

Direito à educação: acesso, permanência e desligamento de alunos do ensino superior

Horácio Wanderlei Rodrigues*

Sumário: Introdução; 1. Acesso à educação, reingresso e transferência entre cursos; 2. Transferência coercitiva de servidores públicos; 3. Aproveitamento de estudos; 4. Desligamento de alunos por decurso de prazo; Considerações finais.

Resumo: O objeto do artigo é a análise do Direito de acesso à educação superior e seus desdobramentos relativamente à permanência, à transferência, ao aproveitamento de estudos e ao desligamento do estudante inserido no sistema. A análise é realizada fundamentalmente no âmbito normativo, partindo dos princípios constitucionais aplicáveis para estudar as regras específicas existentes no campo do Direito Educacional. A conclusão central é no sentido de que as normas educacionais, de forma geral, devem ser interpretadas no sentido de garantir o acesso; uma vez assegurado esse acesso, deve ser garantida a permanência do aluno no sistema, e mesmo sua reintegração, até que possa concluir o curso.

Palavras-chave: Educação; Ensino superior; Acesso à educação; Transferência. Aproveitamento de estudos; Jubilamento.

Abstract: The object of the article is the analysis of the Right of access to the superior education and its unfoldings relatively to the permanence, to the transference, to the exploitation of studies and the disconnection of the inserted student in the system. The analysis is carried through basically in the normative scope leaving of the applicable principles constitutional to study the existing specific rules in the field of the Educational Right. The central conclusion is in the direction of that the educational norms, of general form, they must be interpreted in the direction to guarantee the access; an assured time this access, the permanence of the pupil in the system must be guaranteed, same e its reintegration, until it can conclude the course.

Keywords: Superior education; Access to the education; Transference. Exploitation of studies.

* Mestre e Doutor em Direito pela UFSC, instituição da qual é professor titular, lecionando na Graduação e na Pós-graduação. É também professor convidado para cursos de Pós-graduação em diversas IES brasileiras. Escreveu os livros “Ensino Jurídico: saber e poder”, “Ensino Jurídico e Direito Alternativo”, “Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro”, “Novo Currículo Mínimo dos Cursos Jurídicos”, “Ensino do Direito no Brasil: diretrizes curriculares e avaliação das condições e ensino” (este último em conjunto com Eliane Botelho Junqueira) e “Pensando o Ensino do Direito no Século XXI: diretrizes curriculares, projeto pedagógico e outras questões pertinentes”; organizou as coletâneas “Lições Alternativas de Direito Processual”, “Solução de Controvérsias no Mercosul”, “O Direito no terceiro milênio” e “Ensino Jurídico para Que(m)?”. Publicou também dezenas de artigos em coletâneas e revistas especializadas. Integrou, de 1996 a 1998, a Comissão do Exame Nacional de Cursos (“provão”) para a área de Direito. É consultor *ad hoc* do CNPq e avaliador do INEP/MEC.

Introdução

O objeto deste artigo é a análise do Direito de acesso à educação superior e seus desdobramentos relativamente à permanência, à transferência, ao aproveitamento de estudos e ao desligamento do estudante inserido no sistema.

Com ele se objetiva elucidar essas questões, recorrentes na discussão administrativa no âmbito do ensino superior e para as quais nem sempre são apresentadas as soluções mais adequadas.

Nesse sentido, o conteúdo a ser trabalhado nas próximas páginas destina-se à utilização por dirigentes de Instituições de Ensino Superior (IES) e, em especial, pelos coordenadores de cursos.

A análise realizada tem por base fundamentalmente o âmbito normativo, partindo dos princípios constitucionais aplicáveis para estudar as regras específicas existentes no campo do Direito Educacional.

O artigo está dividido em quatro seções, além da introdução e da conclusão. A primeira trata do direito de acesso ao ensino superior, em sentido amplo, incluindo o ingresso inicial, as diversas formas de reingresso e as transferências; a segunda trata especificamente da questão das transferências *ex officio* dos servidos públicos; a terceira do aproveitamento de estudos nas situações de transferências e reingressos; e a última da possibilidade de desligamento de estudantes por jubramento.

1 Acesso à educação, reingresso e transferência entre cursos

O acesso inicial à educação superior, segundo a Constituição Federal (CF), deve ocorrer considerando a capacidade individual:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; [...]

Relativamente à ampliação desse acesso, o Plano Nacional de Educação (PNE) traçou alguns objetivos e metas, que deverão ser efetivados através de políticas públicas específicas. Entre os listados no item 4.3 do PNE, pode-se destacar:

1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos. [...]

3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.

4. Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada. [...]

19. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino. [...]

Ainda sobre o acesso à educação superior de graduação, assim se manifesta a Lei de Diretrizes e Bases na Educação Nacional (LDB):

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: [...]

