

CURSOS SEQUENCIAIS¹: A INTENÇÃO DO LEGISLADOR² X A AÇÃO DO REGULAMENTADOR³

CLOVIS DEMARCHI⁴

SUMÁRIO

Considerações Iniciais, Evolução histórica na feitura da LDB⁵, A intenção do Legislador ao criar os Cursos Seqüenciais, A ação de regulamentar e a intenção do legislador, A intenção do Legislador na doutrina, Considerações Finais

1. Considerações Iniciais

A educação em especial, vem apresentando, a cada momento, formas e estruturas novas buscando com isso interagir e adaptar-se as constantes mudanças que ocorrem no todo da sociedade.

Novos caminhos se abrem, novas relações surgem nos domínios do conhecimento humano, a requerer maior sistematização. *As novas conquistas e as emergentes transformações sócio-econômicas, políticas e culturais, nos segmentos urbanos e rurais, afetam substancialmente a maneira de viver do homem e o estilo de suas relações* (Melo Filho, 1984, p. 47) e, com maior freqüência, a pessoa passa a necessitar de proteção. Assim, quando se pensa em proteção, pensa-se em uma legislação que venha ao encontro dos interesses da maioria⁶ e não contra ela.

¹ Modalidade de Ensino Superior criado pela Lei 9394/96 no artigo 44 inciso I, nos seguintes termos: por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino

² Entende-se por Legislador o responsável pela feitura da Lei e sua aprovação.

³ Entende-se por Regulamentador o responsável (órgão ou pessoa) pela feitura de decretos, pareceres, regulamentos e portarias destinados a orientar a aplicação da Lei. Neste texto, pode ser entendido também como intérprete.

⁴ Doutorando em Ciência Jurídica pela UNIVALI, Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí/UNIVALI; Professor da UNIVALI.

⁵ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

⁶ Pensamento baseado em Jeremy Waldron. O princípio da maioria com base no governo para a maioria e não do partido da maioria. Sendo assim, *a autoridade de uma lei é o seu surgimento, sob processos especificados, como um “unum” a partir de uma pluralidade de idéias, interesses e propostas, nas circunstâncias em que reconhecemos a necessidade de uma decisão tomada em conjunto, não de muitas tomadas por cada um de nós, sozinho. O “unum” não abole a pluralidade nem é insensível a ela. A*

Tais mudanças também tem desafiado o direito. O alargamento do campo jurídico exige do ordenamento maior e melhor especialização e também os juristas encaminham-se para ela.

Este artigo tem por objetivo realizar um estudo de legislação específica na área educacional, visando analisar a relação existente entre a intenção do legislador na elaboração da lei com a regulamentação feita sobre ela.

O que motivou escrever sobre o assunto foram as discussões sobre a interpretação e a intenção legislativa com base nos artigos de Jeremy Waldron, Larry Alexander e Heidi M. Hurd na coletânea sobre Direito e Interpretação editado por Andrei Marmor⁷.

Assim, far-se-á uma análise entre a intenção do legislador federal ao elaborar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei n.º 9394/96 e a ação do Conselho Nacional de Educação e do Ministro da Educação e Cultura ao regulamentar ações para a aplicação da legislação educacional. Para o caso em estudo será utilizado em específico o inciso I do artigo 44 da Lei 9394/96, que trata dos Cursos Seqüenciais.

2. Breve evolução histórica na feitura da LDB - Lei 9394/96

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, surgiu no mesmo ano o primeiro projeto completo de uma nova LDB, através do então deputado federal por Minas Gerais, Octávio Elísio com o projeto de Lei n.º 1.258 que foi o marco inicial das proposições de mudança. Vieram as propostas de modificações e muitas emendas foram apresentadas, obrigando o relator, o então deputado Jorge Hage, da Bahia, a elaborar um substitutivo. O documento continha 172 artigos.

