento de novos atores no campo e de espaços mais específicos para publicação e discussão: a ABEDI com seus congressos, o CONPEDI com grupos de trabalho especificamente com essa temática (cujas participações serão meu próximo alvo de pesquisa), além de um novo grupo de professores, ligados à implantação do projeto da escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP – DireitoGV), com uma proposta pedagógica inovadora, que inclui a interdisciplinaridade, o estudo por meio de casos (e a construção de uma Casoteca), a alta carga horária, o uso intensivo das tecnologias da informação e o regime integral (com dedicação à pesquisa) de boa parte dos professores, entre outras propostas diferentes dos cursos existentes até então (até mesmo entre as IES públicas mais renomadas) (ANGARITA, 2009). Na mesma época a FGV/RJ também monta seu curso (FGV Direito Rio), dirigido por Joaquim Falcão, que foi um dos primeiros pesquisadores sobre ensino jurídico na déc. de 1970.

Ambas as escolas vão se preocupar com as questões que envolvem o ensino jurídico, e gerar novas preocupações e abordagens metodológicas em seus estudos, com forte viés empírico sempre, e utilizando diversas técnicas e procedimentos tão diversos entre si, como incomuns na

produção jurídica tradicional, como o quantitativo e a etnográfica. Muitos estudos são produzidos e publicados por ambas as escolas, tendo a DireitoGV uma seção exclusiva no seu site sobre metodologia de ensino e lançado recentemente o Observatório do Ensino de Direito (OED)²⁸¹ com seu primeiro produto: uma pesquisa estatística sobre os professores de Direito, com base nos dados do Censo Nacional da Educação Superior 2012 do INEP.

Vale destacar que a FGV é a entidade que executa o Exame de Ordem, por meio da FGV Projetos. Como a FGV é uma instituição bastante descentralizada na sua gestão, seria interessante saber até que ponto as reflexões sobre o ensino jurídico produzidos em seus cursos de Direito alcançam a discussão sobre elaboração do Exame com a OAB, mas não encontramos nada a respeito.

Interessante constatar, portanto, que o campo jurídico-acadêmico como objeto de estudo de atores desse mesmo campo é uma preocupação ininterrupta e bastante diversificada. Seu vigor demonstra uma preocupação dos atores que detem esse capital relacionado à educação em Direito de manter e expandir seu valor dentro do próprio campo jurídico-acadêmico, como forma de seus agentes disputarem poder no campo jurídico como um todo.

5.5 Agentes do campo jurídico-acadêmico

Além dos entes públicos da regulação da educação superior que já apresentamos, claro que os principais atores do campo jurídico-acadêmico são os professores e alunos. Sobre os professores, já apontamos o estudo quantitativo recente da DireitoGV que traz um retrato objetivo de quem é o docente em Direito no Brasil, com base na sistematização e interpretação dos dados do último censo da educação superior publicado pelo INEP em 2012. Retornaremos a essa pesquisa nos tópicos seguintes. Não encontramos nenhuma entidade representativa dos professores de direito especificamente, a não ser a Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB), mas, por se dedicar a um ramo específico do Direito, ela não foi

²⁸¹ Disponível em: < <http://direitogv.fgv.br/observatorio-ensino-direito>>. Acesso em 14.05.2014

alvo da pesquisa. A Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDI) e o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), que serão abaixo apresentados, não tem propriamente uma atuação de representação docente (ainda que a ABEDI tenda a cumprir um pouco essa função no que tange aos docentes de graduação), mas de espaços de produção acadêmica de conhecimento sobre o Direito e a educação jurídica, além de atuação política e institucional na regulação da graduação e pós-graduação em Direito. Já as Comissões de Advogados Professores da OAB parecem também responder por apenas uma fração da categoria. Assim, é interessante notar a falta de entidades específicas da classe, em uma área tão gregária e afeita a confrarias como a jurídica.

Sem dúvida o perfil médio do professor de Direito é de trabalho em tempo parcial e em IES privada, o que não favorece uma profissionalização do setor, que já ocorre, no nosso entender, mas de maneira ainda muito germinal. De qualquer forma, essa ausência de articulação entre os pares já é, por si só, um traço que dificulta que se identifique o profissionalismo (BONELLI, 2002, p. 18-19) no setor.

Já com relação ao aluno de Direito, o ENADE tem um questionário socioeconômico²⁸² que pode dar valiosas informações sobre esse vértice da educação jurídica. Além do perfil do alunado, o questionário também traz perguntas a respeito da percepção do aluno sobre diversas facetas da educação jurídica, como a pesquisa, a extensão, a didática, a infraestrutura... ou seja, todas aquelas dimensões que as IES informam ao INEP para sua avaliação, só que sob o olhar discente, que permite tanto detectar eventuais informações distorcidas prestadas pelas IES, como perceber como o aluno recebe e interpreta determinadas ações e diretrizes da educação superior. Infelizmente não encontramos nenhum trabalho sobre esses dados, então é esperar que algum grupo ou pesquisador se interesse e se aventure por esse rico banco de dados. Talvez, tomara, o próprio OED da DireitoGV que já se dedicou aos docentes. Discentes de Direito também são associados das

²⁸² Como já apontado na nota 266, o último Relatório Síntese do ENADE-Direito 2012 pode ser acessado em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/relatorio_sintese/2012/2012_rel_direito.pdf. Acesso em 15.05.2014.

entidades apontadas acima, sendo o CONPEDI voltado para os pesquisadores e pós-graduandos.

Mas falar de ensino superior no Brasil, com o cenário que muito brevemente apresentamos, também é falar das entidades sem fins lucrativos ou das empresas que atuam no setor e suas representações. Já vimos que o mercado da educação superior brasileiro é composto em grande parte por entes privados, de diversas grandezas e qualidades. Esses, apesar de não se voltarem exclusivamente para a área jurídica, têm, portanto, forte impacto no campo. São representados por diversas associações, muitas das quais se reúnem no Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FORUM)²⁸³, que busca, além da apresentação de propostas técnicas ligadas à regulação e financiamento do ensino superior, também atuar politicamente em defesa deste setor do mercado. Um dos princípios norteadores da entidade que chama a atenção para os fins desse trabalho são: “As entidades de classe - ao se preocuparem com a formação acadêmica - interferem indevidamente na vida institucional e dão menos atenção à atribuição que lhes compete que é a regulamentação e a fiscalização do exercício profissional”, em um claro recado à OAB e às outras entidades que estão se mobilizando para terem exames similares (ou já o tem, como o CFC), entre outras questões como carga horária, qualificação de professores etc. Outra bandeira importante do Fórum é a inclusão da nota do ENADE no histórico do aluno. Atualmente, o Fórum participa do CCT-Política regulatória do ensino jurídico do MEC.

No âmbito público, a Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) faz a defesa dos interesses das instituições públicas em geral e também participam do mesmo CCT.

Certamente no campo do ensino jurídico a OAB tem papel de destaque, tendo em vista que, das instituições envolvidas com a discussão da educação jurídica²⁸⁴, a OAB é a instituição que mais teve participação junto aos órgãos regulatórios e jogou papel decisivo na construção do ensino jurídico

²⁸³ Disponível em: < <http://www.forumensinosuperior.org.br/>>. Acesso em 15.05.2014.

²⁸⁴ No âmbito da pesquisa e da pós-graduação, a única relação que encontramos com a OAB é uma orientação emitida pela CAPES em função de uma recomendação da OAB (pela Comissão Nacional de Relações Institucionais) relativa ao combate ao plágio. Disponível em: < http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/OrientacoesCapes_CombateAoPlagio.pdf>. Acesso em 15.05.2014.

como um tema próprio, fonte de capital para os agentes que ocupam o polo mais acadêmico no campo jurídico.

A OAB começa surgir como agente institucional no campo do ensino jurídico em 1991 quando cria sua primeira Comissão de Ciência e Ensino Jurídico. De lá para cá a Comissão consolidou-se na entidade e foi a responsável por proporcionar espaços de reunião, discussão e publicação de reflexões sobre o ensino jurídico desde então. Foram 12 seminários nacionais sobre o tema (10 de Ensino jurídico e os 2 últimos de educação jurídica) e pelo menos 11 livros, entre OAB Ensino Jurídico e OAB Recomenda²⁸⁵. Infelizmente o conjunto deste material não se encontra sistematizado para consulta ou aquisição, nem acessível digitalmente nem no site do CFOAB²⁸⁶, nem da Editora da OAB²⁸⁷.

O OAB Recomenda²⁸⁸ é outro instrumento de ação e força da OAB no campo do ensino jurídico. Com mais de 500 cursos de Direito no Brasil em 2001, quando criado, a lista desenvolvida pela OAB que leva em conta especialmente a aprovação dos alunos no Exame de Ordem e avaliação do ENADE, ocupou um lugar vago de, alguma forma, dar alguma clareza ao campo. A OAB insiste que não é um ranking.

O Selo OAB Recomenda configura-se como um programa simbólico, ético, valorativo, provocativo e instigante que, longe de ser um ranking ao exercer mais um diagnóstico e menos uma classificação, incorpora a concepção de que a dignificação e a sedimentação da confiança no Direito transitam

²⁸⁵ Sobre os livros da OAB Ensino Jurídico: OAB. **OAB Ensino Jurídico**: diagnósticos, perspectivas e propostas. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1992; OAB. **OAB Ensino Jurídico**: parâmetros para elevação de qualidade e avaliação. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1993; OAB. **OAB Ensino Jurídico**: novas diretrizes curriculares. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1996; OAB. **OAB Ensino Jurídico**: 170 anos de Cursos Jurídicos no Brasil. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1997; OAB. **OAB Ensino Jurídico**: Balanço de uma Experiência. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2000; OAB. **OAB Ensino Jurídico** – formação jurídica e inserção profissional. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2003; OAB. **OAB Ensino Jurídico**: O futuro da universidade e os cursos de Direito - novos caminhos para a formação profissional. Brasília: OAB, 2006; OAB. **OAB Ensino Jurídico**: A Docência Jurídica no Contexto do Ensino Superior na Contemporaneidade. Brasília: OAB, 2009; OAB. **OAB Ensino Jurídico**: Desafios rumo à educação jurídica de excelência. Brasília: OAB, 2011. Do OAB Recomenda: OAB. **OAB Recomenda**: Um Retrato dos Cursos Jurídico. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2001; OAB. **OAB Recomenda**: em defesa do ensino jurídico. 2. ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2004; OAB. **OAB Recomenda**: por um ensino de qualidade. 3. ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2007; OAB. **OAB Recomenda**: indicador de educação jurídica de qualidade. 4. ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2011.

²⁸⁶ Disponível em: <<http://www.oab.org.br/>>. Acesso em 10.05.2014.

²⁸⁷ Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/default.asp>>. Acesso em 10.05.2014.

²⁸⁸ Disponível em: < <http://www.oab.org.br/servicos/oabrecomenda>>. Acesso em 10.05.2014.

obrigatoriamente pela credibilidade e qualidade dos cursos jurídicos. (MELO *apud* GELLER, 2012, p. 11)

Não é um ranking, mas é um Selo! Uma chancela, um certificado de qualidade. E com isso, é fato que a educação jurídica tornou-se ainda mais refém do Exame de Ordem, especialmente no sistema de ensino privado que vê nessa classificação uma grande chance de afirmar sua qualidade e atrair e reter alunos.

No campo da regulação, é sabida a participação da OAB em praticamente todas as fases desde desse processo desde a redemocratização, tendo influenciado decisivamente na formulação das primeiras e marcantes diretrizes curriculares da área, que vieram a tona com a Portaria MEC 1886/1994, e logo em seguida lhe foi atribuído o poder de opinar na autorização e reconhecimento de cursos de Direito (RODRIGUES, 2005; FEITOSA NETO, 2006).

Na revisão das diretrizes curriculares até a aprovação da Resolução CNE/CES 9/2004 também a OAB esteve presente. Mas, a partir daí, surge um novo ator institucional na área do ensino jurídico: a ABEDI, que vai passar a compor os grupos colegiados formados pelo MEC que dizem respeito à educação jurídica desde então.

Quando a nova fase de supervisão na educação superior foi iniciada, em 2007, também foi o Direito o curso precursor, por provocação da OAB a partir do cruzamento dos dados entre a avaliação ruim do ENADE/IDD e baixos resultados dos Exames de Ordem, quando se observou que englobavam praticamente o mesmo grupo de instituições de ensino. Aqui novamente eram três os atores: MEC, OAB e ABEDI.

Nesse meio tempo, começaram a aparecer na OAB as comissões voltadas para os professores advogados. Ela foi criada no CFOAB como uma Comissão Especial de Estudo da Situação do Advogado Professor, em 2011, depois transformada em Comissão Especial de Apoio ao Advogado Professor²⁸⁹. Na gestão atual ela não consta da lista de estrutura das comissões. Foi encontrada em Goiás a Comissão do Advogado e na Bahia a

²⁸⁹ Disponível em: < <http://www.oab.org.br/institucionalconselhoederal/comissoes>>. Acesso em 15.05.2014.

Comissão de Valorização e Defesa do Advogado Professor, que é, literalmente, a pauta comum de todas elas.

Em março de 2013, MEC e OAB firmam um termo de cooperação anunciado pela imprensa e pela própria entidade como inédito, o que leva à conclusão que as parcerias havidas até então se devam pontualmente, sob a batuta do MEC. Fruto dessa parceria, é designada uma comissão (uma Câmara Consultiva Técnica - CCT) para a formulação de uma nova política regulatória da educação jurídica, a reformulação das diretrizes curriculares nacionais e a avaliação dos cursos de Direito (BRASIL, MEC, 2013). Já apontamos as outras entidades que integram a CCT junto com a OAB e MEC.

Uma das ações que a OAB se propôs a fazer foi realizar audiências públicas por todo o Brasil a fim de discutir com a comunidade jurídico-acadêmica 8 pontos referentes à educação jurídica:

1. Diretrizes Curriculares, propostas de aprimoramento, possível inclusão de novas matérias;
2. Avaliação e instrumento de avaliação do curso de Direito. Necessidade de instrumentos diversificados ou manutenção de um único para o processo regulatório dos cursos jurídicos. Necessidade de novos parâmetros a serem considerados na avaliação (Exame de Ordem, etc.);
3. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE): resultados dos últimos exames; contribuição que o exame trouxe ao ensino jurídico; redução do intervalo entre as aplicações do exame; o exame como parâmetro de qualidade do ensino;
4. Vaga para a OAB no Conselho Nacional de Educação, que representa aproximadamente 800 mil advogados e participa do processo regulatório dos cursos jurídicos, com seus pareceres;
5. Propostas para aprimoramento do Núcleo de Prática Jurídica e do estágio curricular;
6. Estímulo ao aprimoramento docente nas Instituições de Ensino Superior públicas e privadas;
7. Concepção pedagógica dos cursos jurídicos;
8. Aprimoramento do E-MEC (sistema que tramitam processos)

Depois das audiências ocorrerem em todas as seccionais, ocorreu uma grande audiência no CFOAB²⁹⁰, onde José Geraldo de Sousa Jr. foi homenageado em nome dos professores de Direito.

O processo continua em andamento, com a OAB compondo o grupo colegiado, mas, estranhamente, a OAB já apresentou ao MEC suas principais propostas (OAB, 2014) que são divididas em 3 pontos:

1. avaliação do curso: ENADE anual e com nota no histórico do aluno; instrumentos diferentes para cada ato de supervisão; estabelecimento de necessidade social (conforme critérios indicados como população, número de vagas já existentes, capacidade de absorção profissional) para a abertura de novos cursos; critérios mais rigorosos para reconhecimento e renovação de reconhecimento (que obrigatoriamente deve incluir o desempenho no Exame de Ordem); comprovação da conformidade das IES aos direitos trabalhistas;

2. diretrizes curriculares: inclusão de pelo menos 6 novos conteúdos nas diretrizes; aumento de carga horária de sala de aula e diminuição para atividades complementares; TCC individual e com defesa perante banca;

3. “Vaga permanente reservada a OAB no Conselho Nacional de Educação – CNE”.

Em um primeiro olhar vê-se um considerável aumento de poder da OAB no âmbito da educação jurídica (nenhuma outra entidade não educacional tem assento no CNE), bem como uma clara tentativa de limitar a expansão, mas chama a atenção o fato de que o documento não toca no ponto que, a meu ver, mais está relacionada à área fundamental da OAB: o estágio e a prática profissional.

Por toda a competência legal, estrutura e legitimidade institucional que a OAB detem na sociedade em geral, é evidente a força que ela exerce no campo da educação jurídica e não apenas no prático-profissional relacionado à advocacia, sua vocação inicial.

A outra entidade que está diretamente envolvida no campo jurídico-acadêmico, de forma ainda mais pura ou intensiva, uma vez que essa é sua fundamentação essencial, é a ABEDI. Fundada em 2001, é fruto direto da

²⁹⁰ Disponível em: < <http://www.oab.org.br/noticia/26261/audiencia-publica-do-ensino-do-direito-reune-grande-publico-na-oab>>. Acesso em 10.05.2014.

inquietação e da ação dos especialistas em ensino jurídico forjados nos cursos de pós-graduação desde a déc. de 1970, que já tinham atuado na educação jurídica via OAB ou MEC, e eram professores de IES, em graduação e pós-graduação (CERQUEIRA, 2010?). Desde a sua atuação na polêmica envolvendo as diretrizes curriculares no início de 2000 (Parecer CNE/CES 146/2002, principalmente) tornou-se um interlocutor importante junto ao MEC, haja vista ser um polo de reflexão específica sobre o ensino jurídico.

Em 2014 foi realizado seu 8º Congresso Nacional e além dos anais respectivos, a entidade também ajudou a organizar e lançar livros²⁹¹ sempre sobre esse tema, sob os mais diversos recortes, objetos, metodologias e ideologias.

É dessa expertise que provem sua legitimidade e força no campo, vez que de todas as entidades aqui citadas (com exceção, talvez, das discentes) é a menor em estrutura e números de associados. Até por isso, talvez, o site seja o mais carente e nem os anais publicados (mesmo os eletrônicos) não estão disponíveis para acesso pelo site da entidade, o que certamente restringe muito a circulação da produção de qualidade ali produzida e, conseqüentemente, sua força no campo (uma vez que é justamente dali que advem seu capital).

O CONPEDI, por sua vez, não tem uma atuação institucional relevante no âmbito do ensino jurídico de graduação, ao que pese o papel relevantíssimo que ele desempenha no desenvolvimento da pesquisa jurídica e na discussão de marcos que vão balizar a organização da pós-graduação da área, no espaço relativamente estreito que o SNPG deixa para as áreas adequarem.

Existente desde 1989, quando começou a organizar seus eventos semestralmente, a partir de 2004 começou a publicar os trabalhos apresentados em anais, o que se mantém até hoje, sendo um veículo fundamental de circulação da produção da pós-graduação brasileira.

²⁹¹ CERQUEIRA, Daniel Torres e outros (org.) **180 anos do ensino jurídico no Brasil**. Campinas: Millenium editora, 2007; CERQUEIRA, Daniel Torres; FRAGALE FILHO, Roberto (org.). **O ensino jurídico em debate: o papel das disciplinas propedêuticas na formação jurídica**. Campinas: Millenium editora, 2007

Sobre o tema do ensino jurídico, em consulta aos anais publicados online²⁹², vemos que desde 2005 há grupos de trabalhos de metodologia da pesquisa jurídica, mas em 2006 surge, para nunca mais sair, grupos de trabalhos (GTs) dedicados especificamente ao ensino jurídico (mas sempre associados à pesquisa, à metodologia ou ao direito à educação ou direito educacional).

Vejamos (do encontro ou congresso²⁹³ indicado até o seguinte mantém-se a mesma estrutura de GTs):

Tabela 5 – Grupos de trabalho (GTs) do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI) relacionados à pesquisa e à educação em Direito

2005.1 (Marília) – Metodologia da pesquisa aplicada ao Direito
2006.1 (UNICAP) – Ensino jurídico e metodologia da pesquisa
2009.1 (CESUMAR) – Ensino do Direito no Brasil: regulação, supervisão e experiências
2009.2 (FMU) – Direito e educação / Ensino do Direito no Brasil: regulação, supervisão e experiências
2010.1 (UFC) – Ensino e metodologia jurídicos
2010.2 (UFSC) – Direito e educação/ Ensino e metodologia jurídicos
2012.1 (UFU) – Direito, educação, ensino e metodologia jurídicos

Fonte: Anais do CONPEDI 2005-2013²⁹⁴ e Edital do CONPEDI 2014.1 (UFSC)²⁹⁵ (construção da autora).

Cada GT tem em média 20 artigos de praxe, assim se vê que, não obstante não ser um espaço específico, é um espaço privilegiado e estratégico para o debate e o fortalecimento do campo, até porque os critérios para seleção dos trabalhos são bem marcadamente acadêmicos (avaliação cega pelos pares).²⁹⁶

A Federação Nacional de Estudantes de Direito (FENED)²⁹⁷ surgiu em 1996, no Encontro Nacional de Estudantes de Direito (ENED), de Niterói, com o fito de congregar e representar o movimento estudantil da área

²⁹² Os anais de 2004 não estão acessíveis digitalmente, apenas desde 2005. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/conteudo.php?id=2>>. Acesso em 15.05.2014.

²⁹³ O CONPEDI denomina o evento do primeiro semestre de Encontro, e o do segundo, de Congresso.

²⁹⁴ Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/conteudo.php?id=3>>. Acesso em 10.05.2014.

²⁹⁵ Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/eventos/?id=122&idConteudo=165>>. Acesso em 10.05.2014.