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

Esse conjunto de disposições estabelece alguns princípios centrais relativamente à questão do acesso:

- a) O acesso, segundo a CF, deve decorrer de mérito individual do candidato;
- b) O objetivo do Estado brasileiro, segundo o PNE, é ampliar o acesso;
- c) O mecanismo, segundo a LDB, para selecionar, considerando o mérito, aqueles que ingressarão no sistema é o “processo seletivo”;
- d) Considerando-se a característica meritocrática do acesso à educação superior, o PNE estabelece a necessidade de criar para as minorias e grupos vítimas de discriminação, programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior¹.

O “processo seletivo” tradicional na história da educação superior brasileira é o vestibular, realizado através de provas de ingresso, com número definido de vagas.

¹ Em razão do disposto na Constituição Federal, no artigo 208, inciso V (acesso segundo a capacidade de cada um), no artigo 3º, inciso IV (é objetivo do Estado brasileiro: “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, *raça, sexo, cor*, idade e quaisquer outras formas de discriminação”) e no *caput* do artigo 5º (exigência de isonomia), é discutível a definição de cotas tendo por base o critério racial; já o acesso considerando cotas fixadas com base em critério sócio-econômico pode, em tese, ser adotado, considerando o disposto no artigo 3º, inciso III (é objetivo do Estado brasileiro: “erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir as desigualdades sociais e regionais*”), já que os princípios constitucionais não se excluem, devendo ser aplicados com base na ponderação de bens.

Entretanto, novas alternativas para ingresso vêm sendo utilizadas de forma crescente. Entre elas pode-se destacar:

- a) Para o ingresso inicial na educação superior: nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e análise de histórico escolar. Nesses dois casos há uma análise necessária de mérito, comprovada por um instrumento de avaliação, e o ingresso se dá utilizando vaga “inicial”, tendo em vista que o aluno ingressará necessariamente no primeiro período do curso;
- b) Para o reingresso na educação superior: retorno de graduado e retorno de aluno desligado por abandono. Nessas duas situações considera-se que aquele que já iniciou ou concluiu um curso superior já obteve o ingresso à educação superior, não havendo necessidade de provar novamente sua capacidade individual relativamente a outros candidatos que nunca ingressaram no sistema. Nesse sentido, o que se exige é a definição de um conjunto de critérios qualitativos para a classificação dos candidatos, visando estabelecer a ordem de preenchimento das vagas existentes. E em se tratando de vagas, para esses ingressantes, que já obtiveram anteriormente acesso ao sistema, podem ser utilizadas as vagas sobranes, ou seja, aquelas que o curso possui em razão das desistências, transferências e outras formas de desligamento². Também, como esse aluno já obteve ingresso no sistema, o retorno pode se dar em qualquer instituição que integre o sistema e não apenas naquela na qual realizou o processo seletivo de ingresso inicial;
- c) Para transferência, dentro do sistema de educação superior: transferência de instituição e transferência de curso. Primeiramente é necessário destacar que, da mesma forma que no item anterior, aqui ocorre reingresso de quem já obteve, em algum momento, a aceitação no sistema. Sobre a questão das transferências, a LDB contém o seguinte dispositivo:

Art. 49. As instituições de educação superior aceitarão a transferência de alunos regulares, para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo.

Parágrafo único. As transferências *ex officio* dar-se-ão na forma da lei.

² Ex.: Se um curso possui 200 vagas autorizadas e 5 anos de duração, pode possuir 1000 alunos matriculados; havendo 850, o curso possui 150 vagas disponíveis. Essas vagas não podem, a princípio, ser utilizadas para processo seletivo de ingresso inicial, mas podem ser utilizadas para preenchê-las todas as demais formas de reingresso e transferências.

É necessário, nesse tema, considerar duas situações distintas: a existência ou inexistência de vaga para a concessão. No que diz respeito à segunda (ausência de vaga), ela apenas poderá ser concedida para servidores públicos federais transferidos *ex officio*, na forma da Lei nº 9.536/97³. Relativamente à primeira, a LDB estabelece sua possibilidade para alunos regulares, para cursos afins, havendo vaga e mediante processo seletivo. Saliente-se ainda que a transferência pode ser interna (na mesma instituição, de um curso para outro), ou externa (de uma instituição para outra, para o mesmo curso ou para outro curso).