Em 1990 houve a posse dos novos deputados e com a mudança a matéria foi reaberta sendo nomeada para relatora a então deputada Angela Amin, de Santa Catarina. Como foram apresentadas mais de 1.300 emendas, a relatora apresentou novo substitutivo com 152 artigos. A proposta da deputada

decisão é tomada em nome e no interesse de toda a comunidade. Andrei Marmor. Direito e Interpretação, p. 533

⁷ Andrei Marmor. Direito e interpretação: ensaios de filosofia do direito. 2000. Os artigos são respectivamente: As intenções dos legisladores e a legislação não intencional: Tudo ou nada?! As intenções das autoridades e a autoridade das intenções; / Interpretando as autoridades. P. 495/650.

catarinense foi aprovada na Câmara dos Deputados em 1993 e remetida ao Senado Federal.

No Senado Federal foi nomeado como relator o então senador Cid Sabóia de Carvalho, do Ceará, que abriu prazo para emendas. Surgiram mais de 250 propostas de alterações e frente a isto, novo substitutivo foi preparado, agora com 131 artigos. O projeto recebeu o número de PLC 101, de 1993, e foi aprovado pela Comissão de Educação do Senado, e remetido ao Plenário para votação.

Em 1994 houve nova mudança no legislativo brasileiro e o senador relator não foi reeleito, sendo o senador pelo Rio de Janeiro Darcy Ribeiro incumbido de ser o relator do assunto. Frente a situação, foi elaborado um novo substitutivo, o quarto na vida do projeto de Lei.

O substitutivo foi apresentado em forma de minuta possibilitando assim que diversas contribuições fossem apresentadas pela sociedade civil e pelos parlamentares. Várias sugestões foram acolhidas e no início de 1995 a Comissão de Constituição e Justiça aprovou o relatório do Senador Darcy Ribeiro e com ele, o projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O texto aprovado determinou o arquivamento do PLC 101 passando a vigorar o novo substitutivo que foi aprovado em 04 de maio de 1995.

Novas emendas foram feitas no substitutivo. Após passar pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e pela Comissão de Educação, o projeto foi colocado em votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na sessão de 31 de maio de 1995, mas o senador Jader Barbalho pediu vistas, vindo a ser aprovado na sessão de 28 de junho.

Em 31 de agosto de 1995 a Comissão de Educação aprovou com apenas quatro votos contra, seguindo para votação no Plenário do Senado.

A matéria foi colocada em pauta em 25 de outubro de 1995 e aprovada em primeiro turno. Recebeu novas emendas necessitando voltar para a Comissão de Educação e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O novo parecer foi aprovado pelas comissões em 17 de janeiro de 1996. O Plenário aprovou no dia 08 de fevereiro, sendo remetido para a Câmara dos Deputados para apreciação. Como não cabia mais aos deputados

apresentarem emendas o projeto foi aprovado e remetido ao Presidente da República para sanção e posterior publicação, fato que aconteceu em 20 de dezembro de 1996. Recebeu o n.º 9394/96 e em homenagem ao relator foi denominada “Lei Darcy Ribeiro”.

3. A intenção do Legislador ao criar os Cursos Seqüenciais

No Brasil, até a aprovação da LDB, tinha-se como modalidades de ensino superior os cursos de graduação, pós-graduação e extensão. O artigo 44 veio apresentar a novidade: Cursos seqüenciais. O artigo assim se apresenta:

A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I – Cursos Seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam as exigências das instituições de ensino;

IV – de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Conforme o conselheiro Jacques Velloso *A redação dada ao artigo seguiu a linha de toda a lei que tem a preocupação com a flexibilidade dos sistemas de ensino e das instituições. A flexibilidade aparece tanto na letra como no espírito da Lei que tem um caráter aberto. Neste espírito, os Cursos Seqüenciais são uma demonstração*⁸ pois não apresentam um delineamento específico e convidam para a inovação por parte dos educadores para atenderem as demandas do ensino pós-secundário.

⁸ Conselho Nacional de Educação. Documenta n.º 434, nov. 1997, p. 414.