²⁹⁶ O CONPEDI está iniciando institucionalmente sua internacionalização e em recentíssimo edital pra chamada de trabalho para o I CONPEDI/BARCELONA, não consta GT sobre educação jurídica, como tema específico.

²⁹⁷ Disponível em: <<http://www.fened.org.br/>>. Acesso em 10.05.2014.

jurídica. Apesar de existir na sua estrutura uma “Pasta de Ensino Jurídico e Pesquisa” e da preocupação com a educação jurídica ser parte de suas finalidades, não encontramos senão manifestações a respeito da necessidade da FENED ter um diálogo mais ativo com o MEC; nenhum indicativo que a FENED realize ações específicas no campo²⁹⁸.

Ainda no âmbito estudantil, mas da pós-graduação *stricto sensu*, a Federação Nacional de Pós-graduandos em Direito (FEPODI)²⁹⁹ é recente (fundada em 2010), mas vem se articulando bem com as entidades já existentes, como CONPEDI e ABEDI, participando dos seus eventos, e realizando seus próprios, com apresentação de trabalhos e publicação dos anais. Convém ressaltar que a preocupação específica da FEPODI está relacionada à pesquisa jurídica propriamente, não tendo sido encontrada nenhuma ação voltada à regulação ou à reflexão do ensino jurídico como um todo, nem no estatuto, nem no site, nem nos eventos (por meio dos anais, ainda que haja alguns trabalhos sobre ensino jurídico).

Uma última entidade civil a ser localizada no campo estritamente jurídico-acadêmico é o Colégio Brasileiro de Faculdades de Direito (CBFD)³⁰⁰. Formada em 1977, não tem atuação marcante na área, sendo sua participação mais efetiva no começo dos anos 2000, quando também se manifestou contrária à aprovação do Parecer CNE/CES 146/2002, mas praticamente não exerce nenhum poder no campo jurídico-acadêmico atual.

No campo prático-profissional a ENFAM tem um projeto-piloto em andamento de uma disciplina a ser ofertada chamada “Magistratura: vocação e desafios”. A disciplina é dividida em 4 módulos (a importância da vocação para a carreira de juiz, interdisciplinaridade e papéis do juiz, desafios presentes e futuros da magistratura, e ética) e está sendo desenvolvido em 17 instituições que fazem parte do OAB Recomenda e que fizeram parceria com a ENFAM. Interessante notar que o concurso público é aparentemente ignorado como uma etapa obrigatória entre a vocação e o exercício profissional.

²⁹⁸ A OAB tem uma Comissão Especial dos Estudantes de Direito, aparentemente criada a partir de uma parceria com a União Nacional dos Estudantes (UNE) e FENED que teria “como principal tarefa assessorar a entidade em questões referentes ao aperfeiçoamento do ensino jurídico no País”, mas não foi possível conhecer mais a respeito da mesma. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/16182/oab-criara-comissao-de-assuntos-academicos-juntamente-com-a-fened>>. Acesso em 10.05.2014.

²⁹⁹ Disponível em: <<http://www.feodi.org/>>. 10.05.2014.

³⁰⁰ Disponível em: <<http://colegiobrasileirofd.blogspot.com.br/>>. Acesso em 10.05.2014.

No âmbito público, além dos órgãos e entidades da educação superior, já indicadas acima, para o âmbito dos cursos de Direito é importante ainda destacar o papel que o Ministério da Justiça (MJ) vem desempenhando. Pelo menos 3 órgãos do MJ tem atuação no campo jurídico-acadêmico, ainda que não de modo sistemático nem global.

A Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e Secretaria da Reforma do Judiciário (SRJ)³⁰¹ já estiveram presentes em uma comissão do MEC (e OAB) em 2005, com vistas a parametrizar os indicadores de avaliação para autorização para abertura de novos cursos (BRASIL. MEC, 2005, p. 2-3).

A Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) tem desde 2007 o projeto “Pensando o Direito”³⁰², com vistas a “promover a democratização do processo de elaboração legislativa no Brasil.” Para tanto, por meio de seleções públicas (não exclusiva para a área jurídica, mas majoritariamente ocupada por ela) contrata equipes de pesquisa para elaborar estudos (privilegiando a pesquisa aplicada e empírica) sobre temas de interesse do órgão. Deste modo o projeto aproxima a Academia do Parlamento pois “permite que a discussão política seja associada a argumentos, dados e informações embasados em pesquisas com comprovação empírica, propiciando a construção de normas mais democráticas e efetivas.” É certo que é uma atuação bastante pontual e que não, mas para uma área ainda carente em pesquisa, ainda mais de cunho empírico, acaba sendo uma ação relevante promover um programa com esse objetivo e de forma contínua.

Atualmente, a SRJ volta ao cenário do ensino jurídico de forma institucional em um espaço de bastante poder no campo jurídico-acadêmico: a participação na CCT - Política Regulatória do Ensino Jurídico do MEC (que está em andamento, como vimos acima). Essa caminhada vem pelo menos desde o governo Lula (quando é promulgada a EC 45/2004), tanto participando de discussões que envolvem a educação jurídica como promovendo vários projetos que envolvem a formação e a pesquisa jurídicas, com vistas a conhecer melhor para intervir no sistema de justiça, inclusive no que se refere ao ingresso nas carreiras jurídicas, como ocorreu na uniformização dos

³⁰¹ Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/reforma/>>. Acesso em 10.05.2014.

³⁰² Disponível em: < <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/>>. Acesso em 10.05.2014.

critérios de seleção e organização das carreiras da Magistratura e MP na EC 45/2004.

Nesse contexto de perspectivas de profundas mudanças, as iniciativas do Ministério da Educação, construídas de forma articulada com a Ordem dos Advogados do Brasil e o Ministério da Justiça, ganham destaque para, por um lado, sincronizar o ensino jurídico com os novos desenhos que se postulam para os sistemas de justiça e, por outro lado, consolidar de parâmetros claros e objetivos para análise dos pedidos de autorização de novos cursos de direito.

Esta articulação complementa e aprofunda o projeto de Reforma do Judiciário, na medida em que toca um dos problemas do sistema de justiça, ou seja, a fraca sincronia entre a formação do operador do direito, as demandas colacionadas pelos movimentos sociais e as respostas oferecidas pelo aparato oficial. Não se pode negar que uma das mais importantes e desafiadoras reformas que devem ser empreendidas é a mudança da mentalidade dos advogados, públicos e privados, magistrados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública e autoridades policiais. Sem dúvida, seria inútil reformar instituições, procedimentos e prédios se os seus operadores e usuários permanecerem utilizando paradigmas cognitivos há muito superados. (BRASIL. MEC, 2005, p. 16)

Para a execução dos projetos da SRJ/MJ são comuns as seleções públicas que envolvem cursos de Direito, com grupos de professores e alunos. Também nesse sentido, a parceria com a OAB é constante, inclusive com a Comissão de Educação Jurídica, com a qual desenvolveu o Projeto Pacificar, com vistas ao “apoio e desenvolvimento de ações dos Núcleos de Práticas Jurídicas voltados à mediação, arbitragem e meios alternativos de composição de conflitos”. Essas e outras ações nesse eixo de acesso à justiça “buscam enfrentar a atual formação jurídica conflitiva, convergindo para a constituição de um novo paradigma cultural, voltado à pacificação dos conflitos.” (FAVRETO, 2010) Em 2007 foi parceiro da ABEDI no evento da entidade sobre os 180 anos de ensino jurídico. Ainda como objetivo de capacitar os operadores da justiça, criou a Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM)³⁰³, com o CNJ, e desenvolve parceria com escolas profissionais, como a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)³⁰⁴.

³⁰³ Disponível em: < <http://moodle.cead.unb.br/enam/mod/book/view.php?id=78>>. Acesso em 10.05.2014.

³⁰⁴ Disponível em: < <http://www.enfam.jus.br/>>. Acesso em 10.05.2014.

Logo, apesar do MJ, em especial a SRJ, não ser um ator específico e contínuo na área, o fato de ser um agente do poder do Estado e ainda da área jurídica relacionada ao campo prático-profissional, com as relações de poder que isso implica, faz com que ocupe uma posição de força no campo jurídico e potencialmente no campo jurídico-acadêmico. A partir de uma leitura de sua principal área de atuação nos últimos anos, pode-se apontar uma tendência que ela privilegie na discussão do marco regulatório a formação de um perfil mais ligado ao exercício profissional e métodos alternativos de resolução de conflitos.

5.6 O campo jurídico-acadêmico no campo jurídico

Historicamente, o campo acadêmico do Direito brasileiro nunca conseguiu ao longo de sua trajetória adquirir autonomia do campo jurídico e inserir-se mais concretamente no campo acadêmico, tal como apontam Venancio Filho (1982), Sérgio Adorno (1988) e, de forma perspicaz, Fabiano Engelmann:

[...] na “concorrência pelo monopólio de dizer o direito”, não há separação entre um polo de “práticos” e um de “acadêmicos”. [...] Na dinâmica brasileira, as disputas em torno da definição do direito legítimo de ser “aplicado” e as problemáticas consideradas “juridicamente legítimas” são definidas tradicionalmente no espaço do “mundo prático” da advocacia e das carreiras de Estado.
[...] ao contrário do que ocorre na Europa e nos Estados Unidos (Dezalay, 1992), o espaço das faculdades de direito não se autonomiza profissionalmente em relação ao mundo dos “práticos”, estando profundamente integrada a este. (2006, p. 27)

Mas, apesar do espaço acadêmico ter sempre ocupado historicamente uma posição de subordinação ao campo prático-profissional, é importante ter claro que, apesar de toda a crítica à qualidade do ensino jurídico desde o império, sendo associada a formação e profissionalização da área muito mais à extensa vida extracurricular (periodismo, literatura, grêmios estudantis, política...), as faculdades sempre foram um *locus* privilegiado de agregação e reprodução do campo. A conclusão de Sergio Adorno vai neste

sentido, ao estudar o curso de Direito de São Paulo, no império: “... foi uma vida acadêmica bastante agitada e controvertida que propiciou condições sociais e culturais para profissionalização jurídico-política do bacharel.” (1988, p. 95)

A passagem por elas, além de praticamente obrigatória para ingresso no campo jurídico (tirando, em momentos pretéritos do campo, a presença do rábula), é também uma forma de conquistar maior capital social (com a construção de relações entre o corpo discente, e com o corpo docente). Além disso, representa um capital cultural incorporado e de grande valor simbólico que decorre da realidade que o diploma de bacharel em Direito ainda goza de prestígio social e político, independente de seu valor especificamente jurídico, uma vez que é relativamente baixa taxa de aderência profissional do ensino de Direito: a proporção de formados com atuação específica na área fica pouco acima da metade (NUNES; CARVALHO, 2005; 2007).

Frederico Normanha Almeida, referindo-se aos cursos de elite no Brasil (que ele localiza entre aqueles imperiais, livres e confessionais e privadas pré-expansão da déc. de 1990), identifica ainda um outro tipo de capital associado ao espaço acadêmico que o campo jurídico como um todo passa a levar em conta mais recentemente:

O prestígio dos diplomas de direito das universidades, em especial da universidades públicas, parece estar associado não só à reprodução dos capitais e das posições de seus egressos nas estruturas de poder profissional do campo jurídico, mas também ao papel daquelas instituições na institucionalização do campo acadêmico, por meio de atividades de pesquisa e pós-graduação que caracterizam esse tipo de organização educacional, capazes de gerar um tipo específico de capital, propriamente acadêmico, cujo recurso nas lutas do campo e na configuração do campo político da justiça tem significativa importância. (2010a, p. 123, grifos nossos)

Nesse sentido, a expansão da pós-graduação a partir da déc. de 1970 e o crescimento e a regulação do ensino superior em Direito da déc. de 1990 em diante, vai propiciar uma diversificação no campo jurídico, com um processo de profissionalização do docente em Direito, que ainda é, certamente, incipiente e, desde o início, conflituoso e não-consensual dentro do campo.

Vale lembrar que o antigo perfil predominante de profissional-professor (ALMEIDA, 2012) ainda persiste e tem sua importância no corpo de

docentes de Direito, tanto que a prática-profissional também é alvo de pontuação na avaliação do INEP. Tanto a Magistratura como o Ministério Público tem normas que excetua o magistério da proibição de acumulação do cargo com outros, mas que coloca limitações, de carga horária ou função, para essa atividade (magistratura: art. 26, § 1º LC 35/1979 e Resolução CNJ 34/2007; MP: art. 44, IV Lei 8625/1993, Resolução CNMP 73/2011).

Mas o cenário da educação jurídica pós-CB/1988 propicia ao mundo jurídico-acadêmico a possibilidade de uma certa liberdade do campo prático-profissional. Vejamos:

- com os critérios de avaliações do sistema regulatório exigindo titulação e maior dedicação ao curso por parte dos professores há maiores condições de emergir uma classe profissional de docentes em Direito que se dedicam apenas a essa atividade. Essa realidade é ainda incipiente, mas já presente e bastante atuante no campo. Os que se dedicam em tempo integral à docência já somos 34%, mais do que os professores horistas (GHIRARDI, CUNHA, FEFERBAUM, 2013). Esse grupo, mais do que qualquer outro, se vale de títulos acadêmicos, da experiência docente e da *expertise* em ensino jurídico para conquistar e estabelecer sua posição no campo jurídico (ALMEIDA, 2012, ENGELMANN, 2006, p. 79).

- no âmbito público federal, a estruturação da carreira de magistério superior (atualmente, Lei 12772/2012), acompanha claramente a lógica indicada acima no que se refere à remuneração, quando faz com que ela seja composta por um vencimento básico e uma retribuição por titulação, ambas atreladas ao regime de trabalho. A dedicação exclusiva chega a pagar mais de 3 vezes que o de regime integral, mas sem dedicação exclusiva, na retribuição por titulação (professor associado 4, doutorado – último degrau da carreira);

- o aumento na produção científica do Direito e a aproximação com os padrões científicos de avaliação das publicações (indicativo para inclusão em indexadores reconhecidos, avaliação *double blind review*, exogenia do Conselho Editorial, dos autores e dos pareceristas e impacto na área), como se constata da última avaliação trienal da CAPES (2010; 2013).

- a consolidação do valor de títulos acadêmicos de pós-graduação *stricto sensu* para o campo jurídico-acadêmico, tanto no que se refere à

remuneração docente (na comparação com aqueles sem os referidos títulos, mas ainda muito, muito abaixo da remuneração das carreiras jurídicas tradicionais), como a avaliação do curso (na dimensão sobre núcleo docente estruturante – NDE, e corpo docente, a variável 2.2 da avaliação é com relação à titulação e a menor nota é atribuída ao curso que tiver apenas 1 graduado) (INEP, 2010);

- o próprio Exame de Ordem, ao mesmo tempo em que coloca luzes sobre a crise do ensino jurídico e provoca a busca (luta no campo jurídico) em busca de propostas e soluções, também reforça, de alguma forma, essa autonomia do campo jurídico-acadêmico frente ao prático-profissional. Até a própria divisão interna da OAB com duas comissões distintas a tratar do Exame de Ordem e da Educação Jurídica aponta nessa direção. Mas os campos voltam a se embaralhar com as comissões de advogados professores....

Pitoresco, mas revelador no plano simbólico, é a disputa pelo uso legítimo do tratamento de doutor.³⁰⁵ É conhecido o caso do juiz que foi ao Judiciário exigir ser tratado de doutor pelos funcionários do edifício onde mora. O STF negou no fim de abril de 2014, em decisão monocrática, prosseguimento ao recurso do magistrado em ação que já dura 10 anos, e que ainda cabe recorrer.³⁰⁶

Mas, além das tensões e disputas no interior do campo jurídico como um todo entre o campo jurídico prático-profissional e o jurídico-acadêmico, agentes e estruturas do primeiro buscam outros espaços e recursos na disputa pelo poder dentro do segundo. Ou seja, mais que a participação da OAB na regulação do ensino jurídico e que a aliança dos “especialistas em ensino” com juristas práticos para legitimar seus recursos (ENGELMANN, 2006, p. 93), vê-se até hoje uma pauta de pesquisas essencialmente voltadas para a área prática-profissional:

A Área de Direito caracteriza-se pelo forte envolvimento de seus corpos docente e discente em agendas políticas e sociais,

³⁰⁵ Sobre essa disputa (comezinha?) e uma opinião, veja: TURA, Marco Antônio Ribeiro. Doutor é quem faz Doutorado. JusBrasil, 12.08.2009. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1682209/doutor-e-quem-faz-doutorado>

³⁰⁶ O juiz pede para ser tratado de doutor ou senhor. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-abr-23/lewandowski-nega-recurso-juiz-rj-chamado-doutor>>. Acesso em 15.05.2014.

seja na perspectiva local, regional e nacional, e, para parte significativa da Área, internacional. Deste modo, grande parte das pesquisas, publicações e produção de dissertações e teses enfrentam tais debates. Nos últimos dez anos têm sido evidente, por exemplo, a ampliação de discussões (na forma de projetos de pesquisa executados; dissertações e teses defendidas; e publicações de artigos, capítulos de livro e de livros, sem prejuízo de outras formas de publicações e participação) sobre a Constituição Federal e a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, separação dos poderes, interpretação constitucional e papel do Supremo Tribunal Federal, políticas públicas, democracia e poder econômico e novas formas de compreensão dos institutos tradicionais do direito privado. Por outro lado, num diálogo permanente com os problemas do concreto, a dedicação da Área também se destaca pela preocupação intelectual com temas como o processo civil, a organização judiciária, as relações burocráticas do Poder Judiciário e a comparação e interação do sistema jurídico nacional com distintas experiências estrangeiras. (CAPES, 2013a, p. 1-2)

Essa preocupação com o campo jurídico prático (ao menos na escolha dos temas), não é por si ruim, muito pelo contrário, já que Direito é uma ciência social aplicada, mas dificulta que o campo jurídico-acadêmico tenha uma pauta própria e específica de preocupações.

Mas além dessas disputas entre os campos pelo poder de dizer o direito, também vemos uma tendência do campo prático-profissional adentrar o campo acadêmico, na medida em que profissionais de carreiras jurídicas consolidadas vão ingressar em cursos de pós-graduação *stricto sensu* e também se capitalizarem com títulos de mestrado e doutorado. Vale lembrar que aqueles de carreiras públicas gozam, inclusive, da possibilidade de licença remunerada para realizar esses estudos.

Também muitas escolas de governo ligadas a essas carreiras oferecem pós-graduação *lato sensu*, uma vez que a Resolução CNE/CES 7/2011 as excepciona da exigência de ser uma IES (art. 2º), por força do art. 39, § 2º da CB/1988. Quando se trata de escolas de magistratura, há uma previsão constitucional no art. 93, IV, que é interpretado como autorizativo para que elas mesmas possam certificar esses cursos, desde que submetidas a processo de credenciamento pelo MEC e pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de magistrados (ENFAM) (Resolução ENFAM 3/2013, art. 19). Há ainda a possibilidade dos sistemas estaduais de educação não

limitarem o oferecimento de especializações e MBAs a IES, e então escolas de magistratura ou de advocacia estaduais certificarem especializações e MBAs. (se não o fazem diretamente, conveniam-se com IES que possam fazê-lo).

Ademais, muitos órgãos profissionais publicam revistas científicas, ainda que deficientes.

muitos órgãos profissionais ligados à área possuem também suas próprias revistas. Estas revistas, no entanto, não cumprem adequadamente os critérios da Área para o seu posicionamento em estratos superiores ao C, dadas as suas características de revistas de divulgação, com alta endogenia e pouca produção científica de alta qualidade. (CAPES, 2013a, p. 6),

Também estão se propagando as iniciativas de convênios para mestrados e doutorados: ou com IES no exterior, ou com IES local para construção de proposta conjunta de mestrado profissional. No primeiro caso temos vários exemplos, (normalmente em Portugal, como são os casos das Escolas Superiores da Magistratura de Pernambuco (ESMAPE)³⁰⁷ e a Universidade Nova Lisboa; e do Rio Grande do Sul (ESM/AJURIS) e a Faculdade de Direito da Faculdade de Lisboa, parceria, esta, considerada irregular pela CAPES por meio da Nota Técnica 1/2013 (CAPES, 2013c). Outro caso interessante é a Escola Superior da Magistratura do Amazonas (ESA/AM)³⁰⁸, que tem convênio com uma instituição privada (Fórum Centro de Formação, Estudos e Pesquisas³⁰⁹, no Piauí e de natureza jurídica não explicitada), para oferecer uma especialização, cuja aprovação, por sua vez, dá acesso ao mestrado oferecido em parceria com a Universidade Nova de Lisboa. Vamos lembrar que além da familiaridade com a língua e cultura portuguesa, vige entre esses países o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, que, em tese, facilitaria o reconhecimento do título.

Quanto à segunda possibilidade de parceria com IES local para oferecer o mestrado, o Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins – UFT, em sua 2ª turma, é fruto de parceria com o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins –

³⁰⁷ Disponível em: < <http://www.esmape.com.br/>>. Acesso em 10.05.2014.

³⁰⁸ Disponível em: < <http://www.esaam.org.br/>>. Acesso em 10.05.2014.

³⁰⁹ Disponível em: < <http://www.forum-pi.com.br/>>. Acesso em 10.05.2014.

TJ/TO³¹⁰, com financiamento e reserva de vagas parcial para servidores daquele tribunal (não só magistrados).

Agora, além desta disputa, que é constituída e constituinte do campo, como já apontou Bourdieu (2011a), é interessante notar que o campo jurídico-acadêmico também sofre restrições quando tenta reconverter seus capitais buscando se legitimar como um campo acadêmico-jurídico.