No que diz respeito a alunos regulares, estão nessa situação os alunos matriculados e aqueles com a matrícula trancada na forma do regimento de cada instituição. Quanto à existência de vaga, é preciso que fique claro que a norma não se refere à vaga inicial, tendo em vista que o aluno já é integrante do sistema de educação superior, mas sim às vagas totais de cada curso, ou seja, o número de vagas anuais autorizadas, multiplicado pelo número de anos de duração do respectivo curso. Nesse caso, como no do reingresso, a exigência em termos de processo seletivo é a definição de um conjunto de critérios qualitativos para a classificação dos candidatos, visando estabelecer a ordem de preenchimento das vagas existentes.

A situação que à primeira vista pode parecer mais complexa é a relativa ao requisito de que a transferência ocorra para curso afim. Mas em realidade não o é; pelo contrário. É necessário primeiro que se entenda que a educação é atividade de interesse público, motivo pelo qual o grau de intervenção do Estado é maior do que em outras atividades; em seguida, é necessário que se perceba que, no campo educacional, o objetivo contemporâneo do Estado brasileiro é a ampliação do acesso, não sua restrição; a manutenção de quem está no sistema, não sua exclusão. Nesse sentido caminham todas as políticas públicas atuais no campo da educação. Dentro desse contexto, a norma contida na LDB deve ser lida no sentido de que, havendo vaga e afinidade, deve a instituição receber a transferência (ou seja, não pode negá-la), pois o direito de acesso é um direito subjetivo público, apenas sendo permitido à IES definir a forma de processo seletivo. Nesse sentido, a utilização do verbo “aceitarão”, no futuro do presente, tempo que no campo normativo indica um imperativo. Não havendo afinidade, a instituição não é obrigada a receber a transferência (o direito subjetivo público do

³ Sobre essa questão, ver a seção 3 deste artigo.

participante do sistema a transitar horizontalmente dentro dele existe quando há a afinidade de curso), mas não existe também nenhuma proibição legal de fazê-lo; ou seja, pode a instituição receber a transferência (quer seja interna, quer seja externa) – nessa situação, e apenas nela, há uma opção que decorre da vontade da instituição e não de um direito pleno do requerente.

Além da interpretação anteriormente esposada, é necessário que se tenha presente que, no mundo contemporâneo, o acesso ao conhecimento pertinente exige uma interpretação que considere o contexto, o global, o multidimensional e o complexo⁴. Nessa situação, é extremamente difícil falar de ausência de afinidade – é fundamental lembrar que para se falar em afinidade é necessário que se aceite a idéia de ausência de afinidade⁵.

Destaque-se finalmente, neste tópico, a necessidade de publicidade do processo seletivo, tendo em vista que as vagas no âmbito da educação superior são públicas, mesmo que pertencentes a cursos de instituições privadas. Essa situação traz a exigência de transparência dos critérios adotados e de isonomia na disputa das vagas existentes.

É importante ressaltar, para concluir, que as normas educacionais, de forma geral, devem ser interpretadas no sentido de garantir o acesso (ingresso inicial e reingresso) e, uma vez assegurado esse acesso, garantir a permanência do aluno no sistema e mesmo sua reintegração. Qualquer interpretação que contrarie esse grande princípio, que permeia todo o Direito Educacional brasileiro, não deve ser considerada.

2 Transferência coercitiva de servidores públicos

É necessário, para compreender adequadamente as diversas questões relativas às possibilidades e limites do direito de transferência coercitiva dos servidores público, considerar em primeiro lugar a existência, no âmbito da educação superior, de instituições pertencentes a diferentes categorias administrativas. Nesse sentido, a Lei nº 9.394/1996 (LDB) estabelece:

⁴ Conforme MORIN, Edgar. **Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro**. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco; 2000.

⁵ Já no século XIX, uma das principais teorias jurídica brasileiras da época, o “Evolucionismo Jurídico” (na Escola do Recife), foi construída considerando as descobertas de Darwin, no campo da Biologia. No século XX, um dos maiores juristas brasileiros, Pontes de Miranda, estruturou seu “Fiscalismo Jurídico” com base em uma análise que relacionava o Direito e as Leis da Física. Contemporaneamente, a partir da “Física Quântica” e de uma visão “Holística”, praticamente todos os conhecimentos podem ser relacionados.

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Também é necessário considerar que essas diversas categorias de IES pertencem ou podem pertencer a diferentes sistemas de ensino, como estabelece a Constituição Federal:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

O direito à transferência aparece na LDB, em seu artigo 49; e o parágrafo único desse artigo remete a regulamentação das transferências *ex officio* para lei especial:

Art. 49. As instituições de educação superior aceitarão a transferência de alunos regulares, para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo.

Parágrafo único. As transferências *ex officio* dar-se-ão na forma da lei.

