

NOTAS SOBRE AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO BRASIL¹

Fábio Corrêa Souza de Oliveira²

Resumo: Este artigo aborda a relação entre Estado e Constituição a partir do Direito Administrativo. Há um silêncio entre a Teoria do Estado, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, entrecortado por algumas vozes, muitas vezes não ouvidas. Esta mudez ou esta surdez é aqui verbalizada tendo como lugar de fala um estudo de caso, a problemática das universidades públicas, que espelha bem a inter-relação existente e transformações em curso ou potenciais em um cenário que tensiona ou desafia a normatividade.

Palavras-Chave: Direito Administrativo; Teoria do Estado; Direito Constitucional.

Abstract: This article discusses the relationship between the State and the Constitution from the perspective of Administrative Law. There is a silence between the Theory of State, Constitutional Law and Administrative Law, intersected by some voices often unheards. This muteness or deafness that is voiced here takes place in a case study about the issue of public universities, which clearly reflects the interrelation and potential

¹ Este artigo contou com a colaboração de Larissa Pinha de Oliveira, Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Agradeço também a Mariana Nogueira Lima, Monitora de Direito Administrativo na mesma Faculdade.

² Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador-Adjunto do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Estácio de Sá. Pesquisador do CNPQ. Coordenador do Centro de Ética Animal e Ambiental/UFRJ-UFF. Co-Coordenador, ao lado da Profa. Larissa Pinha de Oliveira, do Laboratório de Pesquisa em Direito Administrativo (UFRJ-CNPQ). Professor Colaborador do Mestrado em Direito da IMED/RS.

changes taking place in a scenario that strains or challenge normativity.

Keywords: Administrative Law; Theory of State; Constitutional Law.

Sumário: 1) Introdução 2) O modelo constitucional da Universidade Pública 3) A normatividade e a democracia universitária 4) O alcance da gratuidade 4.1) Questões já decididas: STF 4.2) Questões em aberto: pós-graduação *lato sensu*, Minter e Dinter 5) Considerações finais 6) Referências bibliográficas

1) INTRODUÇÃO



primeira referência normativa para a compreensão do modelo de Estado é a Constituição. É a Constituição que, em primeiro lugar e com a sua proeminência jurídica, desenha o Estado que se quer ter. Daí a expressão *Estado Constitucional*: o Estado configurado pela Constituição. Ou dito de outro modo: é possível e devido ler a Teoria do Estado pelas lentes da Teoria da Constituição, embora esta obviamente não seja a única leitura possível. Obviamente, a problemática (da Teoria do) do Estado não está circunscrita à (Teoria da) Constituição. Sem desconhecer isto, faz-se aqui um recorte para analisar questões relativas à vivência fática e ao modelo jurídico das universidades públicas.

Neste objeto, o Direito Administrativo, muitas vezes um terceiro excluído em uma ruidosa ou silenciosa conversação entre a Teoria do Estado e o Direito Constitucional, tem muito a dizer. Sem dúvida, compreender problemas que tem lugar hoje nas universidades públicas no Brasil é perceber um cenário mais amplo e de alta complexidade, um cenário onde a facticidade desafia a normatividade, onde mecanismos são cri-

ados pela própria legislação no intuito de flexibilizar um arquétipo por muitos tido como engessante e anacrônico, intuito este nem sempre obtido, um cenário onde o Supremo Tribunal Federal é chamado a se pronunciar, tudo a revelar um estado de indefinição, de certa insegurança jurídica, de disputas políticas muitas vezes inflamadas e que escapam de um grau mínimo de civilidade e que outras tantas vezes incorrem em equívocos conceituais.

As universidades públicas no Brasil apresentam um conjunto de elementos que manifestam importantes questões relativas à Teoria do Estado, ao Direito Constitucional e ao Direito Administrativo. Parte deste coletivo é inventariado a seguir.

2) O MODELO CONSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE PÚBLICA

A Constituição brasileira, analítica que é, uma *Constituição Longa*, uma *Constituição Material*, uma *Constituição Dirigente* – embora *Constituição Substantiva* não seja sinônimo de *Constituição Casuística*, sendo certo também que uma *Constituição Dirigente* não é necessariamente uma *Constituição Prolixa* –, dispõe sobre muitos assuntos e, segundo a opinião dominante, exagera no rol de temas incorporados e/ou no detalhismo do tratamento.³

A Constituição de 1988, como se sabe, possui um conjunto minucioso de normas sobre a educação, tanto na Seção I (*Da Educação*) do Capítulo III (*Da Educação, da Cultura e do Desporto*) do Título VIII (*Da Ordem Social*) quanto em outros dispositivos dispersos pelo seu texto (v. g.: art. 6; art. 22,

³ Talvez o exemplo mais caricato do detalhismo extravagante da Constituição de 1988, ilustração evidente de norma apenas formalmente constitucional, é o art. 242, 2, o qual dispõe que o Colégio Pedro II deve ser mantido na órbita federal. Outro exemplo é o art. 217, 2, que estabelece prazo máximo de 60 dias para julgamento pela justiça desportiva, que nem órgão do poder judiciário é.