O Senador Darcy Ribeiro, quando ainda em vida, remeteu documento à sede da UNESCO em Paris em 1996 apresentando o seu projeto de Universidade Aberta do Brasil e referindo-se à noção de cursos seqüenciais. Utilizando no documento 'cursos de seqüência'. Em suas palavras, um aluno concluiria um curso de seqüência em qualquer ramo de saber mediante aprovação em seis disciplinas intra-relacionadas⁹.

Em palestra na Fundação CESGRANRIO, no Rio de Janeiro, o Senador Darcy Ribeiro foi até mais incisivo ao definir os cursos seqüenciais: *caberia ao estudante procurar uma instituição de ensino superior e formular um programa de estudos segundo seus interesses. Tal formulação não dependeria da existência de vagas (no vestibular) e o êxito no programa daria direito a um certificado¹⁰.*

A LDB foi mais abrangente com relação aos Cursos Seqüenciais do que a intenção do relator, visto que não restringiu a seis disciplinas intra-relacionadas, mas deu total abertura para o novo. Assim, entende-se que os Cursos Seqüenciais servem aos interesses de qualquer aluno que tenha concluído o ensino médio e que tenha interesse em ampliar ou atualizar seus conhecimentos, além disso, na intenção do legislador estavam presentes as seguintes idéias:

- necessidade do ensino médio;
- programa pode incluir disciplinas de várias áreas do saber;
- êxito no programa daria direito a um certificado;
- aluno poderia escolher as disciplinas, respeitando a estrutura organizacional da instituição;
- quem estabelece os requisitos de ingresso é a instituição de ensino (única exigência legal é o término do ensino médio).

Como destaca Larry Alexander que *um texto é a tentativa de um autor específico de comunicar-se numa língua específica, ou em algum tipo de código semelhante a linguagem, e os textos querem dizer o que seus autores*

⁹ Op. cit. p. 417.

¹⁰ Op. cit. p. 418.

*queriam que dissessem*¹¹. Cabe agora, observar o que os regulamentadores ao interpretar e orientar a aplicação da Lei fizeram com a intenção do legislador e com o próprio texto legal.

4. A ação de regulamentar e a intenção do legislador

Inicialmente, é necessário afirmar que conforme diz Larry Alexander o legislador ao aprovar a lei e em específico o artigo em discussão neste trabalho não fugiu da linguagem padrão, isto é, *a palavra quer dizer o que um dicionário-padrão definiria que quer dizer*¹².

Diz, *in verbis*, o artigo em discussão:

Art. 44 – A educação Superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

*I – Cursos Seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino*¹³;

O regulamentador da Lei - Conselho Nacional de Educação e/ou Ministro da Educação e Cultura na verdade, assim regulamentou o artigo 44, I da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

a) Parecer 670/97¹⁴

Foi aprovado em 6 de novembro de 1997. No parecer, o relator Jacques Velloso entende a concepção de dois tipos de Curso seqüencial, um individual e outro coletivo.

*O individual origina-se da proposta do candidato e os coletivos ofertados pelas instituições*¹⁵ continuando a leitura do parecer do conselheiro, observa-se que o mesmo manteve-se dentro dos princípios do legislador, respeitando a abrangência dada ao artigo e seu inciso como pode ser facilmente constatado no voto do relator que estabelece [...] *Cursos Seqüenciais servem ao propósito de atender às demandas dos mais diversos segmentos sociais. Os cursos*

¹¹ Andrei Marmor. Direito e Interpretação, p. 545.

¹² Op. cit. p. 547/8

¹³ Ljubtschenko, Valentina e Valente, Nelson. Diretrizes e bases da educação nacional. P. 29.

¹⁴ Conselho Nacional de Educação. Documenta n.º 434, nov. 1997, p. 413/425.

¹⁵ Op. cit p. 421.