Essa regulamentação aparece na Lei nº 9.9536/1997, nos seguintes termos:

Art. 1º A transferência *ex officio* a que se refere o parágrafo único do art. 49 da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, será efetivada, entre instituições vinculadas a qualquer sistema de ensino, em qualquer época do ano e independente da existência de vaga, quando se tratar de servidor público federal civil ou militar estudante, ou seu dependente estudante, se requerida em razão de comprovada remoção ou transferência de ofício, que acarrete mudança de domicílio para o município onde se situe a instituição rebedora, ou para localidade mais próxima desta.

Parágrafo único. A regra do *caput* não se aplica quando o interessado na transferência se deslocar para assumir cargo efetivo em razão de concurso público, cargo comissionado ou função de confiança.

E também está contemplado na Lei nº 8.112/90:

Art. 99. Ao servidor estudante que mudar de sede no interesse da administração é assegurada, na localidade da nova residência ou na mais próxima, matrícula em instituição de ensino congênere, em qualquer época, independentemente de vaga.

Parágrafo único. O disposto neste artigo estende-se ao cônjuge ou companheiro, aos filhos, ou enteados do servidor que vivam na sua companhia, bem como aos menores sob sua guarda, com autorização judicial.

Nesse contexto específico, é necessário considerar que o acesso ao ensino público gratuito somente pode ocorrer havendo o atendimento dos princípios constitucionais da “igualdade de condições para o acesso e permanência” (CF, art. 206, I) e de “acesso segundo a capacidade de cada um” (CF, art. 208, V). O acesso ao ensino público gratuito, por parte de servidor público, civil ou militar, não pode ferir esses princípios constitucionais, independentemente do que contenha a legislação infraconstitucional.

A Lei nº 9.536/97 regulamentou as transferências coercitivas, garantindo aos servidores públicos federais, civis e militares, que ela “será efetivada, entre instituições vinculadas a qualquer sistema de ensino”. Tendo em vista o que dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 211, os diferentes sistemas de ensino existentes no país são os organizados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Não garante esse dispositivo, portanto, transferências de IES privadas para IES públicas, denominadas pela LDB, em seu artigo 19, de categorias administrativas; nem poderia fazê-lo, tendo em vista os princípios constitucionais antes referidos.

A transferência para cursos afins, a que se refere o *caput* do artigo 49 da LDB, não se aplica às transferências coercitivas, tratadas em lei específica. Isso fica claro da leitura do texto, que se refere à “transferência de alunos regulares, para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo”. Esse dispositivo traz expressamente duas exigências para a concessão da transferência para curso afim, (a) a existência de vaga, e (b) a realização de processo seletivo, inaplicáveis nas transferências coercitivas. A concessão de transferência para curso afim, em situações de transferência coercitiva, somente poderá ser concedida, por analogia, em situações excepcionais, quando inexistir, na localidade de destino do servidor, o mesmo curso no qual estava matriculado na localidade de origem, sob pena de quebra dos princípios constitucionais já mencionados anteriormente e, visando, de outro lado, não prejudicar o servidor removido no interesse da administração;

Relativamente aos servidores públicos civis o RJU (art. 99) determina que a transferência coercitiva ocorra para “matrícula em instituição de ensino congênere”, ou seja, de IES pública para IES pública e de IES privada para IES privada, cumprindo dessa forma os princípios constitucionais já listados.

No que se refere aos servidores públicos militares, utiliza-se a mesma regra aplicável aos servidores públicos civis, pois embora não abrangidos pelo RJU, o direito à transferência coercitiva prevista na Lei nº 9.536/97 deve ser interpretado à

luz dos princípios constitucionais já expostos, o que impede tratamento diferenciado para essa categoria. Além disso, na ausência de norma específica para os militares, o princípio estatuído no RJU, de que a transferência coercitiva se dará entre instituições congêneres, constitui-se em norma de sobredireito, a ser aplicada a todos os servidores públicos federais.

O direito à transferência coercitiva, com base na Lei nº 9.536/97, é apenas dos servidores públicos federais (civis ou militares) estudantes (e seus dependentes estudantes) com “comprovada remoção ou transferência de ofício, que acarrete mudança de domicílio”. É discutível a sua aplicação, por analogia, para os servidores públicos estaduais – ocorrendo, ela deve respeitar os princípios constitucionais já referidos e o disposto no RJU, sob pena de atribuir-se maior direito ao servidor público estadual (a quem a lei somente se aplica por analogia) do que ao servidor público federal (para quem a lei foi expressamente editada).