XXIV; art. 23, V; art. 24, IX; art. 214, VI; art. 227). Neste âmbito, a Constituição do Brasil dispôs mais do que muitas Constituições. Previu, por exemplo, que a educação prestada por instituições públicas deve ser gratuita, conforme a redação do art. 206, IV: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”.

Como a previsão é genérica, abarca todos os níveis de ensino, o que significa que inclui as universidades públicas. Diversas Constituições nada estabelecem sobre este ponto, ou seja, a gratuidade do ensino universitário público. Ilustrativamente, a Constituição da Espanha, que prevê a gratuidade apenas para a *enseñanza básica* (art. 27, 4), bem como, na mesma linha, a Constituição da Suíça (art. 62, 2) e a Constituição italiana (art. 34). Outras, a exemplo da Constituição brasileira, como a Constituição do México (art. 3º, IV), a Constituição da Argentina (art. 75, 19), a Constituição grega (art. 16, 4) e a Constituição do Equador (arts. 348 e 356), determinam expressamente que a educação prestada pelo Estado é gratuita. Diversamente, algumas outras dispõem a possibilidade da cobrança pela educação oferecida pelo Poder Público, a exemplo da Carta colombiana (art. 67, que estabelece a gratuidade ressalvado o pagamento por aqueles que têm condições financeiras para tal). Tantas outras apenas silenciam acerca da gratuidade da educação pública independentemente do nível, como se dá com a Constituição dos Estados Unidos e a Constituição da Alemanha. Já a Carta de Portugal preconiza, em norma de teor programático, que incumbe ao Estado estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino (art. 74, 2).⁴

Antes de seguir, convém fazer alguns apontamentos. A educação, quando prestada pelo Estado, é enquadrável como

⁴ Para um estudo sobre o alcance da disposição constitucional portuguesa, em caso que chegou ao Tribunal Constitucional, hipótese paradigmática da Constituição Dirigente: OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Morte e vida da Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

serviço público. Como é notório, o fato de ser serviço público não implica, apenas por isto, na gratuidade, uma vez que há serviços públicos remunerados. Por outro lado, gratuidade não é sinônimo de universalidade, embora seja mecanismo de facilitação de acesso ao serviço prestado. O serviço público de saúde é gratuito e universal, tendo em vista que o Estado possui o dever de garantir prestações de saúde (não qualquer serviço de saúde) a todos aqueles que demandem. Daí que decisões judiciais são proferidas no sentido de determinar abertura de vaga em hospitais públicos e mesmo o custeio em estabelecimentos privados. O serviço público de educação é gratuito mas somente é universal no nível básico (art. 208, I e § 1º, CR), haja vista que no concernente ao nível médio há disposição constitucional programática pela universalização (art. 208, II, CR) e no que tange ao nível superior é adotado sistema de mérito para ingresso (art. 208, V, CR). Isto é: o Estado não tem obrigação de garantir vaga para todos aqueles que queiram estudar nas universidades públicas. E, reitere-se, a universalização da educação pública superior nem mesmo é meta (programa) constitucional.

O panorama internacional demonstra que a associação entre universidade pública e universidade gratuita não é necessária. Ora, universidades públicas não são gratuitas na França, na Espanha, nos Estados Unidos ou em Portugal. No caso brasileiro, como a Constituição prevê expressamente a gratuidade do ensino público e tendo em conta a linha interpretativa que lê no art. 60, § 4º, IV que todos os direitos fundamentais são cláusulas pétreas, seria mesmo possível cogitar o entendimento de que a gratuidade nas instituições públicas é cláusula pétrea, uma vez que dimensão do direito à educação. Este enquadramento confere outro tom à matéria no Brasil, tendo em vista que cristaliza um modelo estatal-educacional. A prevalecer esta hermenêutica, que sublinhe-se não é a única e precisa vencer a literalidade do inciso IV, a qual menciona apenas os *direitos e*

garantias individuais, não seria viável alterar o regime da educação estatal para instituir mensalidades.

Já tivemos oportunidade de defender a tese de que é possível divisar um núcleo do arquétipo de Estado, a sua própria identidade, que tem natureza de cláusula pétrea.⁵ A provar que o ensino público gratuito compõe este caráter básico do Estado, concluir-se-á pelo *status* de cláusula pétrea. Seja como for, em termos de Teoria da Constituição, poder-se-ia afirmar que a Carta de 1988 dispôs demais, regulou excessivamente, notadamente a considerar que não seria viável suprimir a *graciosidade* por meio de emenda constitucional. Seria uma *camisa de força* (Canotilho), uma barreira à atualização, uma aposta em uma formulação rígida e unidimensional.