Nesse sentido apontamos apenas duas aproximações (ou melhor, distanciamentos): o programa “Ciências sem fronteiras”³¹¹, do governo federal (MCTI, MEC, CAPES e CNPq), uma das principais políticas públicas para incremento da qualidade e da criatividade do ensino superior brasileiro com o fim de “promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional”, não tem o Direito como uma de suas áreas contempladas.³¹²

Também quando o tema é a avaliação e indexação de publicações da área, o Direito apenas adequou seus critérios para revistas no triênio anterior (2007-2009) e é uma das poucas áreas a ainda qualificar livros, ainda que essa classificação tenha ficado mais consistente no último triênio. Isso se dá em virtude de uma suposta “especificidade” da área, que ainda consulta e publica muito nesse formato (de 40 a 50% das referências em teses e dissertações, 73% dos pontos de produção da pós-graduação *stricto sensu* em Direito, 90% da produção em si), além de outras limitações como pequeno uso de textos em língua estrangeira e de diálogo real com o estado da arte no tema. (VARELLA, ROESLER, 2013; CAPES, 2013a) É interessante notar também que na última avaliação trienal o comitê de área sugeriu ao CTC-ES nota máxima (7) para dois programas, o que não foi acolhido e fez com que o Direito continuasse sem sequer um curso de pós-graduação de excelência em todo o Brasil.

³¹⁰

Disponível

em:

<

http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22941:uft-e-tj-firmam-convenio-para-promocao-de-mestrado-na-area-juridica&catid=224:judiciario&Itemid=584>.

Acesso em 10.05.2014

³¹¹ Disponível em: < <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/>>. Acesso em 10.05.2014.

³¹² O CONPEDI tem um abaixo assinado aberto com esse intuito de incluir a área no programa, mas até maio de 2014 não tinha chegado a 10 mil assinaturas. Disponível em: < <http://www.peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=P2012N29816>>. Acesso em 10.05.2014.

Vemos, no entanto, que o campo jurídico-acadêmico brasileiro, que sempre desempenhou um papel menor frente ao campo prático-profissional, ainda concentrava o poder simbólico ligado à formação do bacharel em Direito e a responsabilidade concreta de regular o acesso ao campo, no mínimo chancelando o ingresso através do título acadêmico de bacharel (que permitia advogar), além de outros recursos que ele dispõe para produção e reprodução do conhecimento jurídico e do *habitus* do campo. Os concursos públicos, no entanto, vem, desde a CB/1988, se expandindo no campo jurídico, conforme vimos nos capítulos anteriores, e disputando poder especialmente com esse espaço jurídico-acadêmico, como vamos demonstrar a partir de agora.

6 OS CONCURSOS PÚBLICOS NO CAMPO JURÍDICO-ACADÊMICO

Neste último capítulo vamos enfrentar diretamente a problematização que moveu esta pesquisa, qual seja, o modo como os concursos públicos estão afetando o campo jurídico brasileiro, especialmente a partir de dois recortes: o campo jurídico-acadêmico e a voz de atores do campo jurídico envolvidos com os concursos públicos.

Mesmo que os concursos públicos não atuem unicamente no campo jurídico, já vimos que ele tem o condão de controlar o acesso a esse campo, especialmente no que se refere ao espaço prático-profissional (assim como o Exame de Ordem).

Basta pensar no concurso, que a partir do continuum de diferenças infinitesimais entre as performances, produz descontinuidades duráveis e brutais, do tudo ao nada, como aquela que separa o último aprovado do primeiro reprovado, e institui uma diferença de essência entre a competência estatutariamente reconhecida e garantida e o simples capital cultural, constantemente intimado a mostrar seu valor. (BOURDIEU, 2007c, p. 79)

Ou seja, os concursos públicos provocam a educação jurídica a mostrar seu valor todo o tempo.

Aqui buscamos amarrar o cenário construído sobre os concursos públicos (especialmente os de carreira jurídica) ao aporte teórico-metodológico proposto por Pierre Bourdieu, para, com base em pesquisa bibliográfica, documental e empírica, entender melhor como esse fenômeno vem impactando no campo jurídico-acadêmico, o que na prática, é sentido por qualquer pessoa que dele participe.

Observamos como os concursos públicos (e o Exame de Ordem) estão infiltrados no campo jurídico-acadêmico, participando e disputando com ele diversas estruturas próprias da educação jurídica, buscando explorar um pouco mais essas relações de tensão e complementaridade entre os concursos públicos e a educação jurídica, por meio de atores relevantes que participam desse espaço de intersecção.

Essa parte do estudo voltou nosso olhar, ou melhor, nossos ouvidos para pessoas que participam do mundo dos concursos públicos, especialmente na área jurídica. Além de buscar uma apreensão mais clara e geral das relações entre o campo jurídico-acadêmico e os concursos públicos, também realizamos uma pesquisa de campo com entrevistas a atores envolvidos de diferentes formas com os concursos públicos e que também participam do campo jurídico, alguns do campo jurídico-acadêmico também. Ali buscamos saber quais as relações (de disputa e de cooperação) dos concursos públicos com a educação jurídica, com o serviço público e com o Direito.

Com isso estamos buscando traçar um retrato atual e dinâmico do campo, de modo a perceber contradições e possibilidades que envolvem essa teia de relações conflituosas, bastante obscuras e cheia de pré-conceitos entre, principalmente, a formação do bacharel em Direito e a preparação para concursos públicos, e cujos maiores prejudicados são os estudantes e o serviço público brasileiro, quer seja administrativo, legislativo ou judicial.

Para tanto foram entrevistadas 10 pessoas, cujas principais características relacionadas ao tema estão listadas na Tabela 5 abaixo.

As entrevistas foram realizadas pela autora entre dezembro de 2013 e março de 2014, de forma individual e presencial em Brasília, DF, por meio de questionário semiestruturado (Anexo), com gravação na íntegra em áudio de toda a entrevista (entre 40 min e 1h15 cada entrevista) e autorização de todos os entrevistados para utilização na pesquisa, que foi adequadamente explicada a todos na solicitação da entrevista (todos por email ou Facebook) e no início da gravação. Os nomes dos entrevistados serão suprimidos e substituídos por um par de letras maiúsculas duplicadas como identificação, seguindo a ordem alfabética de acordo com a ordem cronológica que as entrevistas ocorreram. Assim, o primeiro entrevistado é AA, o segundo, BB e assim por diante.

A opção pela entrevista deu-se como forma de viabilizar o estudo que esta tese está a construir. Com fontes muito escassas sobre esse mundo e os agentes que o engendram, ouvi-los pareceu ser uma bom caminho para conhecer e explorar as relações de cooperação e disputa que os concursos públicos (especialmente a preparação jurídica para concursos públicos) participam no campo jurídico (especialmente no campo jurídico-acadêmico).

Os temas abordados no geral giraram em torno de 3 grandes eixos, explorados individualmente e entrelaçados entre si: a preparação para os concursos públicos, os cursos de Direito e a formação jurídica, a relação entre os concursos públicos e o serviço público, com algumas especificidades a depender da posição que o entrevistado ocupa no campo.

De uma forma geral, apenas 1 não tem formação jurídica, AA, e apenas 2 são mulheres, HH e JJ. Todos os formados em Direito, com exceção de HH, cursaram a graduação em Direito em IES particulares.

Somente 1 dos entrevistados não está envolvido diretamente com o mundo dos concursos públicos: é professora de Direito e atuou, como apontei acima, como membro de banca examinadora nas fases discursiva e oral de concursos para carreiras jurídicas.

Também só 1 entre eles nunca foi servidor público efetivo de todo o grupo (mas quer ser! - JJ). Dois deles pediram exoneração de bons cargos públicos (no quesito remuneração) para se dedicarem integralmente à preparação para concursos públicos, um como autor, professor e empresário, AA; o outro como professor e advogado, II.

É unânime a opinião que a educação jurídica não se confunde com a preparação para concursos públicos, mas todos reconhecem que eles, os concursos públicos, afetam o campo jurídico, o poder de dizer o direito.

Também é importante compartilhar algumas percepções individuais minha na realização das entrevistas:

1. A disponibilidade e boa vontade que todos os entrevistados demonstraram para colaborar com o trabalho. Para as 10 entrevistas foram contatadas 11 pessoas. Só 1 se mostrou reticente e não respondeu às diversas tentativas de contato. Todos os demais encontraram rapidamente tempo em suas agendas e conversaram comigo pelo tempo que durou a conversa, sempre encerrada por mim;

2. Com exceção de um deles que se mostrou mais desencantado com o mundo dos concursos, tanto com relação ao mercado quanto aos concursandos, os demais são entusiastas tanto dos concursos públicos, quanto do mercado de preparação para concursos, e orgulhosos do papel que desempenham e da função social que cumprem;

3. Não notei resistência ou máscaras durante as entrevistas ao abordar pontos mais espinhosos, que foram encarados com maior ou menor reflexividade por parte dos entrevistados, mas nunca simplesmente negados, descartados ou desqualificados;

4. São todos muito seguros no que se refere ao papel que desempenham no âmbito dos concursos públicos. Mas, apesar do orgulho que demonstram e estejam satisfeitos com o status profissional (inclusive remuneratório) de suas funções, nota-se em vários deles (não é unânime) um certo ressentimento em relação à Academia, não só quanto ao Direito; um desejo de ser levado mais em consideração (não necessariamente valorizado, mas pelo menos conhecido e reconhecido). Os que tem envolvimento mais empresarial tem menos essa preocupação, mas notei em todos uma satisfação em participarem de uma pesquisa acadêmica;

5. Por fim, outro fato que chama atenção é que todos os que são servidores públicos e atuam no mundo dos concursos públicos, ninguém foi concurseiro profissional e narram que estudavam muito e com regularidade durante a graduação além do meramente necessário para aprovar nas disciplinas.

As entrevistas serão exploradas por meio de citações indiretas e transcrições de trechos significativos, dialogando entre eles, com o referencial teórico e cenário factual que construímos nos capítulos iniciais.

Tabela 6 – Agentes entrevistados de acordo com posições ocupadas no setor de concursos públicos

	Empresário	Representante de associação	Autor de livro	Servidor público	Ex-servidor público	Coach	Coordenador de curso de graduação em Direito	Professor de graduação em Direito	Professor de curso preparatório para concursos em disciplinas do Direito	Membro de banca de concurso	Título de pós-graduação <i>stricto sensu</i>	Data da entrevista
AA	X	ANPAC e MMC	X		X				X			09.12.2013
BB	X	ANDACON	X	X		X						23.01.2014
CC	X		X	X								30.01.2014
DD			X	X		X			X			18.02.2014
EE					X		X	X		X	Mestre em Direito e Aplicações Militares	21.02.2014
FF	X	OAB/DF							X			24.02.2014
GG			X	X				X	X			07.03.2014
HH				X				X		X	Mestre e Doutora em Direito	07.03.2014
II					X				X			16.03.2014
JJ								X	X		Em doutoramento em Direito (Argentina)	28.03.2014

Fonte: construção da autora, 2014.

6.1 Relações institucionais entre o campo jurídico-acadêmico e os concursos públicos

O crescimento dos concursos públicos acompanhou a expansão do ensino superior. Como ambos são meios tradicionais de ascensão social, é natural que um tenham algum grau de vinculação com o outro. Mas desde que os concursos públicos tomaram a grande dimensão que vemos hoje, essa interação se tornou muito diversificada e até institucional.

Não diretamente relacionado à área jurídica, a criação dos cursos tecnológicos de graduação tem tido uma atratividade própria para aqueles que querem prestar concursos públicos.

Diante das dúvidas que chegavam ao órgão, o MEC já se manifestou:

O diploma de graduação dos tecnólogos tem validade para participação de candidatos em concursos públicos de nível superior, em cursos de especialização e de pós-graduação. [...] Muitos estudantes optam inicialmente por essa modalidade de ensino em razão da rapidez de ingresso na vida profissional. Voltados para a formação especializada e, conseqüentemente, para o mercado de trabalho, os cursos superiores de tecnologia representam 16% da oferta de graduação no país (MEC, 2010)

BB, coordenador e professor de Direito em curso de Direito para “carreiras públicas” explica como funciona o tecnólogo para as “carreiras públicas”:

Tá havendo uma demanda muito grande nos outros cursos da faculdade, de alunos que querem concluir o cursos de tecnólogo... Isso é uma marca de Brasília, os cursos tecnólogos, porque habilitam da mesma forma que os bacharelados para os concursos, só que o aluno de lá ele quer ver o professor com foco nos concursos. (EE)

Dono de uma das maiores sistemas de ensino de preparatório para concursos no país, AA, questionado se a empresa iria atuar na graduação, ele respondeu: “Vou começar com os tecnólogos 2 em 1: preparar para concurso e ao mesmo tempo graduar em 2 anos.”

A formatação de um curso tecnólogo dá uma certa liberdade para a IES pois permite cursos experimentais em oferta legal e regular, porém com denominações que não constem do Catálogo nacional de cursos superiores de tecnologia (Dec. 5773/2006, art. 44).

Chama a atenção o fato de, no Catálogo, não existir um eixo tecnológico ligado à administração pública ou aos serviços públicos, que poderia ser bastante interessante para formar especialmente a média e baixa burocracia estatal.

E mais, não há hoje nos catálogos nacionais de graduação (tecnólogos, licenciaturas ou bacharelados) nenhum curso voltado exclusivamente para esse âmbito profissional e do conhecimento (com exceção, claro, de Administração Pública, bacharelado, e Gestão Pública – tecnólogo)

Esse foi um ponto interessante levantado por um dos professores de preparatório (II): a inexistência de cursos superiores para as carreiras públicas em geral, já que normalmente os editais não exigem conhecimentos de uma única área do conhecimento. É certo. Com um ensino superior ainda muito preso às grades curriculares, mesmo que a LDB e as diretrizes curriculares indiquem ao contrário (em tese), é fato que o ensino superior em geral não tem este olhar. Até por isso surgiu a oportunidade do segmento de cursos superiores, inclusive de Direito, para as carreiras públicas. Mais adiante veremos que há quem defenda o setor como uma formação complementar.

Com relação especificamente ao campo jurídico, aproveitando da expansão da graduação em Direito, podemos identificar a criação de um tipo de curso de Direito derivado de cursos preparatórios para concursos públicos e voltados para as “carreiras públicas”. Essa é a chave: “carreiras públicas”!

As faculdades de Direito Damásio de Jesus, da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul - FMP, do Instituto Processus, e do Grupo Educacional Fortium são exemplos de IES deste grupo. Normalmente há intercâmbio de professores (entre os cursos preparatórios e a graduação) e facilidades (desconto ou bolsa integral) para os alunos frequentarem os cursos preparatórios para o Exame de Ordem e concursos públicos.

Entre essas IES que derivam dos preparatórios há um grupo que tenta se dissociar desse aspecto, não anunciando em suas informações institucionais essa proximidade e esse foco em concursos públicos (caso da Faculdade de Direito Damásio de Jesus, por exemplo). Outras, no entanto, fazem dessa origem uma marca do curso (Processus e FMP). Ou seja, deixam

público e explícito qual sua proposta: a formação integrada entre graduação e preparação para concurso público. “Porque é um nicho de mercado, né? Brasília vai ser sempre um celeiro de concurseiros, concursados e de preparatórios para concurso. Isso é fato.” (JJ)

O coordenador de um desses cursos foi um dos entrevistados e explica como funciona:

Agora o próprio currículo do curso, se você observar, ele é um currículo que tem uma ênfase pronunciada pra carreiras públicas. A gente tem aqui uma discussão sobre seguridade social, direito eleitoral, tem uma disciplina específica de técnica de elaboração de sentenças, então há um viés efetivamente em que a gente verifica, que a gente tenta ali marcar que a formação do egresso do curso tem sim um propósito de ocupar as carreiras públicas. (EE)

Mas ressalta:

não é que uma faculdade se confunda com um cursinho preparatório mas não há demérito em você adotar práticas que são eficientes nos cursinhos. [...] Então eu vejo que no fundo o seguinte quando você preparara com trabalhos de pesquisa associados a trabalhos de questões, a partir daí você consegue atender aos dois senhores. (EE)

Questionado, no entanto, a respeito do projeto pedagógico da instituição, que não traz qualquer referência à concurso público e apenas uma lacônica referência a “carreiras públicas” no perfil profissiográfico, ele reagiu:

Claro que tá subentendido, uma vez que se eu to preparando para carreiras públicas, ele vai enfrentar um concurso. Não há outra passagem para a carreira pública, senão os concursos. Mas é aquilo que eu te falei: há um estigma em relação às instituições que tem uma proposta para carreiras públicas. Há um estigma. Não há nenhuma dúvida. (EE)

O fato é que a IES é hoje a primeira no Exame de Ordem do DF entre as IES particulares, e suas turmas estavam todas lotadas já na primeira semana de aula (ao que pese a grande ociosidade de vagas nos cursos de Direito).

Ainda na graduação, encontramos vários cursos de Direito que fazem convênio com cursos preparatórios (Faculdade Projeção, Unipê, FINAN/Uniesp). Os convênios são especialmente com aqueles satelários ou web, para o Exame de Ordem, com vistas a dar descontos para seus alunos

participarem do curso, e/ou promovê-lo dentro da IES. Também não é incomum a própria IES organizar cursos e simulados de “revisão para a OAB”.

Na outra mão, também é normal encontramos cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) também voltados para concursos públicos. Elas recebem os mais diversos nomes, de acordo com a ênfase do concurso que o aluno almeja (no Direito, a pós em “Direito Público” é um coringa).

Vê-se pelo programa das pós-graduações ofertadas que elas se estruturam basicamente de disciplinas voltadas para concursos públicos, acrescidas de disciplinas (muitas vezes online, mesmo quando o curso é essencialmente presencial) e trabalho de conclusão.

A vantagem desse “combo” é praticamente a mesma que vimos nos cursos para carreiras públicas: ao mesmo tempo que o aluno estuda para concurso, ele acumula títulos que, se não são obrigatório, como os diplomas de nível superior e de Direito o são para determinados cargos, pelo menos vale pontos nas provas de títulos. “A pós de cursinho é para inglês ver, né? Na verdade o que você tem é aula normal e no final você faz metodologia de ensino e monografia e acabou.” (GG)

Esses cursos são viabilizados de 2 maneiras:

- por aquelas IES para carreiras públicas, que normalmente conservam o curso preparatório no mesmo grupo, onde ela mesma faz a certificação;
- por cursos preparatórios, mas certificados por uma IES sem vínculo institucional entre elas (Grancursos/UDF, Vestcon/Faculdade Projeção), apenas por meio de parcerias. Interessante notar que isso é claramente avisado no site do Grancursos, por exemplo: “Os alunos terão certificado expedido pela UDF ou outra certificadora credenciada pelo MEC”. Essa é uma prática comum depois que o MEC não mais permitiu que instituições não educacionais (já veremos a natureza da preparação para concursos) tivessem uma autorização especial para certificar esse tipo de curso (com algumas exceções, como vimos no capítulo anterior).

Encontramos ainda a incorporação de várias instituições educacionais a um único grupo que atua em vários sistemas de ensino, com empresas diferentes, mas que se relacionam, como é o caso do grupo

Anhanguera Educacional com, por exemplo, a pós-graduação do LFG sendo certificada pela IES Anhanguera-Uniderp.

Também não é de desprezar o fato de que o Exame de Ordem pode interferir na regularidade dos cursos de Direito, uma vez que o resultado obtido pelos alunos é um indicativo a ser observado para ser alvo ou não de ações de supervisão do MEC. A ser aprovada a proposta da OAB no CCT-Política Regulatória do Ensino Jurídico, e depois pelo CNE, o Exame de Ordem vai passar a ser um indicativo obrigatório para as renovações de reconhecimento de curso. E não esqueçamos do valor simbólico que a divulgação dos resultados das IES a cada Exame de Ordem, bem como o OAB Recomenda, que se baseia nesse desempenho, e é um forte referencial de qualidade observado pelo mercado e interfere diretamente na vida das IES privadas.

Aqui em Brasília eu posso te assegurar, aqui, quase todas as faculdades, tirando a UnB talvez, elas já se preocupam mais com a questão do mundo dos concursos. A primeira preocupação do aluno quando ele entra aqui é: ele vai passar na OAB? Por que? Porque isso reflete direto no conceito da faculdade. [...] Do aluno nem tanto, da faculdade principalmente. O aluno não tem muito essa visão, mas a faculdade tem. Ninguém quer aqui que a faculdade seja reconhecida como aquela que os alunos mais reprovam na OAB. Então assim, você já vai desde o começo, do 1º semestre, tentando moldar o aluno para que ele tenha um sucesso numa eventual prova que ele tenha que fazer. Ainda que não seja de um concurso, a OAB pelo menos, que hoje é um concurso, quem faz é uma banca de concurso. (GG)

Também não podemos esquecer que muitas entidades promotoras de concursos públicos são ligados a IES, tendo professores como colaboradores na elaboração e correção de itens, além da participação em bancas examinadoras, a convite dos próprios órgãos realizadores, em função de méritos acadêmicos, como foi o caso da professora HH, que reconhece que a experiência docente foi um dos motivos para ser chamada a compor banca para concursos de carreiras jurídicas.

Por fim, no que se refere a concursos públicos para ingresso no campo jurídico-acadêmico, que cresceram substancialmente com a expansão da educação superior pública, especialmente no governo Lula, esses têm especificidades que destoam dos concursos públicos em geral.

No âmbito federal, a carreira de magistério superior (Lei 12772/2012) abrange uma escalada de cargos que vai desde o auxiliar de ensino ao professor associado, e depois um cargo isolado de professor adjunto. Cada IFES tem autonomia para organizar seus certames, mas é incomum tanto a terceirização da execução, como o uso de provas objetivas, que são a tônica nos demais concursos; além de grande peso aos títulos.