Em qualquer situação é necessário considerar que a própria Lei nº 9.536/97, no parágrafo único do artigo 1º, estabelece que a transferência coercitiva “não se aplica quando o interessado na transferência se deslocar para assumir cargo efetivo em razão de concurso público, cargo comissionado ou função de confiança”. Ou seja, há três situações expressamente previstas na lei, nas quais o servidor não terá direito à transferência coercitiva: (a) quando o deslocamento ocorrer para assumir cargo efetivo em razão de concurso público; (b) quando o deslocamento ocorrer para assumir cargo comissionado; e (c) quando o deslocamento ocorrer para assumir função de confiança;

A interpretação sistemática do conjunto normativo que trata das transferências coercitivas impõe as seguintes conclusões: (a) só possui o direito à transferência o servidor público (e seus dependentes), quando houver “comprovada remoção ou transferência de ofício, que acarrete mudança de domicílio” (Lei nº 9.536/97, art. 1º), excluídas as situações de mudança de domicílio “para assumir cargo efetivo em razão de concurso público, cargo comissionado ou função de confiança” (Lei nº 9.536/97, art. 1º, parágrafo único); (b) de forma expressa, somente possuem o direito definido na referida lei os servidores públicos federais (civis e militares) e seus dependentes; (c) o direito à transferência coercitiva só existe entre instituições que pertençam à mesma categoria administrativa, ou seja, de IES privada para IES privada e de IES pública para IES pública, sendo possível entre IES pertencentes a diferentes categorias administrativas apenas quando inexistir, na localidade de destino, em instituição congênera, o mesmo curso no qual o servidor ou seu dependente estava matriculado na localidade de origem; (d) o direito à transferência coercitiva para curso afim não está previsto na legislação que trata das transferências coercitivas e é possível unicamente quando não houver na localidade de destino o mesmo curso no qual o seu titular estava matriculado na localidade de origem; (e) em qualquer

situação, independentemente da legislação infraconstitucional, o acesso ao ensino público gratuito somente pode ocorrer quando houver o atendimento dos princípios constitucionais da “igualdade de condições para o acesso e permanência” (CF, art. 206, I) e de “acesso segundo a capacidade da cada um” (CF, art. 208, V).

3 Aproveitamento de estudos

Todos aqueles que em algum momento ocuparam a Coordenação de um curso, já passaram pela experiência de ter de analisar históricos escolares de alunos transferidos ou que já iniciaram um curso superior e não o concluíram, ou mesmo de alunos que já possuem um outro curso superior, para realizar o aproveitamento de estudos.

Não há na legislação federal nenhuma norma que trate especificamente do tema. Isso tem gerado um tratamento muito diferenciado pelas Instituições de Ensino Superior (IES), que vai do rigorismo extremado ao vale tudo.

Nesse sentido, se busca aqui resumir as orientações contidas no Parecer nº 224/84, do antigo Conselho Federal de Educação (CFE). Esse Parecer foi elaborado para fixar critérios para transferência de alunos e contém alguns elementos claros sobre o aproveitamento de estudos. Como o referido Parecer foi aprovado e o tema não foi mais tratado posteriormente, quer pelo CFE, quer pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), pelo menos de forma expressa, seu conteúdo continua sendo a orientação oficial nessa matéria.

O Parecer CFE nº 224/84 define que:

[...] na transferência o vínculo inicial – a matrícula – acrescida de novos elementos, inscrição e aprovação em séries e em disciplinas ou créditos obtidos, é transferido ‘*como se saldo fosse*’ para o estabelecimento de destino. (grifo do autor)

Esse vínculo institucional, ampliado e enriquecido, desloca-se de um para outro estabelecimento de ensino, na transferência, cabendo ao estabelecimento que recebe o aluno, ajustá-lo à nova situação, enquadrando-o no novo plano de estudos, **fazendo**, concomitantemente, **o aproveitamento de todos os estudos compatíveis com os objetivos do curso**. (grifo nosso).

Nem sempre será fácil a tarefa de ajustar a vinculação transferida e classificá-la em relação aos padrões de ensino do estabelecimento de destino e, para tanto, **vale menos a multiplicação das normas do que a aplicação do bom senso**. (grifo nosso).

Desse trecho do Parecer depreende-se a obrigatoriedade do aproveitamento e a necessidade de que se tenha bom senso na sua realização, evitando excessivos formalismos que possam prejudicar o aluno transferido.

Também estabelece o Parecer CFE nº 224/84 que:

O reconhecimento automático de matéria do currículo mínimo, estudada com aprovação na escola de origem, será feito independentemente de adaptação.