*podem ser freqüentados por portadores de certificados de conclusão de nível médio e que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino*¹⁶. Neste caso, o parecerista ateve-se a repetir as palavras da Lei.

b) Parecer 968/98¹⁷

O parecer 968/98 teve como desfecho o projeto de Resolução que foi aprovada e posteriormente publicada em 27 de janeiro de 1999. A Resolução foi emitida pelo Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação e recebeu o número 1.

c) Resolução CES n.º 1 de 27 de janeiro de 1999¹⁸

A Resolução, como resultado do parecer 968/98 desfigura a proposta do legislador sobre os cursos seqüenciais.

A resolução passou a estabelecer dois tipos de Cursos Seqüenciais conforme artigo 3º *I – Cursos Seqüenciais de formação específica, com destinação coletiva, conduzindo a diploma; II – cursos superiores de complementação de estudos, com destinação coletiva ou individual, conduzindo a certificado.*

Passo seguinte, a resolução estabeleceu no seu artigo 4º que somente instituições de ensino que possuíam um ou mais cursos de graduação reconhecidos poderiam ministrar ou criar Cursos Seqüenciais de formação específica.

Estabeleceu no artigo 5º a necessidade de autorização e reconhecimento dos Cursos Seqüenciais de formação específica, bem como uma carga horária mínima e um prazo para a integralização da proposta curricular.

Para finalizar, abriu a possibilidade de alunos que ainda não tivessem concluído o ensino médio poderem participar de Cursos Seqüenciais de complementação de estudos, desde que para disciplinas da área de artes.

Observando os elementos apresentados, pode-se constatar que o regulamentador fugiu da intenção do legislador e do próprio texto legal, criando

¹⁶ Op. cit p. 424.

¹⁷ Câmara de Educação Superior. Processo 23001.000583/97-98, p. 1/16.

¹⁸ Conselho Nacional de Educação. Documenta n.º 449, fev. 1999, p. 307/311.

algo novo e que não encontra guarda na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

d) Portaria n.º 612 de 12 de abril de 1999¹⁹

A Portaria assinada pelo Ministro da Educação veio dispor sobre os procedimentos para autorização e reconhecimento dos cursos seqüenciais. Tem como base a Resolução n.º 1 de 27 de janeiro de 1999.

e) Portaria n.º 482 de 7 de abril de 2000²⁰

Baseada na Resolução n.º 1 e na Portaria 612/99 veio descaracterizar ainda mais os Cursos Seqüenciais ao estabelecer no seu artigo 1º §1º que: *os Cursos Seqüenciais só poderão abranger os campos de saber circunscritos às áreas de conhecimento dos cursos de graduação reconhecidos e deverão ser oferecidos nos mesmos locais onde estes cursos de graduação funcionam* e no seu artigo 4º estabelece que *os Cursos Seqüenciais de complementação de estudos são destinados exclusivamente a egressos ou a matriculados em cursos de graduação, devendo as instituições de ensino superior adotar esta exigência, bem como aplicá-la no edital de abertura de vagas.*

Estes dois artigos vieram, por fim, ‘enterrar’ a proposta dos Cursos Seqüenciais idealizada pelo Legislador, contrapondo-se a própria LDB.

Pode-se questionar também a autonomia das universidades, visto que o regulamentador obriga as instituições a seguirem a exigência da Portaria, quando a própria LDB estabelece que é a instituição de ensino superior quem estabelece os critérios de acesso.

f) Portaria n.º 514, de 22 de março de 2001²¹

A Portaria 514/2001 veio revogar a anterior de n.º 482/2000 e distanciar ainda mais a intenção do Legislador com relação aos cursos seqüenciais, pois, estabeleceu:

¹⁹ Conselho Nacional de Educação. Documenta n.º 451, abr. 1999, p. 248/241.

²⁰ Conselho Nacional de Educação. Documenta n.º 463, abr. 2000, p. 359/360.

²¹ Diário Oficial da União, n.º 58 de 23/03/2001, p. 100.