6.2 Bacharelados concursandos (ou vice-versa)

Embora seja certo que os concursos públicos não sejam um fenômeno exclusivamente do campo jurídico, já defendemos que é um fenômeno ali presente de modo poderoso, tendo em conta o efeito de campo. Ou seja, suas estruturas e agentes, mesmo que não ordinariamente próprias no campo jurídico impactam nas relações travadas dentro deste campo de diversas maneiras, como vimos até agora em aspectos mais relacionados ao campo jurídico prático-profissional.

Quando refletimos, portanto, sobre os concursos públicos no campo jurídico-acadêmico, não causa estranheza que ele também afete a sua dinâmica, traga novos agentes e defenda valores que vão intervir nas disputas de poder que ocorrem no campo.

Há uma sensação comum a qualquer professor de Direito de que o fenômeno dos concursos públicos está presente no dia a dia dos cursos (“nem que a gente não queira, o concurso chega até a gente em sala de aula” – HH)³¹³. Isso se confirma um estudo localizado em um curso de Direito privado, pré-expansão e OAB Recomenda, de Brasília, conforme Tabela 6. Ali se vê que a grande maioria dos estudantes tem os concursos públicos como motivação para cursar direito.³¹⁴

³¹³ Importante ressaltar novamente que os concursos não são exclusivos do campo jurídico, impactando também outros campos acadêmicos, como se vê nos estudos apontados em Fontainha e outros (2013).

³¹⁴ No mesmo sentido, e com resultados ainda mais expressivos, fiz uma pesquisa (com outra metodologia) em um curso de Direito privado, pós-expansão, em Palmas, TO, e o interesse em prestar concurso chegou a 80%. (SANTOS, 2005)

Tabela 7 - Motivações dos estudantes de direito com relação ao curso

Motivações para realizar o curso	%
Para melhorar no próprio emprego	10%
Para desenvolvimento pessoal	32%
Para realizar Pós-graduação	14%
Prestar consultoria	8%
Prestar qualquer concurso de nível superior	19%
Atuar no magistério	8%
Advocacia privada	17%
Concurso público para carreira jurídica	40%
Concurso público para outra carreira	30%
Magistério	4%
Sem resposta	2%

Obs: Este é um quesito de múltipla escolha, portando o total de observações não coincide com a soma de itens marcados pelos pesquisados.

Fonte: SILVA, FREITAS FILHO, 2006, p. 3183.

É verdade que essa compulsão pelos concursos públicos e pela Exame de Ordem se agrava nos últimos períodos, ainda mais agora que a OAB permite que os bacharelandos em final de curso (2 últimos semestres) prestem o Exame e usem o resultado de aprovação ao se graduarem. O autor de livros jurídicos para concursos graduou-se em Direito quando já era Best seller em um curso de Direito de Brasília privado pós-expansão e relembra: “No último ano [que cursava Direito], eu percebia que as pessoas estavam pouco se ‘lixando’ para as matérias acadêmicas, e todo mundo [estava] estudando para concurso.” (CC)

Professora de universidade pública, HH lamenta como os concursos estão afastando os alunos do ambiente acadêmico e vê nessa realidade um problema ainda mais grave e pernicioso.

Quando um aluno meu de 1. semestre ele tá preocupado com concurso, literalmente a lógica dele é: “o meu diploma é um mero instrumento, é um passaporte para eu ter acesso a um concurso”. E com isso você desvirtua por completo essa ideia de que aquilo é um processo de formação importantíssimo. E é um processo de formação que não acontece somente na sala de aula com o professor, ele acontece nas demais atividades da universidade, no convívio com colegas, ou seja, em momentos extremamente preciosos que muitas vezes toda uma geração de estudantes, eles perdem porque tão focados num concurso, tão fazendo esses cursinhos. (HH)

Em uma lógica inversa, no curso de Direito voltado para as carreiras públicas, o coordenador (EE) aponta uma quantidade expressiva de alunos que se reúnem e passam o dia estudando na faculdade, mas estudando

para concurso, não desenvolvendo outras atividades educativas (de pesquisa ou de extensão).

É muito comum aqui a gente chegar na faculdade e encontrar grupos de alunos que passam o dia aqui se preparando para concurso. [...] E eles quando são aprovados, eles passam a ser referência.[...] Talvez isso seja até um lugar comum em algumas instituições do DF. (EE)

E enfatiza o fato que seu curso, diferente da grande maioria dos cursos de Direito do sistema privado no DF, teve desde o início do semestre suas turmas lotadas, o que demonstra o interesse nessa “dobradinha” curso de graduação+concurso público (ou Exame de Ordem).

Outro fenômeno que assistimos é a opção de grupos por não sair do ensino médio e acessar o ensino superior, mas voltar-se para a preparação para concurso público e, após aprovação, com maior estabilidade, cursar uma faculdade. Certamente fruto de um processo maior, ligado ao próprio crescimento da atratividade do serviço público, mas também do mesmo processo de formação ideológica em busca da qualificação e colocação profissional.

desde o ensino médio, pelo menos, inicia-se um processo de restrição da “visão de mundo” das gerações futuras, tornando-as candidatas à profissão antes de serem candidatas ao saber. Ao ingressarem nas instituições de ensino superior, tendo vindo, em geral, de um ensino médio decepcionante, salvo as exceções de elite de praxe, nossos estudantes orientam-se por uma matriz profissionalizante de ensino, deixando de lado a formação mais abrangente, humanística, histórica, social... enfim a educação. (NUNES; CARVALHO, 2007, p. 191)

Esse mesmo processo vai, então, pressionar os cursos de Direito de 2 maneiras diferentes: dificultando mudanças significativas nos cursos de Direito, por resistência também dos alunos; e estimulando que eles nem cheguem a acessar o ensino superior no curso da sua vida acadêmica regular.

Ou seja, potencialmente a preparação para concursos públicos competem com os cursos de Direito já pelo acesso de alunos, e depois, pela sua permanência, não no sentido de frequência, de aprovação, mas no sentido da formação, já que a faculdade passa ser apenas uma passagem, enquanto que o lugar de estudos mesmo é no cursinho.

6.3 Concursos públicos e serviço público

6.3.1 Pontes fracas

Já vimos que “o ingresso no serviço público por meio de concurso, hoje um instrumento fortalecido e reconhecido, é uma conquista democrática da sociedade brasileira.” (BRASIL, 2009, p. 171)

No entanto, todos concordam que o sistema tem sérias falhas na seleção.

A OCDE apontou falhas graves, que de alguma maneira aparecem nas falas dos entrevistados.

Uma delas aponta para que a seleção é muito burocrática e baseada apenas no conhecimento, o que pode levar a 2 fortes efeitos colaterais: “a disparidade entre o perfil dos recrutados e as exigências de habilidades do serviço público”, e dificuldade para “o aumento na diversidade socioeconômica do serviço público, pois os candidatos que podem arcar com esta despesa tendem a se preparar frequentando cursos privados pagos”. (OCDE, 2010, p. 248-249)

Sobre a necessidade ou não de alguma regulação no mercado de preparação para concursos, o professor II diz que não, mas que “o problema maior que eu vejo é o acesso. Porque daí você precisa de recursos financeiros basicamente para ter acesso.” Ao mesmo tempo questiona se seria possível algum tipo de financiamento público, como ficaria o investimento sem garantia de retorno...

Sobre o aspecto burocrático e acadêmico da prova, vários entrevistados indicam o descompasso entre o que é exigido na prova e a necessidade efetiva do cargo, podendo selecionar, inclusive, servidores que são disfuncionais à própria administração.

A forma de avaliação dos concursos hoje interessa sim, no sentido que ela consegue captar aquele que tem o maior conhecimento técnico, vamos dizer assim, porque não se passa na questão objetiva, e tem a discursiva e às vezes até a oral, sem o conhecimento técnico pra saber. Então o cidadão

ele chega, o futuro servidor ele chega com um conhecimento técnico bom. Agora, ainda deixa a desejar, porque algumas vezes ele é simplesmente uma enciclopédia ambulante, mas não sabe muito bem como aplicar aquilo na vida real, não tem aquela percepção que aquilo tá lidando com vidas humanas, com pessoas, que aquilo não é simplesmente aplicação cega da lei e não importa a qualidade de vida da pessoa ou as relações sociais, então as vezes falta um pouco de maturidade, né? E outra coisa que a gente fica brincando é que o concurso público não seleciona caráter. Seleciona só aquela pessoa que tem conhecimento técnico. (DD)

Outra crítica da OCDE é questionando a própria ideia de meritocracia implícita aos concursos públicos.

testar os conhecimentos não leva em conta toda a gama de méritos do candidato. Os candidatos com experiência, habilidades e aptidões superiores podem ser ultrapassados por candidatos com nada além de aptidão para bons resultados em testes escritos sob condições controladas. Alguém poderia até questionar se isto é compatível com uma avaliação justa e equitativa dos méritos dos candidatos. (OCDE, 2010, p. 180)

Ou seja, o concurso seleciona aquele melhor preparado para concurso. Nesse sentido também concluiu Fernando Fontainha ao analisar o concurso público para juiz na França:

A construção de uma espécie de “mapa cognitivo” desta seleção mostrou a capacidade para desenvolver uma explicação interna do concurso. Por interna, quer dizer uma explicação que leva em conta os discursos e as realizações dos atores mais concernidos para esse recrutamento (2013, p. 517)

Assim, os concursos públicos como se apresentam hoje são frágeis em uma das facetas que deveriam ser das mais fortes: a de seleção de pessoal qualificado para o serviço público. Não apenas pessoal qualificado, mas qualificado para a função pública a desempenhar na atualidade e apto a propor mudanças e se adaptar a elas.

O cara que entra no concurso público, ele sabe exatamente o que diz a lei, porque ele tá bitolado em ler a lei, ele sabe ler informativo todos os dias. Mas como ele não sabe porque a lei é daquela forma, porque o informativo é daquela forma, qualquer novidade que surgir a ele, ele vai fazer errado, porque ele não vai ter segurança, porque ele não sabe como se aplica, ele não sabe os conceitos. O problema da ausência da base ela não está no feijão com arroz [...], mas para uma sociedade absurdamente dinâmica, para um direito absurdamente criativo como a gente tem desde a constituição de 88, especialmente [...], a partir do momento que a gente tem esses conceitos em

construção e precisa de ter pé no chão, esse pragmatismo do concurso não vai resolver. (FF, grifos nossos)

Assim, vê-se que os concursos públicos brasileiros parecem estar preso a determinadas características de seleção (conhecimento enciclopédico em provas escritas) que limitam o tipo de servidor selecionado para um Estado cheio de complexidades que exigiriam outros perfis de agentes públicos.

6.3.2 Pontos fortes

Ao que pese, as limitações, há de se reconhecer ganhos republicanos e de capacitação para a administração pública em função dos concursos públicos.

Não vamos alarmar a situação. Os servidores que estão entrando hoje por concurso público eles são muito mais capacitados do que algum tempo atrás. [...] há coisa de 15, 20 anos atrás no nosso país o concurso era ligue os pontos. Hoje não é mais assim, os concursos estão num nível muito alto. [...] (FF)

Além daquelas qualidades que fundamentam a própria exigência de concursos públicos, quais sejam, a isonomia e a meritocracia, mesmo com as limitações, conforme os problemas em relação aos concursos expostos acima, “uma coisa é certa: o concurso hoje ele avalia muito a dedicação e o empenho dos candidatos, que são também virtudes, a gente não pode esquecer disso.” (HH) Interessante notar que esse mérito foi apontado exclusivamente pela professora que não atua na preparação para concursos.

Essa mesma professora traz outra qualidade dos concursos públicos atuais:

Um concurso enciclopédico, apesar todas as desvantagens, ele tem um aspecto que é relativamente interessante, inclusive do ponto de vista da isonomia, que é a previsibilidade. Você sabe exatamente qual é a regra do jogo e você sabe que se você responder aquela questão que é “bate-pronto” você vai ter o ponto. [...] Esse aspecto de previsibilidade é um aspecto que muitas vezes as pessoas não dão a devida importância, mas que ele teria que ser considerado. Os meus bons alunos que estudam com afinco, passam nos concursos. Isso é fato. (HH)

Os concursos públicos, mesmo da forma que estão, carregam um forte capital simbólico associado ao mérito, ao conhecimento, à resiliência, à isonomia, valores altamente republicanos e dificilmente contestados. Ou seja, parece haver uma apropriação da universalização, que já foi feito pelos campos jurídico, burocrático e acadêmico, também por parte do setor de concursos públicos, como forma de legitimar seu capital. A defesa intransigente de objetividade nas avaliações, e de uma maior regulamentação na área são manifestações nesse sentido.

Talvez daí venha tanta resistência a mudanças mais profundas nas avaliações. Para que mexer em time que está ganhando?

6.3.3 Resistências e propostas de mudanças

Mesmo com críticas à forma como os concursos se organizam, há muita resistência a propostas de mudança.

O primeiro argumento de defesa para a manutenção da estrutura básica de avaliação dos concursos é a Constituição, que manda que seja de provas e títulos. Na mesma linha, outro argumento bastante citado é o da legalidade estrita. Pode até fazer exigências “incomuns” (tempo de experiência, prova prática, curso de formação etc.) desde que esteja na lei que trata do cargo, não apenas em atos administrativos infralegais.

A objetividade e a rigidez no processo de seleção são vistos como garantias necessárias para afastar o patrimonialismo dos concursos públicos. Livia Barbosa nos remete a uma reflexão sobre o concurso público e sua fundamentação meritocrática em relação à perspectiva de um estado democrático.

Antes de prosseguirmos, acho importante registrar que, necessariamente, não é a existência ou não de um dispositivo como o concurso que garante que um determinado sistema privilegie o mérito. Existem sistemas meritocráticos que não selecionam os melhores por um concurso e sim pelo desempenho já comprovado em determinadas tarefas ou pela qualificação. Entretanto, no Brasil, e voltarei a esse ponto mais adiante, o concurso é um elemento paradigmático na legitimação de meritocracia. Na realidade, existe no plano das representações na nossa sociedade uma superposição entre instrumentos democráticos, como é o caso do concurso, e sistemas meritocráticos. (grifos nossos) (1996, p. 74)

Isso fica claro quando as propostas ou tentativas de sair do modelo instituído de maior peso às provas, com os demais instrumentos (títulos) considerados menores, são todas enquadradas dentro da mesma ideia pejorativa: desconstrução do concurso público. “Tem um estudo da FGV³¹⁵ que é uma tentativa de desconstruir o concurso público [assim como a ESAF, conforme a fala na Audiência Pública no Senado].” (BB)

Ao se referir ao “escadinha”, sem usar esse nome (defende que é natural que a pessoa queira crescer dentro do serviço público), AA se mostra reticente quanto aos problemas que isso traz: “O Estado vai perder com isso? Obviamente que não. Ele vai usar o conhecimento que ele já tem, prático e teórico, agora em uma outra atividade intelectual, mais estratégica para o Estado, e quem ganha com isso é o cidadão lá na ponta.” (AA)

As maiores mudanças que se mencionam espontaneamente são: uma lei geral dos concursos públicos (para uniformizar procedimentos e trazer maior previsibilidade e estabilidade para os concursandos), e uma maior adequação do conteúdo programático indicado pelo edital às atribuições concretas dos cargos. Também há uma concordância que os cursos de formação desempenhariam papel importante na seleção, mas não há concordância a respeito do valor dele no concurso (se eliminatório, classificatório ou os dois).

Mas em um ponto todos concordam: o Estado tem que proporcionar formação para seus servidores. Há uma defesa bastante forte do modelo atual dos concursos baseados em provas escritas individuais sob o argumento que, pelo menos, já houve uma seleção “técnica”, de conhecimentos prévios, e que depois cabe ao Estado: 1. Capacitar e formar, 2. Avaliar e tomar as medidas para exigir o cumprimento do princípio da eficiência. Afinal, o concursando já deu sua parcela de investimento e agora cabe ao Estado investir a parte dele no servidor.

A objetividade nas seleções é um valor altamente considerado pelos entrevistados. É a arma contra o clientelismo na distribuição dos cargos públicos.

³¹⁵ Refere-se a Fontainha e outros (2013, p. 108-113), que sugere uma série de mudanças calcadas em 3 fileiras de seleção: recrutamento acadêmico, burocrático e profissional.

Eu acho que essa é a forma mais objetiva, ela não abre margem para fraude, ela é a mais segura. Agora, ela não é perfeita. Então eu acho que o concurso público, mesmo sendo bem elaborado, mesmo tendo questões bem elaboradas e tudo mais, ele não vai impedir que alguém ingresse no serviço público sem ter a mínima aptidão para o cargo. Tem a questão das relações interpessoais também, que tem muita gente que tem problema. O concurso público não impede isso. [...] Qualquer outro processo que a gente imagine, ele, é o que eu penso, ele não vai funcionar bem no Brasil. (BB)

Outra sugestão que apareceu para o aprimoramento dos concursos é a criação de um órgão que efetivamente seja responsável pelos concursos em si, cuja ausência foi apontada no cap. 2 e bem ilustrada pelo professor e representante da OAB/DF.

Você não tem um órgão federal de controle de concursos públicos, então você entrega na mão da banca examinadora e solta Bangu... e depois eu quero: “me dá a lista dos aprovados finais aí.” Em contrapartida, quem tá executando, que é a banca examinadora, ela quer arrecadar, a baixo custo e gastando pouco. (FF)

Essa sugestão também já foi dada pela OCDE ao Brasil, em 2010 (p. 182-183), como forma de melhorar o processo de seleção e modernizar suas técnicas de avaliação.

6.3.4 Concurso público e representação de interesses do setor no campo jurídico-político

Já vimos que os concursos públicos tem uma frente política importante composta por parlamentares e associações.

E o ano de 2014 promete avançar na defesa política dos concursos e é possível que o tema seja pauta nas eleições, em alguma medida. O presidente de uma das entidades revela que foi convidado a assumir a associação em função de sua atuação política: foi candidato a deputado distrital nas eleições de 2010. Hoje realiza um trabalho gratuito de palestras para passar em concursos, em nome da associação por todo o DF. Não comentou se será novamente candidato, mas é provável.

A principal pauta é mesmo a aprovação do projeto de lei que institui a lei geral dos concursos públicos (a que nos referimos no cap. 3)

Agora, por ex, a gente pretende trabalhar forte esse ano para acelerar a tramitação da lei dos concursos na Câmara. Eu não sei se vai sair, mas eu não tô vendo nenhum entrave. [...] A lei ela não vai atrapalhar em nada, ninguém. Ela vai melhorar o processo. Então é muito para os concurseiros, para garantir que você vai ter um processo isonômico, com regras muito claras, preestabelecidas e não essa história de cada edital sai de um jeito, fica aquela loucura, cada banca faz do jeito que quer... (BB)

Há ainda uma PEC proposta pela associação para que a União possa legislar sobre normas gerais para concursos públicos, o que deve impactar bastante nos concursos municipais. “Quando você olha para os concursos municipais, a fraude é generalizada. Todos!” (BB)

Vale destacar que todos os entrevistados se manifestaram espontaneamente sobre a falta de uma regulamentação geral dos concursos e se manifestaram favoravelmente a sua existência, sem se referir, necessariamente, a esse projeto em especial.

Questionado sobre o PL que institui cotas para os concursos federais, o presidente da associação de concurseiros pondera: “Como o tema é muito delicado, eu tenho avaliado seriamente se vale a pena e se é realmente interessante levar isso adiante. [...] O [dep. Federal Marcos] Feliciano [PSC/SP] incluiu, colocou no relatório dele, o critério social. Isso mudou totalmente a proposta inicial.” (BB) Os entrevistados que se manifestaram sobre o tema, apresentaram posição contrária às cotas por desrespeitar a isonomia e a eficiência.

Ao que pese o trâmite político que a associação tem, pelo menos no Legislativo, não encontramos a OAB envolvida nessas frentes. Questionado sobre as relações com outras entidades em defesa dos concursos, o representante da entidade na comissão de defesa dos concursos públicos reconhece que não há muitas articulações externas, mas avalia que

é interessante a OAB manter uma relativa independência ate pelo fato desta instituição ser uma instituição que presta serviço publico. Então é um viés diferente. Certamente nada impede isso, ao contrário, louvo um trabalho conjunto: um seminário A, um lobby B em matéria de legislação ausente no âmbito federal, por exemplo, e por ai e tal. Mas é muito importante a OAB se consolidar com independência em relação aos temas. (FF)

É bom lembrar que a aprovação do PL ao lado do estabelecimento de regras procedimentais mais objetivas e transparentes, também traz disposições sobre as avaliações em si que podem torná-la ainda mais rígida e distante de atender às necessidades de seleção da administração pública brasileira.

6.4 Preparação para concursos públicos

6.4.1 Natureza da atividade: mercado

Percebemos aqui um ponto de vista muito claro comum a todo setor de preparação para concurso público manifestado de forma explícita por um dos seus grandes nomes da área: “A atividade preparatória para concurso público não é uma atividade de educação, é uma atividade de comércio!”(AA)

Outro professor completa dizendo que

a preparação para concurso ela só é educação, só é transmissão de conteúdo, experiência do assunto, no que é estritamente necessário para o aluno passar em concurso. Então veja, se houvesse uma maneira de fazer aquele aluno passar em concurso sem ensinar nada, essa maneira estaria sendo utilizada. Por que? O aluno quer passar, aprender é apenas uma necessidade. [...] O curso, por sua vez, quer captar aquele aluno para que ele passe no concurso, só que para ele passar tem que ensinar, então o curso ensina. (DD)

Com isso vemos, primeiro, uma clara defesa da liberdade do mercado de preparação para concurso, já que não sendo educação, não se presta a qualquer regulação nesse sentido; segundo, que esse sistema de ensino de preparação não tem compromisso com o que ensina, posto que ele está adstrito apenas ao que é cobrado nos concursos públicos.