Nesse sentido, é importante deixar claro em primeiro lugar alguns conceitos, quais sejam os de conteúdo, matéria e disciplina:

- a) **Conteúdo:** Um determinado conhecimento ou conjunto de conhecimentos – regra geral uma área ou subárea do conhecimento (ex.: Direito Civil); é a categoria utilizada nas atuais diretrizes curriculares;
- b) **Matéria:** Possui fundamentalmente o mesmo sentido da categoria conteúdo e era utilizada nos currículos mínimos; a diferença é que nos currículos mínimos, as matérias listadas tinham de se constituir, expressamente, em uma ou mais disciplinas da grade curricular. Com os conteúdos listados nas novas diretrizes curriculares é distinto: o conteúdo tem que ser obrigatoriamente trabalhado, mas onde localizá-lo na grade (em disciplina específica, dentro de uma disciplina que contenha outros conteúdos, como tema transversal, como atividade complementar etc.) é uma opção da IES, presente no Projeto Pedagógico do Curso. Ou seja, as matérias tinham de constar formalmente da grade curricular; os conteúdos têm de constar substancialmente;
- c) **Disciplina:** No período dos currículos mínimos, significava cada uma das divisões de uma mesma matéria (Ex.: Direito Civil I, Direito Civil II etc.); contemporaneamente significa a organização pedagógica de um ou mais conteúdos, para fins de sua inclusão na grade curricular de um determinado curso.

A orientação contida no Parecer CFE nº 224/84 significava que se um aluno, ao ser transferido, tinha cursado integralmente uma matéria na IES de origem, ela tinha de ser obrigatoriamente aproveitada pela IES recebedora, inclusive com a dispensa de qualquer forma de adaptação ou de suplementação da carga horária. O cumprimento integral da matéria a adicionava ao seu patrimônio acadêmico de forma definitiva.

Hoje, as diretrizes curriculares, que substituíram os antigos currículos mínimos, não contêm mais uma lista de matérias, mas sim um conjunto de conteúdos mínimos. A regra de aproveitamento deve, entretanto, ser observada da mesma forma. A IES recebendo o aluno transferido, recebe com ele o seu patrimônio acadêmico e precisa respeitá-lo.

Deve-se, entretanto, destacar o que consta de outro Parecer do CFE, de nº 912/79, citado pelo Parecer em análise:

Cabe distinguir, no entanto, que o cumprimento de carga horária adicional, em termos globais, poderá ser exigida para efeito de integralização curricular, em função

do mínimo obrigatório para expedição de diploma e não para completar a carga horária destinada a determinada disciplina.

Isso significa que, embora o aproveitamento dos conteúdos e atividades mínimos integralmente cumpridos no IES de origem deva ser realizado, independentemente da carga horária cursada, pode a IES recebedora exigir que o aluno cumpra carga horária adicional, em disciplinas optativas ou em outras atividades, para atingir a carga horária global prevista para o curso específico, exigida para a emissão do diploma.

Resta o problema dos conteúdos não integralmente cumpridos, aqueles que se desdobram em duas ou mais disciplinas (ou atividades) na grade curricular. Para esses, deve ser utilizado o critério de correspondência de conteúdos entre as disciplinas e atividades do curso da IES de origem e as disciplinas e atividades do curso da IES recebedora.

Ainda no que diz respeito às cargas horárias, é necessário lembrar que as cargas horárias que tiverem sobrado em determinadas disciplinas ou atividades (quando a carga horária na IES de origem era maior do que na IES recebedora) devem ser consideradas para fins de carga horária total do curso, pois integram o patrimônio acadêmico do aluno. Nesse sentido, antes de determinar que ele tenha de cursar novas disciplinas optativas ou realizar outras atividades para complementá-la, é necessário fazer a compensação entre as cargas horárias faltantes e as cargas horárias que sobraram. A complementação apenas poderá ser exigida se, realizada essa compensação, ainda existir um saldo devedor.

As orientações contidas no Parecer CFE nº 224/84 estão destinadas ao aproveitamento de estudos de alunos transferidos. Recomenda-se, entretanto, que sejam utilizadas também para todas as situações em que os conteúdos cursados o foram em curso da mesma área do curso onde estão eles sendo aproveitados. Quanto ao aproveitamento de conteúdos cursados em curso de uma área para um curso de outra área, há a necessidade de uma análise mais apurada dos conteúdos e enfoques trabalhados; nessa situação, deve-se agir, conforme referido anteriormente, considerando a compatibilidade com os objetivos do curso e utilizando o bom senso.

4 Desligamento de alunos por decurso de prazo

O jubramento, entendido como o desligamento ou afastamento de aluno de Instituição de Ensino Superior (IES) por ter ultrapassado o prazo máximo permitido para a conclusão do curso, foi introduzido no direito brasileiro através da Lei nº 5.789/1972, que dava nova redação ao artigo 6º do Decreto-lei nº 464/1969⁶, nos seguintes termos:

⁶ Esse Decreto-lei estabelecia normas complementares à Lei nº 5.540/1968.

Art. 1º O artigo 6º do Decreto-lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 6º Na forma dos estatutos ou dos regimentos, será recusada nova matrícula, nas instituições oficiais de ensino superior, ao aluno que não concluir o curso completo de graduação, incluindo o 1º ciclo, no prazo máximo fixado para integralização do respectivo currículo.