1. No artigo 1º, parágrafo 1º reforçou a idéia da portaria anterior quanto a oferta do curso seqüencial de formação específica no local da existência de curso regular reconhecido;
2. No mesmo artigo, parágrafo segundo, determinou condições para a nomenclatura dos Cursos Seqüenciais de formação específica;
3. No artigo 3º, parágrafo único determinou que ao se divulgar o curso, faça-se a relação com o curso de graduação a que está atrelado, bem como o campo de saber, duração prevista, infra-estrutura de biblioteca e laboratórios;
4. No artigo 4º, parágrafo único, mantém a exigência de curso superior completo ou matriculado em curso superior para o ingresso no Curso de Complementação de estudos com destinação individual.
5. Afirma, no artigo 5º que o não respeito a esta portaria, terá como conseqüências a invalidação dos certificados ou diplomas;
6. Por fim, no artigo 6º diz que a inobservância desta portaria acarretará a *suspensão da tramitação de qualquer processo de interesse da instituição ou de sua mantenedora até que a oferta dos Cursos Seqüenciais considerados irregulares seja comprovadamente suspensa ou regularizada.*

Como se observa, o regulamentador não conseguiu abrir-se ao novo, não teve a capacidade de pensar algo diferente do que já está proposto para os cursos de graduação. Pois, carga horária, tempo para integralização curricular, demonstrativo quanto a biblioteca, laboratórios, processo de autorização e reconhecimento, certificação por diploma são algumas das características de curso de graduação.

Por analogia, pode-se pensar nos extintos cursos de licenciatura curta que limitavam a atuação do professor a determinado campo do saber, que diplomavam, mas eram considerados não plenos para a atuação profissional. O mesmo é possível imaginar dos Cursos Seqüenciais de formação específica.

5. A intenção do legislador na doutrina

Após a constatação feita com a observação do caso específico, cabe apresentar o que os doutrinadores destacados no início deste artigo, afirmam sobre a realidade desta relação legislador-intenção-interpretação.

Jeremy Waldron em “as intenções dos legisladores e a legislação não-intencional”²² defende a opinião de que a *referência às intenções dos legisladores deve desempenhar um papel na interpretação de leis cujos textos deixam indistintas ou controvertidas as questões de significado, propósito ou aplicação*²³. Waldron mostra sua preocupação com a clareza das idéias do legislador, mas destaca a necessidade de se reconhecer que a idéia do legislador não é única, isto é, a lei não é feita por uma pessoa somente, mas apresenta a pluralidade que são as circunstâncias políticas da construção da lei.

O inciso da Lei 9394/96 que está em discussão não abre possibilidades para a interpretação feita pelo regulamentador. Entende-se que a preocupação de Waldron não se concretiza, visto que a Lei não deixa margens quanto ao que pretende significar.

Larry Alexander em “Tudo ou nada? As intenções das autoridades e a autoridade das intenções”²⁴, afirma que *os textos jurídicos, como todos os textos, são os veículos simbólicos para comunicar o que os seus autores pretendem comunicar, o que, no caso do Direito, são as determinações do que deve ser feito*²⁵. O autor reforça a idéia da valorização do que a lei realmente está determinando, em contrapartida com a interpretação realizada.

Alexander ainda complementa que *se as intenções das autoridades não são claras, tais normas podem orientar os intérpretes a resolver a ambigüidade dando preferência ao resultado que parece ser o mais justo ou prudente, em vez de dar preferência ao resultado que melhor se sustenta pelos indícios referentes as intenções das autoridades*²⁶. Assim, o risco que se corre quanto

²² Andrei Marmor. Direito e Interpretação, p. 495/536.

²³ Op. cit. p. 495.

²⁴ Op.Cit. p. 537/608.

²⁵ Op. cit. p. 546.

²⁶ Op. cit. p. 577.

a interpretação feita sobre o que a lei está a comunicar resulta de falta de clareza ou objetividade do próprio texto legal.

Alexander defende ainda que *as autoridades jurídicas têm o papel de tornar mais definido o que é moralmente exigido. Seus textos são comunicações referentes às determinações do que deve ser feito por nós*²⁷.