6.4.2 Como se ensina: “fast ensino”

Podemos perceber em todas as falas que a forma como se ensina é sempre destacada, ainda que a maioria ressalte que isso não significa perder a profundidade. A didática é super valorizada. Objetividade, poder de síntese, clareza, aplicabilidade do conhecimento a situações concretas (simples, elementares), são características associadas à ação docente e do autor de materiais de preparação para concursos.

então o professor tem que ir além do conhecimento, ele tem que ter uma didática e uma energia absurda para passar o que ele... Um poder de síntese mais apurado ainda. Talvez seja hoje o grande trunfo dos professores que se destacam o poder de síntese. Isto é, sem perder a profundidade de um tópico, você tem que transmitir aqui em pouca carga horária. É muito difícil! (AA)

Mas toda vez que isso vem à tona, o exemplo que o acompanha refere-se a mais conteúdo (como a origem de um instituto, uma decisão judicial importante etc.).

No cursinho ele tem ser capaz de transmitir o conteúdo com clareza, fazer o aluno entender. [...] Enfim, ensinar essas coisas um pouco complexas de uma maneira bem clara. E aí vale macete, mnemônicos, desenhinho, um monte de coisa, piada, vale tudo. [...] Então mesmo que ele não seja um profundo conhecedor de direito, se ele consegue passar aquele conteúdo quadrado do edital e o aluno vai bem na prova, é um bom professor de cursinho. (DD)

Um professor definiu e defendeu bem sua atividade: “um ensino curto, rápido e instantâneo [...] Não é o *fast food*, é o *fast ensino*. É um ramo... ‘Ah, mas isso contraria as linhas mestras da pedagogia.’ Talvez, mas isso muda a vida das pessoas.” (II)

No caso da preparação em Direito ela pode acontecer para carreiras jurídicas e não jurídicas (já que muito se cobra de conteúdo jurídico em carreiras não-jurídicas).

O foco das carreiras jurídicas é hoje, assim, profundo, profundo... a gente tem que fazer mergulhos mesmo em determinados institutos e aí é um desafio fora do normal. [E no caso de carreiras não-jurídicas] Ai você tem que partir do mais simples do direito, do beabá, porque aquele aluno, pode ser que ele nunca tenha ouvido falar de noções de direito civil, noções de processo... daí é muito difícil... o nível de absorção, apreensão do conhecimento é muito menor. (JJ)

Ela, JJ, ainda divide o preparatório para carreiras jurídicas em 2 grupos: OAB e analista (mais simples) e as carreiras constitucionais (a que se referiu acima).

6.4.3 O que se ensina: a responder prova

O que cai nas provas, limitado ao conteúdo dos editais, de acordo com o entendimento das bancas.

O professor de cursinho ele não é um conhecedor da matéria, ele é uma pessoa que sabe estudar, ele é uma pessoa que conhece os atalhos, e pra eu conhecer o atalho eu não preciso conhecer em que região do mundo tá a selva que eu tô andando. Então, boa parte dos trabalhos que se fazem em cursinhos eles são estatísticos. Por que você acha que eu consigo, e eu consigo mesmo, 12 anos dando aula em sala..., por que eu consigo em 3, 4 aulas dar uma matéria de 2 semestres de faculdade? Porque eu sei estatisticamente o que cai em prova e o que não cai. Então a partir do momento que isso acontece, você não permite, ou você não exige, na verdade, do professor, que ele seja um técnico. (FF)

É uma auto-perpetuação do mesmo conhecimento. O professor dá o que a banca pede e a banca pede o que o professor dá, senão há todo um sistema de interposição de recursos que as empresas movimentam para anular a questão. Sem preocupações com porquês.

[No cursinho] então são raríssimos os alunos que perguntam o porquê, e quando um pergunta o porquê, você vê a própria turma repreendendo. Falam: "oh, ninguém quer saber porquê. A gente quer saber como vai marcar o X, ou como vai marcar o V ou F." Então lá, a preocupação maior é reproduzir o conhecimento sim. (GG)

Outro professor reforça esse entendimento ao se referir ao material didático.

O material de concurso ele cumpre muito bem a missão de passar o conteúdo, agora ele passa o conteúdo de uma maneira acrítica. Você vai memorizar aquele conteúdo, saber o que tá na lei, saber o que é cobrado na questão... não interessa discutir a validade ou o posicionamento do tribunal, o que interessa é saber a posição majoritária porque é aquilo que vai cair na prova. (DD)

Só um professor (II) apontou um dado que 15% das questões de concurso hoje exigem um tipo de conhecimento que envolve o “como” e o “porque”, segundo os seus levantamentos, então que isso também é importante para passar, especialmente em função da concorrência.

6.4.4 O professor de preparatório: a docência como talento

Nenhum dos entrevistados teve qualquer preparação prévia ou formação pedagógica para começar a dar aulas em preparatórios. Descobriram-se professores na sala de aula.

Ela [amiga dona de cursinho preparatório] me ligou: você não pode dar aula lá? Era um curso menor... Eu nunca tinha dado aula na vida ai eu fui lá pra tentar ajudar. Dai comecei e deu certo. E eu descobri um talento que eu não sabia que tinha. (II)

Um caso concreto narrado por uma entrevistada corrobora esse entendimento de uma trabalho quase inato e de responsabilidade de formação totalmente sob responsabilidade do professor. Convidada a fazer um teste para dar aula para cursos preparatórios, enquanto fazia ela mesma preparatório (em forma de especialização), foi solicitada a preparar um tema e dar uma aula: “E eu lembro que nos 5 primeiros minutos de aula ele e a [outra coordenadora da instituição]: ‘Tá bom, tá bom, tá ótimo, você tem vocação pra isso. Vamos começar a dar aula’.” (JJ)

Por tratar-se de um mercado altamente livre, inclusive no que se refere à docência, não há qualquer exigência formal com relação à qualificação do professor, sendo relativamente comum professores que não tem formação acadêmica na área em que lecionam. A rotatividade, com base na tentativa e erro é muito grande.

Uma coisa que eu tenho visto muitas vezes é a forma de selecionar professores para cursinhos. Não tem absolutamente nenhuma. Simplesmente os cursos jogam o professor ali na fogueira e vê se dá certo. [...] Eu já vi professores chegarem para dar aula, e o cara não deu certo e ai é “gongado” pela turma, como o pessoal fala, e ai não dá aula mais. Esse é um problema nos cursinhos. Até aparecer um que dá certo. (DD)

Todos os entrevistados que são professores e exercem outra função (servidor público ou advogado), com exceção do representante da OAB, se identificam profissionalmente como professores.

6.4.5 O trabalho no preparatório: acompanhamento de provas de concurso, desafio constante, vigor físico e o status de servidor

Uma unanimidade entre os que atuam na área de preparação para concurso (aula ou material didático) diz respeito à obrigação fundamental para todos que trabalha com isso: acompanhar as questões e gabaritos das provas de concurso público. Toda semana eles tiram um período de tempo para acompanhar as provas que ocorreram na semana anterior.

Ao comentar o trabalho de atualização dos livros jurídicos, CC comenta:

Além de um trabalho braçal e constante, ai é que eu digo que tem a grande diferença de quem escreve para o mundo acadêmico, é que você tem que ter um *feeling* muito grande. [...] E você tem que fazer uma coisa, que é a única coisa degradante que eu acho no meu trabalho. [...] mas é degradante que eu sou bem remunerado por ele... é acompanhar provas de concurso público, porque isso a gente tem que acompanhar tudo quanto é prova, ver o que está sendo cobrado muito, como está sendo cobrado... Isso é uma briga de Tom e Jerry. Uma coisa que o doutrinador não tem obrigação nenhuma. Ele vai lá no Supremo, vê lá o que o Supremo está decidindo, tem a opinião dele, escreve e pronto.
(CC)

Alguns tem assistentes que separam questões e gabaritos das disciplinas de interesse, outros fazem isso sozinhos.

Por ser uma atividade com finalidade muito específica, aprovar em concursos públicos, todos apontam o alto nível de exigência dos alunos, que aumenta conforme o nível do concurso.

Para atender a esse grau de expectativa dos alunos, todos apontam também o desafio de atualização a cada aula.

Lá a ideia que eu tenho é assim: no cursinho é como se você estivesse sendo constantemente testado. Qualquer deslize dá uma consequência: pode ter um abaixo assinado, ou ter uma reclamação. Você tem que tomar cuidado com a pontualidade, você tem que tomar cuidado com a atualização, com a didática,

não pode ficar lendo... então é uma aula que te exige muito mais. (GG)

Todos concordam também que as aulas em preparatório exigem muito esforço físico, por vários fatores: carga horária cumprida integralmente; formato das aulas (expositivas, dinâmicas, basicamente sem recurso a outros materiais senão quadro e pincel); turmas grandes; forte demanda fora dos horários convencionais (eu entrevistei um professor de preparatório em um domingo na hora do almoço, depois de uma aula). Então o aspecto de sacrifício da vida pessoal também aparece em algumas falas. Uma das professoras (JJ) afirmou estar rouca há vários meses, e que por isso teria deixado de dar aulas nos dois turnos de domingo, além da convivência com família e amigos.

Por fim, uma outra característica bastante citada como valorizada nos preparatórios é o desempenho de cargo público.

“Nos preparatórios para concurso é importante você ter um título [de servidor público] e mostrar para o aluno que tá lutando que você também tem essa trajetória. Isso é importante pra eles.” Afirma que nos preparatórios isso é importante porque dá segurança que o professor sabe a matéria, como que também teve aquela experiência. “Eles se espelham muito na gente”. (JJ)

Isso é confirmado por outros professores e sintetizado da seguinte forma: “para fazer marketing, coloca um professor que tenha um bom cargo publico, né? E é assim que funciona o mercado de concursos públicos atualmente.” (DD)

6.4.6 Serviços e produtos para a preparação para concursos: ocupando nichos de mercado

Parte expressiva dos entrevistados comentou sobre material didático de preparação para concurso, elogiando a qualidade do mesmo. Muito veem nesse produto, inclusive, uma forma de democratização de acesso aos concursos, uma vez que pela proposta e linguagem adotada, possibilita que uma pessoa estude sozinha mais facilmente.

O autor CC orgulha-se de ter inaugurado o que ele chama de “linha editorial intermediária” que ele descreve como “um segmento editorial de

qualidade, mas de livros escritos descaradamente para concursos.” Ele diz que escrever para concurso “é uma coisa objetiva. Por quê? Porque a prova tem que ser objetiva. [...] você tem que ser pragmático, objetivo direto, sucinto, você tem que desmistificar esse direito, descomplicar esse direito, que são palavras que os grandes juristas odeiam.” (CC)

Ele explica que até o lançamento dessa proposta, o que existia para preparação de concursos eram apostilas, de um lado, mais simples (ou mesmo ruins); e livros acadêmicos de outro, manuais de doutrinadores, que não atendiam o que era necessário para aprovação em concurso.

eu pegava meus livros e partir deles eu elaborava resumos que eram infinitamente melhores, mais completos mais substanciosos que as apostilas [...] Como eu estudei muito além do necessário, por livros de altíssimo nível, por livros de qualidade, quando eu passei no concurso ficou aquele vazio assim... Eu com uma tremenda bagagem... Caramba... Dai eu percebi essa inexistência no mercado (CC)

Outro entrevistado também se atribui o lançamento de uma nova proposta de livros para concurso: os livros de questões discursivas comentadas (DD).

Como vimos no cap. 2 é um setor de mercado de grande crescimento, com materiais para todos os gostos e necessidades. E não pára de se diversificar, como chama a atenção outro autor entrevistado: “Os livros para concurso, eles já estão ficando muito volumosos e você vai ver também que o mercado já percebeu isso e já há também as opções de resumo.” (BB)

Nessa diversificação da oferta, surge o coaching como também já vimos.

O objetivo do *coaching* é justamente dar um atendimento personalizado ao aluno. [...] O objetivo do *coaching* é justamente fazer esse aluno passar no concurso. Porque os cursinhos não tem nenhum comprometimento com isso. É dar aula, quem aprendeu, aprendeu, quem não aprendeu, “sinto muito não conseguiu sozinho”.(DD)

Nesse sentido, Leonardo Luz e Camila Silva (2008) já diagnosticaram essa sensação de “fracasso” atrelado ao estudo nesses “espaços educacionais”. A experiência do coaching para concurso ainda é recente mas os que atuam nesse ramo confirmam seu crescimento e defendem

sua eficácia, mas reconhecem que isso tende a tornar a preparação para concurso ainda mais desigual em função do capital econômico a ser investido na empreitada.

6.4.7 Valorização profissional e satisfação pessoal

Um ponto que aparece muitas vezes diz respeito à valorização profissional na área de concursos, tanto por parte do mercado, como por parte dos concursandos (consumidores).

“O aluno do concurso, ele vem muito... não sei se é o desespero... ele vem muito ávido por... ele dá muito valor a você, ele dá muito valor ao tempo dele, ao seu tempo em sala de aula, então isso é uma resposta bacana.”

(II) Todos apontam esse reconhecimento por parte dos alunos.

o nosso reconhecimento na rua é muito mais pelo cursinho do que pela faculdade. Toda hora alguém me para, e assim: “professor, obrigada, eu passei graça a sua aula.” Isso dá uma sensação tão boa, você saber que você contribuiu com o sonho de uma pessoa. Porque ali eles estão depositando o sonho em você. Pessoas que largaram emprego que às vezes economizaram 1 ano para pagar o cursinho. (GG)

Quanto à remuneração nos cursos preparatórios, era inevitável um sorriso quando instados a comparar com as praticadas nos cursos de graduação, evidenciando que a remuneração naqueles é muito maior que nessa, o que foi expresso por diversas vezes em várias entrevistas. Não custa apontar que um dos entrevistados pediu exoneração do cargo de analista judiciário do STJ, cuja remuneração inicial no último concurso era de mais de R\$ 6.000,00, e como assessor de ministro, que ele exercia, mais de R\$ 19 mil.

Na onda de ser um mercado livre, é comum os professores conhecidos negociarem seu “passe” entre os cursos, serem pagos proporcionalmente aos alunos inscritos no seu curso, ter exclusividade com um curso etc.

6.5 Preparação para concursos públicos e campo jurídico-acadêmico

6.5.1 Objetivos de cada sistema de ensino: cada um no seu quadrado?

Em que medida o campo jurídico-acadêmico tem responsabilidade de preparar seus egressos para aprovação no Exame de Ordem e em concurso público? Vale lembrar que a proposta de ensino jurídico calcada nas diretrizes curriculares vigentes não corrobora os critérios usados nos concursos públicos, que a Academia nunca foi chamada a opinar. Nesse sentido, é legítimo que se espere dela esse tipo de formação?

CC apresenta sua visão de repartição de funções entre cursos de Direito, OAB e preparação para concursos públicos.

No mundo ideal, o cara aprende a advogar aqui [cursos de Direito], vai ser acompanhado aqui [OAB], se resolver fazer concurso, se prepara aqui. Tá tudo bem... [...] Na prática, a faculdade não está cumprindo o papel dela [...] A OAB está com o papel dela totalmente desvirtuado [...] Então o candidato, no mínimo ele tem que estudar 2 vezes. (CC)

E enfatiza: “Eu acho que a universidade, a faculdade não deve, não deveria ter esse papel. [...] Eu acho que a faculdade não tem um grande papel, uma grande responsabilidade, não. (CC)

Discordando frontalmente desta posição, HH, professora de direito em universidade pública entende que os cursos de Direito devem sim preparar os alunos.

Eu parto da premissa que um bom ensino de graduação é um ensino que esteja apto sim a proporcionar aos alunos que passem nos melhores concursos da República. Eu não posso imaginar outra coisa. Agora, é claro que o ensino é muito maior que isso. Então também acho que jamais o nosso foco deve ser isso. Eu sempre insisto que nas grandes instituições a gente tá preparando não técnicos e não profissionais, a gente tá preparando grandes homens, grandes cidadãos, pessoas que realmente possam transformar o mundo. Ai a gente tem uma massa critica que tem que ser muito bem aproveitada, o país está investindo neles exatamente para que eles possam sair do senso comum, e fazer a diferença. Agora, para sair do senso comum eu parto também da premissa que o mínimo que você tem que fazer é atender aos requisitos que caracterizam o senso comum. (HH)

Nesse sentido, entende que passar em concursos é uma questão de adestramento, e que quem pode o mais pode o menos, ou seja, se os cursos de Direito atingirem seus objetivos de fazerem os alunos pensarem

juridicamente e descobrirem respostas, eles conseguiriam o menos difícil que é se preparar para os concursos.

Na mesma linha, um professor aponta que o aluno de graduação é mais curioso:

Aqui na faculdade a gente tem uma discussão maior... Aqui na faculdade a gente tem um tempo maior pra discutir, e aqui o nosso papel não é só ficar repetindo o conhecimento. Então, aqui realmente eu tento procurar ensinar a origem dos institutos, porque que o tribunal chegou àquela decisão, qual foi, as vezes, o marco teórico de uma decisão. E eu vejo que os alunos aqui se preocupam. Aqui a primeira pergunta é: “Professor, por que é assim?” (GG)

Ao que pese essa curiosidade dos alunos de Direito, eles normalmente são identificados como desinteressados e desejosos apenas em passar nas disciplinas.

Quando eles chegam na graduação, quando eles estão na graduação, eles querem passar. Ponto. Passar na disciplina. Eles querem formar. Quando eles chegam na OAB, no preparatório para o OAB, eles querem muito passar e aí eles percebem que faltou muita coisa da graduação, que eles podiam ter estudado mais, que ele podiam ter se dedicado mais. (JJ)

Muitos atribuem esse comportamento à imaturidade, ressaltando que quando chegam no preparatório já tiveram um contato inicial com o Direito e estão mais certos de seus objetivos.

6.5.2 Docência em Direito na graduação e no preparatório: pragmatismo X resistência

Os dois professores que acumulam funções docentes na graduação e no preparatório afirmam que dão aula praticamente igual para os dois.

A minha aula, se você for pegar, 80% é igual a que eu dou na graduação e a que eu dou no cursinho: a dinâmica, a forma de transmitir, eu gosto muito de usar quadro, ainda sou bem de antigamente neste aspecto, porque eu acho que a visualização no quadro é muito válida para o aluno (GG)

E acrescenta que tenta dar uma aula dinâmica, sem ficar sentado, lendo o código. Comenta que, por experiência com a disciplina, cita artigos de lei de cabeça e isso impressiona os alunos da graduação, enquanto nos cursos preparatórios isso é exigência. Não há tempo a perder consultando materiais durante as aulas.

A professora de curso de Direito voltado para as carreiras públicas em Brasília reconhece:

É. Eu faço isso e faço isso propositadamente, para não deixá-los completamente desamparados quando eles vão fazer Exame de Ordem [...] Aqui na graduação eu preparo o aluno assim: você quer fazer concurso, você vai ter que enfrentar prova, você quer advogar, você vai ter que enfrentar prova. Então, preparemo-nos para prova! (JJ)

A mesma professora defende que a docência em Direito é uma profissão jurídica, “mas eu acho que para o professor exercer essa profissão, alguma outra mínima qualificação além da titulação de professor lhe vai ser pedida pelos alunos.” (JJ)

Na outra ponta, na universidade pública, a professora HH ao resolver assumir uma postura mais provocativa e estruturar suas aulas com exigência de protagonismo do aluno (com leitura prévia de textos e discussão em aula) lamenta que mais da metade sequer se dá ao trabalho de ler o texto obrigatório.

E aparece na fala das duas entrevistadas o dilema que se encontra a educação jurídica hoje. Dobrar-se ao pragmatismo de preparação para Exame de Ordem ou concurso público ou insistir em construir alternativas para a formação mais integral do bacharel.

Quanto ao uso de material didático para concurso na graduação, o professor-autor GG afirma que no começo não indicava seu livro feito para concurso nas suas aulas da graduação, mas que os alunos começaram a pedir. Ele explica como é o material: metade do capítulo é doutrina com base em livros acadêmicos e manuais tradicionais (devidamente citados), e a outra metade são questões e jurisprudência comentadas e orientações sobre questões de concurso. “Um livro meio misturado, com uma preocupação com quem tá fazendo direito”.

Já CC conta que quando ele estava na faculdade, vários professores adotavam seus livros, mas é categórico: “Eu escrevo para quem estuda para concurso, agora se outras pessoas compram meu livro [...], aí é problema, quer dizer, problema não, aí é opção do professor.”

Questionados sobre o porquê de dar aulas nos cursos de Direito (já que recebem bem mais nos preparatórios), ambos se referiram aos momentos de sala de aula na graduação utilizando palavras como descanso e relaxamento, apontando, ainda, os vínculos pessoais que se estabelecem com os estudantes da graduação e os direitos trabalhistas que decorrem do vínculo docente com a IES.

é o dia que eu descanso, é o dia que eu dou aula devagar, é o dia que eu trabalho o tema com calma, é o dia que eu conheço o aluno ... eu adoro gerar um relacionamento com o aluno, saber o nome dele, ver que ele cresce [...]. Então essa satisfação pessoal é impagável. Mas sem dúvida alguma, a graduação paga muito menos. (JJ)

Neste sentido, da graduação proporcionar a construção de relações mais duradouras e, aí sim, mais desinteressadas, já que não está presente a competição como móvel para o estudo, pode ser um capital importante na estratégia de manutenção do poder do campo jurídico-acadêmico.