§ 1º O prazo máximo a que se refere este artigo será estabelecido pelo Conselho Federal de Educação quando for o caso de currículo mínimo, devendo constar dos estatutos ou regimentos na hipótese de 1º ciclo e de cursos criados na forma do artigo 18 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.

§ 2º Não será computado no prazo de integralização de ciclo ou curso o período correspondente a trancamento de matrícula feita na forma regimental.’

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A Lei nº 9.394/1996 (LDB), em seu artigo 92, revogou expressamente a Lei nº 5.540/1968 e também as demais leis e decretos-lei que a modificaram (entre os quais a Lei e o Decreto-lei anteriormente referidos) e quaisquer outras disposições em contrário⁷.

Nesse sentido, no plano das normas gerais do Direito Educacional brasileiro, não há mais qualquer base legal para desligar estudantes, no âmbito da educação superior, tendo por base o argumento de que ultrapassaram o prazo máximo para a conclusão dos cursos aos quais estariam vinculados. A legislação que trazia essa obrigatoriedade de desligamento foi revogada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996.

Some-se a essa revogação também outras inovações trazidas na legislação educacional, entre as quais cabe destacar a substituição dos currículos mínimos pelas diretrizes curriculares⁸. E as diretrizes curriculares definidas pela Câmara de Ensino Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CFE) nos últimos anos, para os diversos cursos superiores, não mais fazem referência aos seus tempos de duração, sejam os mínimos, sejam os máximos.

Também é necessário destacar que o Parecer CNE/CES nº 184/2006, na proposta de Resolução que o integra, institui as cargas horárias mínimas para os

⁷ A Lei nº 9.394/1996 (LDB), em seu artigo 92, também revogou expressamente as Leis nº 4.024/1961, nº 5.692/1971 e nº 7.044/1982, bem como as demais leis e decretos-lei que as modificaram e quaisquer outras disposições em contrário.

⁸ A Lei nº 4.024/1961, com a redação dada pela Lei nº 9.131/1995 ao seu artigo 9º, parágrafo 1º, alínea “c”, estabelece ser competência da Câmara de Ensino Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CFE) “deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação”.

curso de graduação, bacharelados, na modalidade presencial; entretanto não fixa prazos, nem mínimos e nem máximos, para a duração desses mesmos cursos⁹.

Sintetizando pode-se dizer, no plano jurídico, que o jubramento não existe mais porque a Lei que o instituiu foi revogada e também porque as novas diretrizes curriculares sequer fixam tempo máximo para a duração de qualquer curso superior.

No plano político é importante destacar que a criação desse instituto ocorreu durante o regime militar e era um forte instrumento político de combate aos “estudantes profissionais”, entendidos como os militantes que permaneciam matriculados em cursos superiores por um longo período de tempo, com o objetivo de participar do movimento estudantil e fazer política no âmbito das IES, em especial as Universidades.

Também nesse período a política oficial era, pelo menos em parte, de restrição à criação de novos cursos e instituições; não havia uma política de expansão do sistema e do número de vagas ou qualquer incentivo à ampliação do acesso à educação superior. Dentro dessa realidade, a manutenção, por tempo indeterminado, de um mesmo estudante ocupando uma vaga na educação superior significava a impossibilidade de outro candidato ocupá-la.

Contemporaneamente a política educacional está centrada em uma perspectiva totalmente diversa: a da ampliação do acesso¹⁰. Nesse sentido, o próprio texto da Constituição Federal:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; [...]

Em um contexto em que, em muitos dos cursos públicos e em grande parte dos cursos privados há sobra de vagas, não guarda qualquer sentido afastar da sala de aula estudantes que, pelos mais diversos motivos, não podem concluir o curso dentro de um período determinado de tempo – até porque não havendo essa fixação por parte do CNE, a sua fixação pelas próprias IES pode ser absolutamente arbitrária, sem a adoção de qualquer parâmetro homogêneo entre elas.

Deve-se considerar, ainda, a situação financeira de grande parte daqueles que contemporaneamente tem acesso ao ensino superior, estudantes com renda de um a

⁹ No artigo “Tempo de duração do curso de Direito“ (**Revista @prender**, Marília, nº. 26, p.58-59, set./out. 2005) defendi a posição de que continua aplicável o tempo de duração do Curso de Direito fixado na Portaria nº 1.886/1994, tendo em vista que as novas diretrizes não tratam da matéria; continuo mantendo essa interpretação, mas ela perde qualquer sentido no momento em que a minuta de resolução que segue em anexo ao Parecer CNE/CES nº 184/2006 for editada.