Heidi M. Hurd em “Interpretando as autoridades”²⁸ defende que deve-se fazer uma revolução copernicana. Ou seja, ao invés de valorização primária as intenções do legislador e secundária ao texto da lei, deve-se primariamente valorizar o texto e após a intenção do legislador. Para o autor *essa concepção, reconhecidamente fora do padrão, investe o direito - e não seus autores*²⁹.

Hurd reafirmando a sua idéia conclui que *os teóricos do direito deveriam deixar de situar a autoridade da lei nos legisladores. [...] deveriam reconhecer que o direito, sendo distinto dos seus autores, tem uma reivindicação de autoridade*³⁰. Mesmo fugindo da intenção do legislador, como propõe Hurd, não é possível entender como o regulamentador conseguiu interpretar a proposta dos Cursos Seqüenciais da forma que o regulamentou.

6. Considerações finais

No ordenamento jurídico observa-se por um lado à intenção do legislador, por outro a autoridade do direito e ainda é possível analisar a interpretação na aplicação da Lei. Assim, uma situação é a intenção do legislador com a criação da Lei, outra situação é a autoridade da lei no direito, ou seja, a autoridade do próprio direito e por último a situação do intérprete da lei quando da sua regulamentação ou aplicação.

Para o caso específico em discussão, o objetivo foi analisar a intenção do legislador na feitura da Lei e a ação do regulamentador – Conselho Nacional de Educação e/ou Ministro da Educação.

O que se observa é que o regulamentador não respeitou nem a intenção do legislador e muito menos a autoridade do direito. Pode-se dizer

²⁷ Op. cit. p. 606.

²⁸ Op. cit. p. 609/650.

²⁹ Op. cit. p. 638.

³⁰ Op. cit. p. 650.

que o regulamentador criou outra modalidade de Ensino Superior, visto que o que está regulamentado não condiz com a LDB.

Os Cursos Seqüenciais na intenção do Legislador e na própria autoridade da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, conforme artigo 44, I, está ainda para ser regulamentado.

Encerrando e fazendo uma interpretação na visão de princípio político, conforme Dworkin³¹, vê-se que o legislador quando formulou a lei estava preocupado com a disseminação do conhecimento e com a socialização do saber e da cultura, abrindo assim mais uma modalidade de acesso ao Ensino Superior para a Sociedade. O regulamentador, representando a voz do poder e preocupado com os baixos índices de títulos em nível superior³² criou, na verdade, mais uma forma de diplomar pessoas e com isso, melhorar os índices de titulação superior.

Referências bibliográficas

- 1) BRASIL. **Lex**. Coletânea de legislação e jurisprudência. São Paulo: Lex editor, 1937-
- 2) _____. **Diário Oficial da União**. Brasília: IOU
- 3) CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documenta**. Brasília: 1962-
- 4) LJUBTSCHENKO, Valentina & VALENTE, Nelson. (Org.) **Diretrizes e bases da educação nacional**: Lei Darcy Ribeiro. São Paulo: Edicon, 1997.
- 5) MARMOR, Andrei. **Direito e interpretação**. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- 6) MELO FILHO. Álvaro. Direito Educacional e um novo perfil jurídico para as Universidade Federais. **Mensagem**: Revista do Conselho de Educação do Ceará. Fortaleza, n. 9, 1984.

DEMARCHI, Clovis. **Cursos seqüenciais: a intenção do legislador vs. a ação do regulamentador**. Disponível em: <<http://www2.univali.br/revistaREDE/rede1/artigos/artigo1.doc>>. Acesso em: 24/07/2006.

³¹ Os princípios políticos formulam objetivos sociais a serem alcançados. Andrei Marmor. Direito e Interpretação, p. 424.

³² Quanto a taxa de escolaridade superior, na faixa etária de 18 a 24 anos temos: Canadá 65%; Argentina 40%; Venezuela 27%; Chile 26,6%; Bolívia 26,6%; e o Brasil com 12%. Fonte: Relatório Ensino Superior/ 99. MEC-INEP.