6.5.3 Títulos acadêmicos: o doutor sem jogo de cintura

Quando questionados sobre títulos de pós-graduação *stricto sensu*, nenhum dos envolvidos com a preparação para concurso os detem. Uma delas está em processo de doutoramento (JJ) na Universidade de Buenos Aires, mas também dá aula para graduação. Mas todos afirmam que não há qualquer vantagem no título para preparação para concurso, apesar de muitos desejarem cursar o mestrado. Apontam dificuldades com relação à carga horária necessária para o mestrado o que ocasionaria a necessidade de largar aulas e, portanto, de abrir mão dessa remuneração, como principais obstáculos para tanto.

A grande maioria dos professores não tem um interesse abandonar as atividades de prática dos cursinhos preparatórios para se dedicar ao mestrado e doutorado. Os nossos estão

fazendo doutorado. Todos eles. Estão fazendo, alguns, doutorado inclusive, lá em Buenos Aires, porque não consegue conciliar a realidade da universidade de Brasil porque pessoalmente eu entendo que eles não tem esse interesse. Porque eles teriam que abrir mão de uma rentabilidade garantida ao longo de muitos anos. Essas turmas que preparam para concurso remuneram o professor muito bem, remuneram com vantagens que chegam a ser 2, 3 vezes o que um professor ganha em uma universidade federal. E aí o professor fica num dilema crucial: largar esses cursos e se dedicar ao mestrado ou doutorado, e perder essa renda [...] (EE)

O mesmo coordenador defende que há excelentes professores nos preparatórios, mas sem títulos, nem de especialização, e aí não podem vir para a graduação. E sempre contam histórias de professores doutores que “não deram conta” de dar aula para preparatório, não por falta de conhecimento, mas por falta de “jogo de cintura”. (GG)

6.5.4 O capital relacionado aos concursos públicos no campo jurídico e no campo acadêmico: até o STF cita livro de concurso.

Todos os entrevistados entendem que o que se ensina na preparação para concurso se desdobra na atuação no cargo após a aprovação do candidato. Ou seja, que o Direito que se é ensinado nos preparatórios vira, depois, o direito aplicado no exercício da função pública. Afinal, “o momento que o servidor público mais estuda é na hora do concurso, então é lógico que aquilo que ele aprende ali ele vai carregar o resto da vida. Então eu acho que afeta um pouco sim. Afeta no que é o direito do Estado.” (BB) Então, por meio da ação dos concursados, o campo jurídico, o dizer o direito, é afetado pela preparação para concurso.

Diante da importância do instituto do concurso público e do fenômeno social que ele se transformou, percebe-se que há uma parcela dos entrevistados que demonstraram um certo incômodo com o modo que os concursos públicos são tratados pelo campo jurídico e pelo campo acadêmico em geral, e não só pelo jurídico-acadêmico.

Apesar de se mostrarem satisfeitos com o valor (social e econômico) que lhes é atribuído no mundo dos concursos públicos, eles

percebem que seu capital não é legitimado fora dele, em especial no campo acadêmico.

Dois professores de preparatórios verbalizaram isso claramente: “Não só o direito, mas a educação, a pedagogia tinha que estar mais próxima dos concursos públicos. Eu acho que falta muito isso.” (DD)

Na mesma linha, o outro professor espera que a academia descubra os concursos públicos como uma parte importante do mundo social e se interesse por ela. “Não é reconhecer, é talvez pesquisar isso, entendeu. Assim, será que não tinha que ter, sei lá, uma extensão universitária, uma pós-graduação de pedagogia para esse tipo de ensino?” (II)

Um dos professores também apontou a questão do prestígio do professor de graduação:

Os professores de cursinho são menos prestigiados, a verdade é essa, do ponto de vista do conhecimento, embora eles sejam muito melhor remunerados, muita gente da área jurídica entende assim: “ah, você é professor de cursinho, então você só tá preocupado em ensinar o aluno a marcar X.” [...] No meio jurídico pega muito melhor você falar as vezes que é um professor universitário do que um professor de cursinho. (GG)

A defesa do setor de concursos vem também a partir do arrimo que outros setores o dão, ou seja, a legitimidade que é atribuída ao seu capital dentro do campo jurídico-profissional, a despeito do valor que o campo jurídico-acadêmico lhe concede.

E também não acho adequada a postura de uns professores tem às vezes de desprezar quem dá aula para concurso, para curso, desprezar assim, entendeu... hoje nós temos trechos do livro do Vicente Paulo citados em acórdãos do STJ [...] nem o STJ tá desprezando. (DD)

Engraçado que dentro da educação jurídica, com relação aos alunos, a situação se inverte: “Quando eu falo que sou professor de cursinho é como se isso desse uma credibilidade maior. O que não acho que seja certo, mas dá.” (GG)

Nesse sentido, uma entrevistada discorda que a atuação docente na área de preparação para concursos seja vista com preconceito: “Hoje em dia, no mercado é status você dar aula no preparatório [...] Dar aula na graduação... Tanto que o pessoal fica assim: chegou a madre Tereza, que

ainda dá aula na graduação. Porque aquela hora-aula é uma miséria!” (JJ) Convém levar em conta, no entanto, que a professora aqui não se refere, ao que pareceu na entrevista, ao campo jurídico ou campo acadêmico. Nesse sentido, essa observação corrobora aquelas relativas à valorização social dos que trabalham na preparação para concurso.

Aqui a gente percebe uma certa dissensão dentro do grupo. Aqueles com vertente mais empresarial parecem ter muito menos preocupação com isso, pelo contrário, insistem que são setores muito diferentes.

O empresário e autor de livros de Direito para concurso CC se manifesta em vários momentos sobre situações distintas que nos levam a essa mesma conclusão: primeiro a respeito de um congresso de Direito Tributário recentemente ocorrido onde um palestrante que “eu nem sei quem foi porque, paradoxalmente, cara é insignificante” jogou seu livro no lixo no final da sua fala; a sua recusa em fazer palestras de Direito em cursos de graduação: “acho que está havendo um equívoco neste convite”, e, por fim, sua afirmação categórica: “meu livro é escrito pensando exclusivamente em concursandos e, especialmente, naqueles que não tem formação jurídica.”

Além de buscar se afastar do campo jurídico-acadêmico, até com relação ao próprio campo jurídico há uma certa resistência. Ao narrar que seu livro já foi citado por tribunais superiores e de contas, CC faz questão de frisar que já foram feitas transcrições de seus livros em questões de concurso do CESPE. “Isso, sim, me deixa mega feliz. Isso aconteceu 6 vezes, isso eu guardo, até coloquei em um quadro agora.” E completa, ao comentar que a citação de trecho do livro veio abaixo de outra citação, de autoria de um constitucionalista, ministro do STF: “Nos colocaram abaixo do Gilmar Mendes...” (CC)

O capital relacionado à preparação para concursos públicos varia, portanto, de acordo com o espaço de força que ele está se relacionando no campo jurídico. É atribuída grande legitimidade por quem quer entrar no campo (alunos), já que eles dominam as ferramentas que possibilitam esse ingresso, mas desprestigiado por quem nele já participa e ocupando posições de poder exatamente ligadas a esse acesso. Ou seja, parece que se trata em parte, de uma estratégia de defesa do campo jurídico-acadêmico para manter seu lugar de poder no campo.

O coordenador do curso voltado às carreiras públicas provoca:

Eu não vejo uma incompatibilidade sanguínea entre preparar para um concurso público e exercer uma cátedra no direito. O que acontece de fato, professora, é que os professores que defendem isso é que não tem a capacidade de dar essa aula. Eu sou muito franco em relação a isso. Eu tive aqui professores com doutorado, pós-doutorado que não se sustentavam em sala de aula, porque o aluno não gostava da aula dele, não é? [e descreve a postura do professor: fica sentado fazendo digressões, citando autores diversos, sem fazer apontamentos] O professor é que tá num outro mundo, não é a faculdade!” (EE)

Soma-se a essa concorrência pelo poder de formação e acesso (de dizer o que diz o direito) ao campo jurídico, a própria ideia de educação e formação que foi construída e defendida pelo campo jurídico-acadêmico há pelo menos 3 décadas.

Seria preciso que se indagasse também sobre as funções que exerce junto aos professores e membros das classes cultivadas o horror sagrado a “bachotage” [Por “bachotage” entende-se toda preparação intelectual utilitária visando meramente à aprovação em exames e concursos – feitas em geral, de dicas e expedientes práticos. Opõe-se, portanto, ao diletantismo intelectual desinteressado. O termo deriva de bachoter, que em francês significa passar pelo bachot, isto é, pelo baccalauréat³¹⁶], em oposição a cultura geral. O “bachotage” não é o mal absoluto, quando consiste tão-somente em reconhecer que se prepara os alunos para o baccalauréat, e determiná-los, por isso mesmo, a reconhecer que eles estão se preparando para o “bachot”. A desvalorização das técnicas não é senão o reverso da exaltação da proeza intelectual, a qual tem afinidade estrutural com os valores dos grupos privilegiados do ponto de vista cultural. Os detentores estatutários das “boas maneiras” estão sempre inclinados a desvalorizar como laboriosas e laboriosamente adquiridas as qualidades que não valem senão sob as aparências do inato. (BOURDIEU, 2007c, p. 54)

Neste sentido, parece que a preparação jurídica para concursos públicos não é digna do campo jurídico-acadêmico, uma vez que é por demais pragmática, interessada. Profana.

³¹⁶ “O « Baccalauréat » (Bac) é o primeiro diploma do ensino superior francês e permite o acesso aos estudos superiores. É equivalente, no Brasil, à aprovação no vestibular [ou no ENEM]. Embora o vestibular seja um concurso, e não um exame de conclusão, pelo fato de possibilitar o acesso aos estudos superiores, é aceito como equivalente ao Bac pelos estabelecimentos franceses de ensino superior (desde que o estudante tenha sido aprovado para ingresso em um curso na mesma área que pretende cursar na França).” (CenDoTeC. Guia Prático da Cooperação Universitária Franco-Brasileira. Disponível em: <<http://www.cendotec.org.br/pdf/shedufrance.pdf>>. Acesso em 17.11.2013)

Mas é claro que, como já apontamos, essa restrição da academia jurídica à preparação para concurso também guarda seus interesses, que se referem à disputa por capitais e posições no campo jurídico

Lembrar que os jogos intelectuais também têm alvos, que esses alvos suscitam interesses - coisas que de certo modo todos sabem - é tentar estender a todas as condutas humanas, aí compreendidas as que se apresentam ou são vividas como desinteressadas, o modo de explicação e de compreensão de aplicação universal que define a visão científica, e arrancar o mundo intelectual do estatuto de exceção ou de extraterritorialidade que os intelectuais tem a tendência de lhe atribuir. (BOURDIEU, 1996, p. 137-138)

Nesse sentido, os concursos públicos e os preparatórios podem estar, de alguma maneira, fazendo um papel provocador e desvelador importante no campo jurídico, obrigando o campo jurídico-acadêmico a seguir refletindo, repensando e se reinventado.

6.5.5 Concurso público e formação jurídica: afinal, fazer Direito ajuda?

Frente a todo o impacto que a preparação para concursos traz para o campo jurídico e jurídico-acadêmico, o diploma de bacharel é um capital valorizado para os concursos públicos? A partir da vivência deles em concursos públicos, os entrevistados comentaram se e como a formação jurídica contribui para a aprovação do candidato.

Paulo Nader alerta que ensino do Direito e os concursos públicos não são paradigmas um do outro, mas afirma ser fundamental que ambos tenham o mesmo referencial: o perfil do futuro jurista,

que se alcança pelo ajustamento dos currículos à modernidade da ciência e das exigências históricas, além de adequada metodologia de ensino e visão ética da vida social e do exercício das profissões jurídicas. Este referencial deve ser também o *guia* dos concursos públicos. (2003, p. 93)

Mas sabemos que não é assim, pelo que vimos até agora. É verdade, no entanto, que a base das provas de concursos públicos hoje é, além da língua portuguesa, o direito, e não apenas para as carreiras jurídicas. Então parece fácil deduzir que a formação em Direito seria um diferencial no setor. Mas, não parece ser bem assim, de acordo com o que disseram os

entrevistados, não havendo consenso entre eles no que diz respeito a essa pergunta. Alguns entendem que não ajuda em nada ou muito pouco (AA, BB), porque o direito que se aprende na graduação não guarda referência com o que é exigido nos concursos públicos. AA chega a apontar o formado em engenharia como aquele que teria vantagens em concursos, pela “rotina de estudos bem treinada” a que estão acostumados. Outros apontam que, apesar disso ser verdade, ainda assim há uma quantidade expressiva de cargos exclusivos para bacharéis em Direito, o que por si só já é uma vantagem (CC, DD). E tem ainda os que veem uma grande vantagem nessa formação (II).

Também não se pode desprezar a força simbólica de que os maiores salários do Estado brasileiro são de cargos exclusivos para bacharéis em Direito (como vimos no cap.3).

Para responder se cursar Direito significa algo para os concursos, muitos também se remeteram à má-qualidade da educação jurídica. Ao responder se o Exame de Ordem se equipara aos concursos públicos, o professor-autor para concurso que cursou Direito recentemente desdenha:

O modelo sim, mas o nível das questões, a profundidade é... A prova da OAB é uma prova muito simples, né? Você não compete com ninguém, é só tirar 5 e você tá dentro. [...] O alto índice de reprovação na OAB é o maior indicador de fracasso da política pública de faculdades de direito hoje no Brasil... como uma pessoa não consegue passar na prova da OAB? (DD)

Da mesma forma, sobre o ensino de graduação em Direito aparece várias vezes a referência à pouca profundidade do que se ensina na graduação, sempre excusando, talvez, a UnB.

Eu comecei a perceber que na verdade a formação jurídica formal para quem já estuda direito para concurso, no meu caso eu já estudava para concurso, ela não era tão interessante, pelo menos a abordagem que se fazia nas aulas era extremamente superficial, era muito superficial (BB)

Vejamos que aqueles interessados em entrar no campo, e que foram alvo das “Fábricas de ilusões” dos cursos de graduação em Direito que sempre tinham sido a porta de entrada para o campo jurídico, encontram no sistema de ensino de preparatórios para concursos alguém em que possam

confiar. Que vai fazer com que ele realmente possa ingressar no campo profissional do direito (ou do Estado como um todo).

Com isso, os cursos de Direito vem sua força histórica na formação acadêmica do bacharel ser incomodada por este novo setor que avança, ainda que silenciosamente, no campo jurídico, disputando, em especial com o subcampo jurídico-acadêmico, o poder de dizer o Direito.

7 CONCLUSÕES

Esse estudo buscou, de forma fragmentada e quase artesanal, é certo, explorar um fenômeno social pouco estudado na sociedade brasileira e que ganhou muita força e poder nas duas últimas décadas, trazendo grande repercussão no campo jurídico, em especial, no campo jurídico-acadêmico.

O impacto dos concursos públicos no campo jurídico deve ser pensado a partir de 3 fatores permitiram que ele adquirisse poder e legitimidade dentro do campo:

1. A generalização do instituto do concurso público na CB/1988 e sua adesão social (isonomia, meritocracia, vantagens associadas objetivamente ao serviço público – boa remuneração, estabilidade, status etc.) e econômica (mercado de concursos públicos);

2. A expansão do Direito e das carreiras públicas e carreiras jurídicas no Estado (diversificação de carreiras jurídicas, como analista judiciário, defensor etc) que obrigaram a selecionar mais profissionais, inclusive para lugares remotos e tarefas pouco glamurosas e pesadas, com a juridicização e judicialização das relações sociais;

3. A manutenção e reforço de mecanismos de ocupação, ainda que provisória de cargos públicos por indicação política (cargos comissionados) e de mecanismos internos de seleção, controle e crescimento profissional – as elites (conforme demonstra Almeida, 2010a)

Acho que é forçoso reconhecer que os concursos públicos não pertencem apenas ao campo jurídico, mas ocupa posições e disputa capitais de outros campos sociais, como o burocrático, o político... da mesma forma, o capital que se disputa pelos concurseiros não é o capital jurídico em si, mas um capital ligado ao serviço público (econômico, burocrático, político) mas é a partir dele se constrói o capital jurídico, já que o que foi objeto de sua preparação e seleção para o campo prático-profissional legitima-se na formação do jurista e tende a se reproduzir no exercício profissional. Isso é um efeito do campo: ele não fica circunscrito a ele próprio.

Os concursos públicos (e o Exame de Ordem, em menor grau) com os valores que lhe são atribuídos (isonomia e meritocracia, especialmente) fortalecem o campo prático-profissional, na medida em que transfere esse capital para o campo jurídico-burocrático e jurídico-político, acentuando o valor de universalização e desinteresse já atribuídos a esses espaços.

No campo jurídico-burocrático reforça-se a visão de que os cargos públicos são ocupados pelos melhores, que detêm maior conhecimento jurídico, independente de outras características que se possa apresentar, uma vez que sua escolha decorreu de um processo objetivo (e concorrido) de seleção. Com isso despreza-se uma preocupação mais profunda sobre o que é que se avalia nos concursos, bem como a própria forma de avaliar, relacionada a resultados na prestação do serviço; assim como o capital acumulado (herdado ou adquirido) que parece ser muito importante para a aprovação (boa formação básica e jurídica, investimento em preparação para concurso, postura e expressão...). Ademais, justifica-se uma organização de carreiras e salários no âmbito público, a fim de bem remunerar e reter os melhores (além de mantê-los afastados de “tentações” decorrentes, em tese e em parte, da desvalorização do servidor).

Os concursos públicos também são associados a uma administração não-patrimonial, republicana, mas que não considera nem a desorganização da carreira (que pode fazer com que a meritocracia se cinja ao ingresso no cargo e haja manutenção de nepotismo, clientelismo e barganha no exercício das atribuições e demais vantagens), nem o corporativismo ou insulamento democrático que pode advir de categorias de servidores efetivos em defesa de seus interesses.

Também como forma de defender essa forma de administração impessoal e meritocrática que os concursos públicos representam, é grande o rechaço entre os participantes do setor em mudanças mais profundas na forma de organizar essas seleções, como aquelas propostas por Fontainha e outros (2013) ou inovações concretas, como a que está sendo tentada no concurso público para Especialista em políticas públicas e gestão governamental de 2013 (ainda em andamento, mas suspenso por decisão judicial). Uma alteração que foi bastante mencionada foi uma melhor adequação dos conteúdos da

prova ao cargo. Os cursos de formação também foram mencionados, mas normalmente quando os entrevistados foram provocados. As deficiências na seleção devem repercutir em um encargo da Administração para a capacitação e o treinamento do servidor, bem como objeto das avaliações de desempenho. Se isso não ocorre, ou ocorre de modo precário na administração pública, os concursos públicos não tem relação com isso.

Também é generalizada a percepção da necessidade de uma lei geral sobre concursos públicos de modo dar maior uniformidade e previsibilidade ao procedimento e resguardar os direitos dos concursandos.

Assim, um processo rígido, rigoroso e formal seria capaz de assegurar uma seleção isonômica e meritocrática.

No campo jurídico-político também a defesa do instituto, quer nas decisões judiciais, quer nos processos legislativos, ou mesmo nas plataformas políticas, agrega valor àqueles que se vinculam a ela, uma vez que também se associam aos argumentos apresentados no campo jurídico-burocrático. Interessante notar que aqui também aparecem contradições, na medida em que os concursos públicos, na forma em que eles estão delineados no Brasil, valem talvez mais pelo caráter democrático que representam do que o meritocrático propriamente dito (conforme Livia Barbosa, 1996), e isso só é necessário porque se atribui justamente aos agentes políticos o desrespeito aos princípios dos concursos. Ou seja, a proteção dos concursos públicos não corresponde exatamente a uma prática do setor.

Mas no que tange ao campo jurídico-acadêmico, por sua vez, a ascensão dos concursos públicos não foi devidamente recepcionada e veio a tensionar ainda mais o campo, disputando com ele espaços de poder, estruturas e capitais ligados à formação jurídica e inserção profissional.

É interessante ressaltar, no entanto, que, ao que pese o avanço no campo jurídico-acadêmico da profissionalização docente e da emergência e fortalecimento de atores deste setor dentro do campo jurídico, o setor profissional ainda exerce o poder dominante no campo. Isso se vê no perfil majoritário dos docentes em Direito (mestres com tempo parcial - FGV, 2013), no papel que a OAB desempenha na regulação da educação jurídica (e a possibilidade concreta de participar ainda mais do processo, com a construção do novo marco regulatório), bem como aqueles impactos mais diretamente

relacionados aos concursos públicos e Exame de Ordem, que são a principal porta de entrada para a profissionalização jurídica. A única alternativa a essa regra é o bacharel em Direito tornar-se “só professor”. E de IES particular, já que as IES públicas exigem também os concursos públicos (ainda que com uma configuração um tanto diferente dos demais concursos para carreiras jurídicas)

Vimos que, a despeito de uma parte de atores vinculados aos concursos públicos tentar demarcar claramente uma separação entre eles e a educação jurídica, reivindicando autonomia para ambos os setores, há, ao mesmo tempo, um reconhecimento que a preparação para concursos públicos disputa com o campo jurídico-acadêmico poder sobre a formação jurídica.