¹⁰ Ver RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Acesso à educação superior e transferência entre cursos e instituições. **Revista @prender**, Marília, nº 31, p. 60-61, jul./ago. 2006, p. 66-67.

três salários mínimos. Esses estudantes possuem, de um lado, o direito de acesso à educação superior e, de outro, a impossibilidade de o exercerem em tempo integral e até mesmo de cursar, a cada ano ou semestre, todas as disciplinas de uma mesma fase ou período. Sua permanência no sistema por um prazo longo deriva não da sua simples vontade ou da ausência de condições intelectuais, mas sim de uma impossibilidade material: precisam viver com o pouco que ganham, sendo o curso superior “levado” dentro das possibilidades de um orçamento extremamente limitado. Desligá-los do sistema, por decurso de prazo, não possui qualquer sentido.

Situação que talvez mereça uma reflexão mais acurada diz respeito ao jubramento nas IES públicas. Nelas se pode alegar que a manutenção de um estudante além de um prazo razoável (já que a princípio não mais existe prazo legal) para a conclusão do curso significa gastar dinheiro público sem um retorno objetivo, bem como ocupar uma vaga que poderia estar sendo utilizada por outro estudante.

Essa argumentação omite, em primeiro lugar, que a ocupação de vaga, adquirida mediante processo seletivo próprio, não reduz o número de vagas para os novos processos seletivos; e também, em segundo lugar, que o desperdício do dinheiro público ocorre exatamente quando se jubila o aluno, pois nessa situação o dinheiro público já investido é perdido, quando seria muito mais adequado, em termos de seu aproveitamento, permitir a conclusão do curso por parte do estudante que muitas vezes já se encontra em sua fase final.

Pode-se, com base no exposto, afirmar que:

- a) Não há hoje, considerando-se a edição da LDB de 1996 e as novas diretrizes curriculares, nenhuma base jurídica para o desligamento de qualquer aluno de curso superior tendo por argumento o fato de ter ultrapassado o tempo limite para a sua conclusão; e
- b) Não há hoje também qualquer motivação social ou política que justifique esse desligamento¹¹.

Ressalte-se, novamente, que as normas educacionais, de forma geral, devem ser interpretadas no sentido de garantir o acesso (ingresso inicial e reingresso) e, uma vez assegurado esse acesso, garantir a permanência do aluno no sistema, e mesmo sua reintegração, até que possa concluir o curso. Qualquer mecanismo de desligamento de alunos de curso superior deve levar em consideração critérios qualitativos – mérito¹² – e não critérios meramente quantitativos, como o tempo de vinculação ao curso.

¹¹ Já não havia no passado; a utilização do jubramento como instrumento político de combate à militância política no âmbito das IES era à época profundamente antidemocrática, como o era o próprio regime no qual foi instituído.

Considerações finais

Considerando o exposto neste artigo é possível afirmar:

- a) As normas educacionais, de forma geral, devem ser interpretadas no sentido de garantir o acesso (ingresso inicial e reingresso) e, uma vez assegurado esse acesso, garantir a permanência do aluno no sistema, até que possa concluir o curso; quanto ao processo seletivo para ingresso e reingresso no sistema, deve ele utilizar critérios qualitativos;
- b) Relativamente às transferências *ex officio* (dos servidores públicos civis e militares e seus dependentes), o direito à ela existe mesmo entre as instituições pertencentes a diferentes sistemas de ensino (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), mas não existe para a transferência entre diferentes categorias administrativas (IES privada para pública); servidor público, estudante de IES privada, possui o direito à transferência coercitiva oponível apenas perante IES enquadradas nessa categoria administrativa;
- c) O aproveitamento de estudos já realizados é obrigatório quando se tratar de alunos transferidos; o bom senso recomenda que também seja realizado esse aproveitamento em situações de reingresso de alunos no sistema, tendo em vista que os conteúdos e atividades já cumpridos integram os seus respectivos patrimônios acadêmicos;
- d) O jubramento não mais existe porque a Lei que o instituía foi revogada e também porque as novas diretrizes curriculares sequer fixam tempo máximo para a duração de qualquer curso superior; qualquer mecanismo de desligamento de alunos de curso superior deve levar em consideração critérios qualitativos – mérito – e não critérios meramente quantitativos, como o tempo de vinculação ao curso.

Resumindo: o princípio geral vigente é o da garantia de acesso, transferência, aproveitamento de estudos e permanência; apenas em situações de exceção ou naquelas em que houver outros princípios constitucionais a serem considerados poderão ser colocados limites à sua integral aplicação.

¹² O acesso inicial à educação superior, segundo a Constituição Federal (CF), deve ocorrer considerando a capacidade individual: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; [...]”. Esse mesmo critério deve ser também aquele a ser adotado para o desligamento.