Essa disputa pode ser vista em diversas frentes, dentre as quais vale resgatar do texto:

- o que se ensina: doutrina majoritária, decisões de tribunais superiores X formação humanística, interdisciplinar

- como se ensina: livros, questões de concurso, transmissão e reprodução de conhecimento (objetividade, memorização) X metodologias participativas, problematização, pesquisa e extensão

- quem ensina: Mercado: talento, atualização, objetividade, memorização, pique físico, afinidade com o mundo dos concursos (conhecimento das bancas), alta remuneração, zero regulamentação X sistema de educação superior altamente regulado e com participação do setor profissional: pós-graduação (início de profissionalização), e práticos (disputa no ensino jurídico), baixa remuneração, alta regulamentação

- para quem se ensina – alunos altamente motivados e focados (competição, prêmio real na aprovação) X massa – parcela significativa de alunos que entendem que o curso de Direito pode abrir muitas portas.

Vê-se, portanto, que a exigência de aprovação em um concurso público (ou, no mínimo, no Exame de Ordem) para o exercício de uma profissão jurídica resultou em um espaço de superposição (e, portanto, de disputa) na formação do bacharel em Direito. Com isso, cursos de Direito nasceram a partir de cursos preparatórios para concursos públicos, alguns com a manutenção explícita desta proposta inicial.

Além disso, desenvolveu-se uma série de convênios entres esses dois tipos de instituições, quer seja para a certificação de pós-graduação (*lato sensu*) de cursos de especialização ministrados por cursos preparatórios para concurso, quer seja para oferta de cursos preparatórios para os bacharelados durante a sua formação nos cursos de Direito. Fusões e incorporações no mercado da educação também geraram grandes grupos que atuam, por meio de diferentes empresas, em ambas as áreas. E o Exame de Ordem interferindo nos atos regulatórios do MEC só coroa esse processo.

Ademais, na disputa pelo capital essencialmente jurídico, ou seja, o dizer o que é o Direito, os concursos públicos se aliam ao campo prático-profissional, na medida em que o grau de objetividade que se foi construindo como exigência das provas de seleção, faz com que só seja possível cobrar o direito posto em forma de legislação positiva, decisões judiciais e doutrinas majoritárias. Ou seja, os concursos públicos reforçam e reproduzem, de forma preponderantemente acrítica e descontextualizada, como foi afirmado pelos interessados, o conhecimento jurídico que campo jurídico-acadêmico entende como em crise.

Não que o campo jurídico-acadêmico esteja sendo pressionado a mudar em função dos concursos, pelo contrário, a educação jurídica parece estar sendo pressionada a não mudar, a manter um ensino tradicional, baseado na transmissão pelo professor de um conhecimento dogmático e enciclopédico, sem qualquer comprometimento social e visão criativa do Direito. Justamente o contrário que os especialistas em ensino jurídico esperavam com a regulação das dec. de 1990 e 2000.

Assim, os concursos não modificam diretamente o campo, mas dificultam enormemente a mudança do mesmo, já que barra a força transformadora potencial dos cursos de Direito que poderia ser alavancada com a diversificação do campo jurídico-acadêmico e o crescimento da figura do docente profissional em Direito. Às diretrizes curriculares que estabeleceram instrumentos e objetivos à graduação em Direito que poderiam impulsionar uma educação jurídica mais afinada com os desafios de nosso tempo (pesquisa, extensão, prática jurídica, formação humanista e interdisciplinar) acompanhou-se a expansão e engessamento dos concursos públicos (e Exame da Ordem) e seus critérios de avaliação.

Ademais, se a aprovação em concursos públicos e/ou no Exame de Ordem são requisitos obrigatórios para o ingresso no campo jurídico-profissional, e uma das funções da educação superior em geral, e da jurídica, inclusive, é formar pessoas aptas para o ingresso no mercado de trabalho, os cursos de Direito e o campo jurídico-acadêmico em geral, não podem mais, simplesmente ignorar o fenômeno, e deixar seus alunos à mercê do mercado de concursos públicos. Deste modo, estamos diante de uma encruzilhada que precisa ser encarada: ou buscamos conhecer melhor o fenômeno para influenciar no desenvolvimento dos concursos públicos como forma de melhor adequar as necessidades da educação jurídica à seleção para o exercício profissional do Direito; ou sucumbimos (ou somos sucumbidos) a ele.

Parece bastante possível que o novo marco regulatório do ensino jurídico vá caminhar nessa segunda direção, de um ensino de Direito conteudista e cuja qualidade está atrelada a aprovação em exames de avaliação, como o Exame de Ordem e o ENADE. As propostas levadas pela OAB para discussão nas audiências públicas sobre o marco regulatório do ensino jurídico e as propostas que ela apresentou ao MEC este ano (mesmo integrando uma comissão em andamento para discutir exatamente isso) caminham neste sentido: o aumento da carga horária do curso, a inclusão de novos conteúdos obrigatórios, a submissão a exames de avaliação de desempenho (ENADE) com maior periodicidade e com viés avaliatório do discente, vez que a nota figuraria pública em sua documentação escolar.

Com isso, os concursos públicos, especialmente no que se refere à preparação para os concursos públicos, têm impactado fortemente os cursos de Direito e o campo jurídico-acadêmico, deslocando ou pelo menos borrando os limites do foco da formação jurídica, antes de índole preponderantemente acadêmica (ou no espaço acadêmico).

É evidente que este estudo focou em como os concursos públicos repercutem especialmente em uma parte do campo jurídico, o campo jurídico-acadêmico. Apenas na fala de alguns dos interessados tangencia o impacto no campo jurídico-profissional, que é algo que merece enormemente ser estudado (a correspondência dos processos de seleção com o exercício prático do cargo).

Assim como merece uma averiguação detalhada (quantitativa), sobre o perfil do servidor público, inclusive os de área jurídica, no que tange à sua origem acadêmica e histórico de preparação para os concursos. Esses dados possibilitarão uma discussão mais aprofundada sobre o valor de isonomia e meritocracia dos concursos públicos, nos moldes que hoje se apresentam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Da “Era Vargas” à FHC: transições políticas e reformas administrativas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 36, n. 1/2, 2005, p. 33-51.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 41, 2007, pp. 67-86. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci_arttext>. Acesso em: 10.03.2014.

_____. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial**, segundo semestre de 2011, pp. 119-142. Disponível em: <http://qvpesquisa.fgv.br/sites/qvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fernando_abrucio_-_3agendas.pdf>. Acesso em 05.05.2014

_____; LOUREIRO, Maria Rita. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: MP, SEGES, 2002. 2 partes. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte1.pdf> e <http://www.cedec.org.br/files_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte2.pdf>. Acesso em 01.03.2014.

ADORNO, Sergio. **Os aprendizes do poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALBRECHT, Pricila Anny Tomachski; KRAWULSKI, Edite. Concurseiros e a busca por um emprego estável: reflexões sobre os motivos de ingresso no serviço público. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, Brasil, v. 14, n. 2, p. 211-226, dez. 2011. ISSN 1981-0490. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpst/article/view/25704>>. Acesso em: 26.04. 2014.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil**. Ciência Política. São Paulo, USP, 2010, 329p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010a.

_____. Do profissional-docente ao docente profissional: a valoração simbólica dos títulos acadêmicos e da experiência docente no campo jurídico brasileiro. In: CARVALHO, Evandro Menezes e outros (Org.). **Representações do Professor de Direito**. Curitiba: CRV, 2012.

ALMEIDA, Mansueto. Terceirização e gastos com pessoal. **Blog do Mansueto Almeida**, 26 de dezembro de 2010b. Disponível em: <<http://mansueto.wordpress.com/2010/12/26/tercerizacao-e-gastos-com-pessoal/>>. Acesso em 01.03.2014.

ANDRADE, Ninótica Vieira de. Reforma do Estado e Política de Pessoal nos Governos FHC e Lula Sob Perspectiva Comparada. **Congresso Internacional da Associação Latino-americana de Sociologia (ALAS)**, XXVIII, 6 a 11 de setembro de 2011, UFPE, Recife-PE, Disponível em: <www.bvseps.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=1566>. Acesso em: 10.03.2014

ANDRADE, Regis de Castro Andrade; JACCOUD, Luciana (Org.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**: administração pública brasileira. Brasília: ENAP, 1993. 2 vol.

ANGARITA, Antonio (coord.) **Construção de um sonho**. DIREITO GV, SP, 2009(?). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8656/LIVRO_DIR_EITOGV_2009_site.pdf?sequence=1>. Acesso em 10.05.2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO E APOIO AOS CONCURSOS (ANPAC). **Pesquisa Nacional de Concursos Públicos 2005-2007**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, Brasília (ENAP), ano 47, vol. 120, n. 3, setembro/dezembro 1996, p. 58-102.

BASTOS, Aurélio Wander e outros (coord.) **Os cursos de Direito e as elites políticas brasileiras**. Brasília : Câmara dos Deputados, 1978.

BATISTA, Vera. Pelo menos 110 mil de servidores do Executivo devem se aposentar até 2015. **Correio Braziliense**, 12.01.2013. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2013/01/12/internas_economia,343720/pelo-menos-110-mil-de-servidores-do-executivo-devem-se-aposentar-ate-2015.shtml>. Acesso em 12.02.2014

BROCHADO, A. O.; MARTINS, F. V. Aspectos metodológicos da segmentação de mercado: base de segmentação e métodos de classificação. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 10, n. 27, p. 132-149, 2008. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94702704>>. Acesso em 09.02.2014

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Conteúdo jurídico da igualdade**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1999.

BECKER, Clara. Fábrica de sonhos. **Veja Brasília**, 20 set. 2013. Disponível em: <<http://vejabrasil.abril.com.br/brasil/materia/fabrica-de-sonhos-642>>. Acesso em 05.04.2014.

BONAMINO, Alicia e outros. Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. **Revista**

Brasileira de Educação, vol. 15, n. 45, dez. 2010, p. 487-499. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n45/07.pdf>>. Acesso em 01.12.2013

BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e política no mundo do Direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado**. São Carlos: EdUFSCar; Editora Sumaré, 2002.

BONNEWITZ, Patrice. **Primeiras lições sobre a sociologia de P. Bourdieu**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

_____. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

_____. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004a.

_____. **Os usos sociais da ciências: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: UNESP, 2004b.

_____. Da casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. In: WACQUANT, Lóic (Org.). **O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. pp. 41-69.

_____. **A distinção social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007a.

_____. **Economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007b.

_____. **Escritos de educação**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007c.

_____. **O poder simbólico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011a.

_____. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 5. Brasília, janeiro-julho de 2011b, pp. 193-216. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6274/5133>>. Acesso em 13.11.2013.

_____. **Os juristas guardiães da hipocrisia coletiva**. Vitória, 12 maio 2011c. Disponível em: < <http://direitosociedadecultura.blogspot.com.br/2011/03/os-juristas-guardiaes-da-hipocrisia.html>>. Acesso em 30.11.2013

_____. As duas faces do Estado. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**, 04 jan. 2012. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1080>>. Acesso em 25.11.2013.

_____. **La nobleza de Estado**. Buenos Aires: Siglo Veinteuno, 2013.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. _____. **Los herederos**: los estudiantes y la cultura. 2.ed. Buenos Aires: Siglo Veinteuno, 2009.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. **Una invitación a la sociología reflexiva**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005.

BRASIL. Assembleia Nacional constituinte (ANC). Subcomissão de Direitos do Trabalhador e do Servidor Público (SCDTSP). **Anais...**, Brasília, 1987.

Disponível em: < http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente>. Acesso em 10.12.2013.

_____. _____. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC)**, Brasília, 01/08-22/08, 1988.

_____. _____. **Projeto de Constituição-B (PC-B)**, Brasília, agosto, 1988.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-309.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2014.

_____. Ministério da Reforma Administrativa (MARE). **A nova política de recursos humanos** (Caderno MARE 11), Brasília: MARE, 1997.

_____. _____. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília, MARE. Maio de 1996. v. 01. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/1996/Bol01_mai1996.pdf>. Acesso em 25.03.2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer CNE/CES 67/2003**. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0067.pdf>>. Acesso em 10.05.2014.

_____. _____. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**: Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012. Brasília, 2012. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=12386&Itemid=>>. Acesso em 10.05.2014

_____. _____. **Qualidade da educação superior**. 2010?, Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4316>. Acesso em: 10.05.2014.

_____. _____. **Supervisão especial dos cursos de Direito - Relatório parcial**. Brasília, dezembro de 2009. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2341&Itemid=>. Acesso em: 10.05.2014.

_____. _____. **Grupo de trabalho MEC-OAB (Portarias nº 3.381/2004 e 484/2005) – Relatório final**. Brasília, março de 2005. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me688>. Acesso em 10.05.2014.

_____. _____. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES). **Despacho do Secretário, de 1º de junho de 2011**. Publicado no Diário Oficial da União (DOU), seção 1, nº 105, quinta-feira, 2 de junho de 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais**, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Janeiro de 2013a. v. 61.

_____. _____. **Planejamento esclarece editorial "Concurso Suspeito" publicado domingo pelo jornal O Estado de S. Paulo**. Brasília, 09 dez. 2013b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=imprensa&ler=t10702>>. Acesso em 15.01.2014.

BRASIL. Presidência da República (PR). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Secretaria de Recursos Humanos (SRH). **Relatório final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal**. Brasília: MP, SRH, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/conferencia/100819_Conferencia.pdf>. Acesso em 15.01.2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Secretaria de Gestão (SEGES). **A política de recursos humanos na gestão FHC**. Brasília: MP, SEGES, 2002. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/APol%C3%ADticaDeRecursosHumanosnaGest%C3%A3oFHC.pdf>>. Acesso em 15.01.2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **CNJ discute realização de concursos para juiz por empresas terceirizadas**. 06/05/2013. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/24542-cnj-discute-realizacao-de-concursos-para-juiz-por-empresas-privadas>>. Acesso em 22.03.2014.

_____. _____. **Relatórios Justiça em números (2003-2012)**, 2004?-2013. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. Acesso em 22.03.2014.

BRASIL. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula**. Brasília: MP, SEGES, 2003. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/080804_PUB_Gestao_gestaopublica.pdf>. Acesso em 01.03.2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, nº 28, pp.9-30, junho de 2007. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a03n28.pdf>. Acesso em 03.12.2013.

_____. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília (ENAP), ano 49, n. 1, jan.-mar. 1998 (versão revista), p. 5-42. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=288>. Acesso em 14.02.2014.

_____. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle** (Caderno MARE 1). Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1997.

_____; PACHECO, Regina. A reforma do estado brasileiro e o desenvolvimento. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 3, setembro/ outubro/novembro de 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 10.02.2014.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Relatório de avaliação 2010-2012 Trienal 2013**, 2013a. Disponível em: <<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=Y2FwZXMuZ292LmJyfhRyaWVuYWwtMjAxM3neDo5NWRiMjBIOGY2ZDQ5ODA>>. Acesso em: 15.05.2014.

_____. **Avaliação Trienal 2013: divulgação do Resultado Final Homologado pelo CTC-ES**, 2013b. Disponível em: <<http://sdi.capes.gov.br/>>. Acesso em: 15.05.2014.

_____. **Relatório de avaliação 2007-2009 Trienal 2010**, 2010. Disponível em: <<http://trienal.capes.gov.br/wp-content/uploads/2010/12/DIREITO-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-FINAL-dez10.pdf>>. Acesso em: 15.05.2014.

_____. Coordenação da área de Direito. **Nota técnica 1/2013**, de 14 de março de 2013c. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/nota-tecnica-capes-esm-rs.pdf>>. Acesso em: 15.03.2014.

CERQUEIRA, Daniel Torres de. **Um pouco da história da ABEDI, 2010?**. Disponível em: < <http://www.educacaojuridica.net/news/um-pouco-da-historia-da-abedi/>>. Acesso em: 15.05.2014.

_____. O ensino do direito no Brasil: breve radiografia do setor. **Anuário ABEDI**, ano 4, Florianópolis, Fundação Boiteux, 2006.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 15.01.2014.

CRETELLA JR. José. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CRUZ, Rachel Pellizzoni da. Carreiras burocráticas e meritocracia: o impacto do ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento dos cargos em comissão no governo federal brasileiro. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, II, Brasília, 6 a 8 de maio de 2009. Disponível em: <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material %20CONSAD/paineis II congresso consad/painel 59/carreiras burocraticas e meritocracia.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis%20II%20congresso%20consad/painel%2059/carreiras%20burocraticas%20e%20meritocracia.pdf)>. Acesso em 15.01.2014.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Voto do Rel. Cons. Eduardo Pontual Ribeiro no Ato de Concentração nº 08012.006400/2011-62**. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000749891320.pdf. Acesso em 20.02.2014.

CONSELHO DA EUROPA (CE). European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). **Evaluation report on European judicial systems** (completed version), 2012. Disponível em: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf>. Acesso em 20.02.2014.

COSTA, Lúcia Cortes da. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. **Pesquisa & Debate**, vol. 11, n. 1 (17), p. 49-79, 2000. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/11922/8632>>. Acesso em 10.02.2014.

COSTA, Nilson do Rosario; LAMARCA, Isabel. Os Governos FHC e Lula e a política para a força de trabalho civil do Governo Central Brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 18, n. 6, p.1601-1611, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csc/v18n6/12.pdf>>. Acesso em 09.03. 2014.

DIAS, Charles. **Guia de preparação do concurseiro solitário**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2010.

DIAS, Charles. **Manual do concurseiro iniciante**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2011.

DURHAM, Eunice R. **O ensino superior no Brasil: público e privado**. Documento de trabalho 03/03, 2003. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0303.pdf>>. Acesso em 01.05.2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ENCONTROS DA UNB: Ensino Jurídico. Brasília: UnB, 1978 – 1979

ENGELMANN, Fabiano. **Sociologia do campo jurídico: juristas e o uso do Direito**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2006.

EUROPEAN NETWORK OF COUNCILS FOR THE JUDICIARY (ENCJ). ENCJ Project Team. **Development of Minimal Judicial Standards II: Report 2011-2012, 2013**. Disponível em: <http://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/final_report_standards_ii.pdf>. Acesso em 18.02.2014.

_____. ENCJ Working Group. **The Status of Judges: Report 2009-2010, 2011**. Disponível em: <http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_on_status_of_judges_2009_2010_en_fr.pdf>. Acesso em: 18.02.2014

EVANS, Peters; RAUCH, James E. Weberian bureaucracy and economic growth. **American Sociological Review**, vol. 64, n. 5, Oct., 1999, pp. 748-765. Disponível em: <<http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Evans%20and%20Rauch%201999.pdf>>. Acesso em 14.02.2014.

FAVRETO, Rogério. Reformas do Judiciário efetivam direitos da cidadania. **Revista Consultor Jurídico**, 25 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-ago-25/reformas-judiciario-contribuem-efetivacao-direitos-cidadania2>>. Acesso em 22.02.2014.

FEITOSA NETO, Inácio José. **O ensino jurídico: uma análise dos discursos do MEC e da OAB no período de 1995-2002**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

FELIX, Loussia P. Musse. Da Reinvenção do Ensino Jurídico - Considerações sobre a Primeira Década. In: OAB. **OAB Recomenda - Um Retrato dos Cursos Jurídicos**. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2001.

_____. **Novas Dimensões da Atuação Jurídica: O Papel de Advogados, Burocratas e Acadêmicos na Redefinição da Formação e das Funções dos Operadores Jurídicos**. Paper apresentado na XX Conferência da Associação de Estudos Latino Americanos- Chicago, Palmer Hilton Hotel, 1998.

_____. **Construção de um modelo de avaliação para os cursos jurídicos: alternativas à crise**. Educação. São Carlos, UFSCar, 1997. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Educação, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1997.

_____; SANTOS, Aline S. de Salles. Demandas profissionais em Direito e avaliação: educação jurídica, competências e sua inserção nas carreiras públicas por meio dos exames públicos. In: OAB. **OAB Ensino Jurídico: desafios rumo à educação jurídica de excelência**. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2011.

FERNÁNDEZ TORO, Julio César. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (participación de Julio Cesar Fernandez Toro en Conferencia Científica Internacional de Gestión Empresarial y Administración Pública)(Taller sobre Mujeres Directivas)(Transcripción). **Folletos Gerenciales**, August, 2004, Vol.8(8), p.5(3). Disponível em:

<http://link.periodicos.capes.gov.br/ez54.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl41?ctx_ver=Z39.88-2004&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_tim=2014-01-09T10%3A3>. Acesso em 09.01.2014.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Exame de Ordem em números**. FGV Projetos; CFOAB, 2013. Disponível em: <[http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/exame de ordem em numeros.pdf](http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/exame_de_ordem_em_numeros.pdf)>. Acesso em: 05.05. 2014.

FONSECA, Luciana Carvalho. **O cargo de State Judge nos Estados Unidos; O cargo de Federal Judge nos Estados Unidos**, 2011. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/LawEnglish/>>. Acesso em 12.02.2014

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. 3 ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FONTAINHA, Fernando de Castro. **Como tornar-se juiz?** Curitiba: Juruá, 2013

_____. O Perfil do Aluno da EMERJ: Um estudo sobre “concurandos”. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 56, p. 7-31, out.-dez. 2011. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista56/revista56_7.pdf>. Acesso em 10.01.2014.

_____. e outros. **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos**: Brasil, o país dos concursos? (Relatório de pesquisa). Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Projeto Pensando o Direito.

GARCÍA INDA, Andrés. Introducción. La razón del derecho: entre *habitus* y campo. In: BOURDIEU, Pierre. **Poder, derecho y clases sociales**. Bilbao, Espanha: Desclée de Brouwer, 2001.

_____. **La violencia de las formas jurídicas**. Barcelona, Cedecs Editorial, 1997.

GELLER, Rodolfo Hans. Apresentação. In: OAB. **OAB Recomenda**: indicador de educação jurídica de qualidade. 4. ed. Brasília, CFOAB, 2012. Disponível em: <http://www.oab.org.br/arquivos/pdf/Geral/Programa_OAB_Recomenda.pdf>. Acesso em 25.02.2014.

GHIRARDI, José Garcez; CUNHA, Luciana Gross ; FEFERBAUM, Marina. **Quem é o professor de Direito no Brasil?** DireitoGV, SP, Outubro de 2013. Disponível em: < <http://direitovg.fgv.br/observatorio-ensino-direito>> Acesso em 10.05.2014.

GOMES, Darcilene Cláudio; SILVA, Leonardo Barbosa e; SORIA, Sidartha. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 167-181, jun. 2012. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/12.pdf>. Acesso em 20.01.2014.

GRAMSTRUP, Erik Frederico. O princípio da igualdade. **Revista Videtur**, São Paulo, USP, n.17, 200? Disponível em : <<http://www.hottopos.com/videtur17/erik.htm>>. Acesso em 10 jan. 2014.

GRANJEIRO, José Wilson. **A Disciplina de um Maratonista: Lições de Vida, Corrida e Concursos**. 3.ed. Grancursos: Brasília, 2012.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Diagnóstico e perspectivas da política de recursos humanos na administração pública brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 44 n. 175 jul./set. 2007. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139969/Ril175%20-%20Gilberto%20Filho.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01.03.2014

IBOPE. **Relatório do Índice de Confiança Social (ICS) 2013**. 2013. Disponível em: < http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/JOB%2013_0963_ICS%20JUL%202013_Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20final.pdf>. Acesso em 20.03.2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. Brasília, 2013. Disponível em: < ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf>. Acesso em 09.02.2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE COACHING (IBC). **O que é coaching?** Publicado online Disponível em: <<https://www.ibccoaching.com.br/tudo-sobre-coaching/coaching/o-que-e-coaching/>>. Acesso em 01.04.2014

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ocupação no Setor Público Brasileiro: tendências recentes e questões em aberto** (Comunicados IPEA n. 110). Brasília, 8 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110908_comunicadoipea110.pdf>. Acesso em 20.01.2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Instrumento de autorização de curso de Direito**, 2010. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/condicoesdeensino/2010/instrumento_autorizacao_curso_direito2.pdf>. Acesso em 15.03.2014.

_____. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação (1995-2012)**. 1995-2012. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse> . Acesso em 20.03.2014.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito: perspectivas constitucionais contemporâneas de atuação em defesa da sociedade**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2006.

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

KOZINETS, Robert V. On netnography: initial reflections on consumer research investigations of cyberculture. **Advances in Consumer Research Northwestern University**, volume 25, 1998, p. 366-371. Disponível em: <<http://www.acrwebsite.org/search/view-conference-proceedings.aspx?Id=8180>>. Acesso em 12.02.2014

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade**. São Paulo: FUNDAP, 2007.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. **Guia do concurso público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOPES, José Reinaldo de Lima Lopes. **O direito na história: lições introdutórias**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LYRA FILHO, Roberto. **O direito que se ensina errado**. Brasília: Centro Acadêmico de Direito, 1980.

LUZ, Leonardo Del Puppo; SILVA, Camila Mariani. O exercício do estudar nos cursinhos destinados aos concursos públicos. **Fractal Revista de Psicologia**, Niterói (UFF), v. 20, n. 1, p. 285-304, Jan./Jun. 2008. Disponível em: <<http://www.uff.br/periodicoshumanas/index.php/Fractal/article/viewFile/51/36>>. Acesso em 20.03.2014.

MACHADO JÚNIOR, Agapito. **Concursos públicos**. São Paulo: Atlas, 2008

MAIA, Márcio Barbosa; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. **O regime jurídico dos concursos públicos e seu controle jurisdicional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MALTA, Cynthia. Política salarial de Lula é oposta a do governo tucano. **Valor Econômico**, 14/03/2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/450144/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em 28.02.2014

MARCONI, Nelson. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

_____. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. **Revista do Serviço Público**. Brasília (ENAP), a. 54, n. 1, Jan.-Mar. 2003. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/260/265>>. Acesso em: 20.02.2014.

MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Direito Comunitário: União Européia e Mercosul. **Revista jurídica virtual** - Presidência da República, Brasília, n. 5, vol 57, fev. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_57/artigos/Art_Eliane.htm>. Acesso em: 14.03.2014

MARTINS, Lígia Márcia. Ensino-pesquisa-extensão como fundamento metodológico da construção do conhecimento na universidade. **Oficina de Estudos Pedagógicos**, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.umcpos.com.br/centraldoaluno/arquivos/16_09_2011_134/Ensino_pesquisa_extensao_como_fundamento_metodologico_da_construcao_do_conhecimento_na_universidade.pdf> . Acesso em 22.03.2014

MEIRELLES, Delton Ricardo Soares. Cursos jurídicos preparatórios: espaço de formação profissional, reflexo da deformação do ensino ou reprodução de ideais corporativos? In: Encontro Anual da ANPOCS, XXVIII, Caxambu, 2004. **Anais...** Caxambu, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENEGHEL, Stela M. Políticas de Modernização da Universidade no Brasil: a Reforma Universitária de 1968 e a LDB/96. In: II Simpósio Internacional de Educação Superior, 2001, São Leopoldo. **Anais...**, 2001. v. 01.

MONTAGNER, Paula e outros. **Diversidade e capacitação em escolas de governo**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2010. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/Caderno_Diversidade.pdf>. Acesso em: 01.03.2014.

MOTTA, Fabrício (coord.) **Concurso público e Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. A regulação como instituto jurídico. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, n. 4, out.-dez. 2003.

NADER, Paulo. O ensino jurídico e o perfil dos concursos públicos. In: OAB. Conselho Federal. **OAB ensino jurídico**: formação jurídica e inserção profissional. Brasília: OAB, 2003.

NEIVA, Rogério. **Vale a Pena Fazer um Curso Preparatório para Concursos?** 9 fev 2010. Disponível em: <<http://www.concursospublicos.pro.br/duvida-do-candidato/concursos-publicos-curso-preparatorio-como-escolher-vale-a-pena>>. Acesso em 10.02.2014.

NEVES, Marcelo. Destinação das taxas de inscrição em concursos públicos vis-à-vis princípio da unidade de caixa. Estudo da legalidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1732, 29 mar. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11097>>. Acesso em: 3 abr. 2014.

NUNES, Edson e CARVALHO, Márcia Marques de. Ensino universitário, corporação e profissão: paradoxos e dilemas brasileiros. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, n. 17, jan./jun. 2007, pp. 190-215. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n17/a08n17.pdf>>. Acesso em 10.05.2014.

NUNES, Edson, MARTIGNONI, Enrico, RIBEIRO, Leandro Molhano Ribeiro. **Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil**. Rio de

Janeiro, Dezembro de 2004. Disponível em: <
http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_41.pdf>. Acesso em 10.05.2014.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 2003.

NUNES, Edson; CARVALHO, Márcia de. **O Ensino e a Profissão Jurídica no Brasil**: uma visão quantitativa. Rio de Janeiro, Julho de 2005. Disponível em: <
http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_43.pdf>. Acesso em 10.05.2014

NUNES, Pedro; CASTRO, Conceição. Sistemas de Emprego Público no século XXI: Que significado? Uma Sistematização. **Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública** - Revista Chilena de Administración Pública, n. 15-16, 2010. pp. 191-222. Disponível em:
<<http://www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewPDFInterstitial/11698/13722>>. Acesso em 10.04.2014.

NUÑEZ LEIVA, J. Ignacio. Elementos básicos de la teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu: apuntes para estudiantes y docentes de derecho. **Ars boni et aequi**, Santiago, año 7, n. 1, 2010, p. 209-219. Disponível em: <
<http://www.ubo.cl/icsyc/actividades-academicas/publicaciones/revista-ars-boni-et-aequi/revista-ano-2011-i-numero-7/>>. Acesso em 15.11.2013.

OLIVEIRA, Terezinha. Origem e Memória das Universidades Medievais a Preservação de UMA Instituição Educacional. **Varia história**, Belo Horizonte, v. 23, n. 37, junho de 2007. Disponível em
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752007000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26.04.2014.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). **Parecer para autorização do curso jurídico na modalidade “à distância” da UNISUL**. 2007. Disponível em: <
<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235069367174218181901.pdf>>. Acesso em 10.05.2014.

_____. Exame de Ordem Unificado (I-XI). **Desempenho por IES e campus 2010-2013**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/servicos/examedeordem>>. Acesso em 23.03.2014.

_____. Comissão Nacional de Educação Jurídica (CNEJ). **Principais Propostas Para Aprimoramento do Marco Regulatório do Ensino Jurídico (Gestão 2013 – 2016)**, 2014. Disponível em:
<<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/2/art20140218-04.pdf>>. Acesso em 15.05.2014

OLIVEIRA JUNIOR, Dario da Silva; OLIVEIRA, Maria Isabel Campos. **Concurso público**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo** – Relatório da OCDE, 2010.

OFFERLE, Michel. Los oficios, la profesión y la vocación de la política. **PolHis**, Buenos Aires, año 4, número 7, primer semestre 2011. Disponível em: <http://historiapolitica.com/datos/boletin/polhis7_offerle.pdf>. Acesso em 13.12.2013

ORTIZ, Renato. Introdução: À procura de uma sociologia da prática. In: BOURDIEU, Pierre. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

PACHECO, Regina Silvia. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PANKE, Marcela Thaís. **Mercado de concursos vira opção para professores**. Congresso em Foco, 01/12/2012. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-antecedentes-mercado-de-concursos-vira-opcao-para-professores/>>. Acesso em 10.02.2014.

PESSOA, Eneuton. Desigualdade e política salarial no poder. **Valor Econômico**, 17 janeiro 2011, p. A10. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/463713>>. Acesso em 01.03.2014.

_____ e outros. **Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente (19º Comunicado da Presidência do IPEA)**. Brasília, 30 de março de 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/090330_comunicadoipea19.pdf>. Acesso em 20.01.2014.

PIMENTEL, Ernani. **Concursando ou concurseiro?** 14/09/2009. Disponível em: <<http://www.vestcon.com.br/artigo/concursando-ou-concurseiro.aspx>>. Acesso em 10.02.2014.

PIOVESAN, Armando; TEMPORINI, Edmea Rita. **Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública**. Rev. Saúde Pública, 29(4): 318-25, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v29n4/10>>. Acesso em 07.02.2014

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 3 n. 6, Dezembro de 2011, p. 132-142. Disponível em: <http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.ODASPeocombateaineficienciano sservicospublicos.pdf>. Acesso em: 20.02.2014.

RATO, Helena e outros. **Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus**: relatório final. Portugal: Instituto Nacional de Administração; Direção-Geral de Administração e Emprego Público, abril de 2007. Disponível em:

<<http://www.dgaep.gov.pt/upload/homepage/Relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 14.03.2014.

ROCHA, Francisco Lobello de Oliveira. **Regime jurídico dos concursos públicos**. São Paulo: Dialética, 2006.

RODRIGUES, Horácio W. **Ensino jurídico: saber e poder**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

_____. **Pensando o Ensino do Direito no Século XXI**. Florianópolis: Fund. Boiteux, 2005.

_____ (Org.). **Ensino jurídico para que(m)?** Florianópolis: Fund. Boiteux, 2000.

SALGADO, Lia. **Como vencer a maratona dos concursos públicos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SAMPAIO, Helena Sampaio. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, Campinas, n. 4, outubro de 2011 - janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.gr.unicamp.br/ceav/revistaensinosuperior/edicoes/ed04_outubro2011/05_ARTIGO_PRINCIPAL.pdf>. Acesso em 25.03.2014.

SANTOS, Aline S. de Salles. Ensino jurídico e concursos públicos. In: Congresso Científico do Centro Universitário Luterano de Palmas, 4, 2005, Palmas, TO. **Anais...** Palmas: CEULP, 2005. p. 939-941.

_____. Ativismo judicial e controle da administração pública: reflexos e tendências do instituto do concurso público. In: Congresso Nacional do CONPEDI, XVIII, 2009, São Paulo. **Anais ...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 7743-7768

_____. Cursos de Direito ou de advocacia? Os conflitos em torno do Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). In: Encontro Anual da ANPOCS, 34º, 2010, Caxambu. **Anais ...**, 2010. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&qid=1502&Itemid=350>. Acesso em 14.12.2013

SANTOS, Boaventura de Sousa (coord.). **O recrutamento e a formação de magistrados: Análise comparada de sistemas em países da União Europeia**. Coimbra, 2006. Disponível em: <http://opi.ces.uc.pt/pdf/ORFM/Recrutamento_formacao_magistrados.pdf>. Acesso em 18.02.2014.

SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Máximo. **A Reforma Administrativa e a Constituição de 1988**. Brasília: ENAP, 1995.

SANTOS, Adilson Pereira dos; CERQUEIRA, Eustaquio Amazonas de. Ensino superior: trajetória histórica e políticas recentes. In: **Colóquio Internacional sobre gestão universitária na América do Sul**, IX, Florianópolis, 25 a 27 de

novembro de 2009. Disponível em: <http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio9/IX-1047.pdf>. Acesso em 20.03.2014.

SAVIANI, Demerval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, Goiânia (UFG), v. 8, n. 2, ago/dez. 2010, pp.4-17. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/poiesis/article/view/14035/8876>>. Acesso em 10.03.2014.

SOUSA JR., José Geraldo. Basta de falar em crise! Entrevista a Leandro Silveira Pereira. **Revista Getulio**, São Paulo, janeiro 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7155/Basta%20de%20Falar%20em%20Crise.pdf?sequence=1>>. Acesso em 10.05.2014

SOUSA, Luiz Marcelo Cavalcanti de. **Controle judiciário dos concursos públicos**. São Paulo: Método, 2009.

SOUZA, Antonio Ricardo de. **Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na ANEEL e ANATEL**. 2007. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/biblioteca/trabalhos/trabalhos/Tese_Antonio_Ricardo_Souza.pdf>. Acesso em 20.02.2014.

SETIÉN RAVINA, Carlos Morales de. Estudio preliminar. In: BOURDIEU, Pierre; TEUBNER, Gunther. **La fuerza del derecho**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; Ediciones Uniandes; Instituto Pensar, 2000.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do *habitus* em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação** [online]. 2002, n.20, pp. 60-70. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n20/n20a05.pdf>>. Acesso em: 12.12.2013.

STRECK, Lênio. Para além do jeitinho brasileiro de ser “Doutor”. **Revista Consultor Jurídico**, 14 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jun-14/senso-incomum-alem-jeitinho-brasileiro-doutor>>. Acesso em 27.04.2014.

TOURINHO, Rita. **Concurso público no ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VARELLA, Marcelo D.; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Políticas de revalidação de diplomas de pós-graduação em direito no Brasil: dificuldades e desafios para o sistema brasileiro. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 143-161, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/1814/1577>>. Acesso em 15.04.2014.

VARELLA, Marcelo D.; ROESLER, Claudia Rosane. Dificuldades de avaliação de publicações na área de Direito. **Revista Brasileira de Pós-graduação (RBPG)**, Brasília, v. 9, n. 18, p. 663-701, dezembro de 2012. Disponível em:

<ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/viewFile/361/304>. Acesso em:
Acesso em 15.04.2014.

VAZ, Lucio. Os anestesiados. **Isto é**, São Paulo, n. ed. 2172, 23 Jun. 2011.
Disponível em:
<http://www.istoe.com.br/reportagens/143568_OS+ANESTESIADOS>. Acesso
em: 20.02.2014.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **Das arcadas ao bacharelismo**: 150 anos de
ensino jurídico no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1982.

VERONESE, Alexandre. O Problema da Pesquisa Empírica e sua baixa
integração na área do Direito: uma perspectiva brasileira da avaliação dos
cursos de pós-graduação do Rio de Janeiro. In: Congresso Nacional do
CONPEDI, XV, Manaus, 2006. **Anais...** Disponível em:
<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/alexandre_veronese2.pdf
f>. Acesso em 25.04.2014.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins.
Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, Revista de
Sociologia da USP, v. 19, n. 2, nov. 2007. Disponível em:
<[http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/images/stories/edicoes/v19
2/v19n2a02.pdf](http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/images/stories/edicoes/v192/v19n2a02.pdf)>. Acesso em 30.01.2014.

WACQUANT, Löic. Poder simbólico e prática democrática. In: _____ (Org.).
O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de
Janeiro: Revan, 2005. pp. 9-18.

WEBER, Max. **A Política como Profissão**. Lisboa: Edições Universitárias
Lusófonas, 2000.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. vol.
2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do
Estado de São Paulo, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito do Brasil**. Rio de Janeiro:
Forense, 2003.

XIMENES, Julia Maurmann. A judicialização da política e a democracia: o papel
do campo jurídico. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, Lisboa, ano 1,
nº 1, 2012. Disponível em : <[http://www.idb-
fdul.com/uploaded/files/2012_11_7093_7116.pdf](http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_11_7093_7116.pdf)>. Acesso em 05.12.2013.

ZILLER, Jacques. **Free Movement of European Union Citizens and
Employment in the Public Sector**: Current Issues and State of Play: Report
for the European Commission. Europe: Europe Comission, 2010. 2 partes.
Disponível em:
<<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6401&langId=en>> e
<<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6402&langId=en>>. Acesso em
10.03.2014

ANEXO

Roteiro base da entrevista com agentes da área jurídica de concursos públicos

Aline Sueli de Salles Santos

Preliminares:

1. Apresentação da pesquisadora e da pesquisa que está sendo feita;
2. Solicitação da entrevista e da gravação da mesma.

Entrevista:

- a) Você tem graduação em Direito? Foi seu primeiro curso superior? Quais suas outras formações acadêmicas?
- b) Você sempre quis estudar Direito? Por quê?
- c) Onde e quando você estudou Direito? Por quê?
- d) Por qual/is material/is você estudou durante o curso? Identifique os que você mais usou e por que (foco em Direito Público, se possível com autores).
- e) Durante o curso de Direito você teve professor/es que te marcaram ou te influenciaram? Fale sobre ele/s: o que eles tinham de diferente dos demais, o que você admirava neles.
- f) Quando os concursos públicos passaram a fazer parte da sua vida? Eles tiveram alguma influência na sua escolha pelo Direito? Se sim, por quê?
- g) O curso de Direito te ajudou de alguma forma nos concursos públicos? Como?
- h) Você fez algum curso presencial ou online de preparação para concursos públicos? Por quê? Quantos? Quais?
- i) Que semelhanças e diferenças você vê entre esses cursos e o curso de Direito?
- j) Conte-me de sua trajetória no mundo dos concursos públicos: como chegou aos concursos públicos? E a ser professor de cursos/autor de

livros de preparação para concursos públicos? Também é professor/autor para cursos superiores? De cursos de Direito? De graduação ou pós-graduação? Que disciplinas? Onde? Carga horária média em cada lugar

k) Prática docente:

- Se for professor de Direito em IES, quais as principais diferenças que você vê na sua prática docente no curso de Direito e nos preparatórios de concurso?

- Se não for professor em IES, por que não e que semelhanças e diferenças você em um e outro magistério?

Parâmetros: papel do professor e objetivos da profissão, didática empregada, conteúdo programático e a abordagem desse conteúdo, objetivos de aprendizagem, materiais, avaliações, participação e postura dos alunos, relação com colegas de fora do mundo dos concursos

l) O professor de curso preparatório para concursos tem que ser ou ter sido um concurseiro? Quais as maiores qualidades que deve ter um professor de curso preparatório?

m) Você acha que professor de Direito é uma profissão jurídica, na IES ou no curso preparatório? Como você se define profissionalmente?

n) Os cursos preparatórios para concursos públicos e a profissão docente deveriam ter alguma regulamentação? Quais seriam os critérios?

o) Você acha que títulos acadêmicos como mestrado e doutorado ajudam na docência em cursos preparatórios? Por quê?

p) Os livros de Direito dedicados a concursos públicos tem o mesmo papel dos manuais tradicionais? Por quê? O que difere um do outro?

q) Você acha que cursar Direito ajuda quem pretende prestar concursos públicos? Por quê?

r) Você acha que há uma disputa entre a educação jurídica e a preparação para concursos?

s) Qual sua opinião geral sobre a relação entre educação jurídica e (preparação para) concursos públicos, professores de Direito na educação formal e nos cursos preparatórios.

- t) Cite alguns pontos positivos e negativos da utilização do concurso público (como é hoje) para a seleção para o serviço público. Você tem sugestões para aprimorar os concursos públicos?

Perguntas específicas:

Para representante da OAB/DF e associações ligadas aos concursos públicos

- a) Histórico, objetivos, associados e público-alvo da Comissão ou associação ligada a concursos públicos;
- b) Principais propostas e ações já realizadas;
- c) Relacionamento com outras comissões, seccionais, instituições públicas e privadas e atores envolvidos com o mundo dos concursos públicos.

Para empresários no ramo de concursos públicos

- a) Histórico, crescimento e dinâmica do setor;
- b) Participação do campo jurídico no setor de concursos.

Para participante em banca de concursos públicos

- a) Como foi a experiência;
- b) Qual foi seu papel na avaliação dos candidatos e como foi sua preparação para e sua atuação durante o processo.

Para coordenador de curso de Direito voltado para concurso público

- a) Formas de relacionar os parâmetros de avaliação do MEC/INEP e dos concursos públicos e conflitos;
- b) Critérios de seleção de professores para um e outro curso;
- c) Posição do curso no campo jurídico-acadêmico.