Evidentemente, é preciso perceber o tema em função das particularidades do tipo de federação que se tem em solo brasileiro. Tenha-se por foco as universidades, objeto deste artigo. Nos Estados Unidos, como os Estados tem uma autonomia muito mais alargada do que a que existe no federalismo brasileiro, a formatação se dá, em grande medida, pela legislação estadual. Neste âmbito, em alguns Estados, como a Califórnia e a Virgínia, sobressaem as instituições públicas (Universidade da Califórnia: Berkeley, Los Angeles, entre outras unidades; Universidade de Virgínia), que não são gratuitas, enquanto em outros Estados, como Massachusetts, destacam-se instituições privadas (Harvard e Massachusetts Institute of Technology/MIT).

Já no Brasil, como visto, a gratuidade é estabelecida pela Constituição, vinculando todas as instituições públicas de ensino de todas as entidades federativas. Nas universidades federais brasileiras, a decisão por adotar ou não cotas não se dá na esfera das próprias universidades, em proveito da autonomia

⁵ OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Uma análise da constitucionalidade da reforma do Estado brasileiro*. In: AZAR, Celso Martins; FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe. (Org.). *Constituição, Estado e Direito: reflexões contemporâneas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008, p. 59-77.

universitária (art. 207, CR). Foi uma lei federal que estabeleceu as cotas no montante de 50%, previsão de adoção obrigatória pelas universidades e sem variação por Estado a despeito das diferenças existentes. O formato brasileiro, também nesta sede, é consideravelmente centralizado. A centralização, nada obstante, como antes apontado, tem relação com o sistema federativo. Ora, no que tange à educação universitária brasileira, são as universidades federais que abarcam o maior número de estudantes, movimentam mais recursos financeiros e alcançam maior destaque acadêmico, computadas as exceções, nomeadamente a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade de Campinas (UNICAMP), estas duas de forma proeminente, e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), não à toa localizadas nestes dois Estados, o que se explica pela capacidade econômica de ambos e por outras circunstâncias. Existe ao menos uma universidade federal em cada Estado. Somente no Estado do Rio de Janeiro são quatro universidades federais, inclusive a maior delas, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Não se pode minimizar o impacto da fórmula da federação brasileira para a compreensão da problemática das universidades públicas e refletir a respeito dos modelos empregados em outros países.

3) A NORMATIVIDADE E A DEMOCRACIA UNIVERSITÁRIA

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/96, no seu art. 56, *caput* e § único, dispõe:

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratem da elaboração e modifica-

ções estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

O dispositivo citado prescreve que os professores devem ocupar 70% dos assentos em cada órgão colegiado e comissões, bem como que o segmento docente deve computar o peso de 70% dos votos nas eleições/consultas universitárias (sufrágio para reitor, para diretor de faculdade, entre outras).

Apesar do comando legal, muitas universidades públicas, em nome da autonomia universitária e da democracia, instituíram a paridade nas suas eleições/consultas, ou seja, 1/3 dos votos para os alunos, 1/3 para os técnicos-administrativos e 1/3 para os professores. O argumento básico é o de que a previsão da LDB não é democrática. Alguns estudantes ainda insatisfeitos com a paridade defendem, em nome mais uma vez da democracia, a fórmula *cada cabeça, um voto*. Isto é: o voto de um professor teria o mesmo peso do que o voto de um aluno, o que significa que as universidades seriam governadas pelos estudantes, uma vez que são a ampla maioria. Segundo levantamento realizado pela Universidade de Brasília (UNB) e divulgado em maio de 2012, das 54 universidades federais, 37 adotam o sistema de 1/3 por segmento (docentes, técnicos-administrativos e alunos), 68% do total.⁶ Aquelas IFES que seguem o formato legal, distribuem, respeitado 70% do peso para os docentes, 15% para os técnicos-administrativos e 15% para os estudantes.

Via de regra, no debate universitário, sustentar que as universidades devem cumprir o preceito normativo é ser taxado de antidemocrático, *conservador* (aqui entendido como a antítese de progressista), *legalista* (é preciso esclarecer o que isto significa a fim de não vulgarizar o termo) e corporativista, entre outros adjetivos, acusações que não partem apenas dos estudantes, pois encontram grande adesão entre os próprios docentes. Sem adentrar no mérito do modelo legal e do modelo

⁶ <http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=6645#>

paritário, sendo certo que existem boas razões em favor da formulação da LDB, é imprescindível saber se as universidades possuem espaço para decidir de modo contrário ao que a legislação estabelece.

Ao que parece, não. Tal como uma universidade não pode alegar autonomia para não cumprir a reserva de vagas estatuída pela *Lei de Cotas*, não pode descumprir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Isto é: as universidades públicas não têm espaço de decisão para dispor em contrariedade com o comando legal. Muito embora a ilegalidade, mais de 2/3 das universidades federais empregam o voto paritário.

O problema não fica restrito às eleições/consultas. A composição dos órgãos colegiados também manifesta um estado de facticidade rebelde à normatividade. Muitos estatutos/regimentos/regulamentos estabelecem que órgãos colegiados não têm composição universal dos docentes, estabelecem representação por classe (auxiliar, assistente, adjunto, titular). Sem que tenha havido revogação de tais preceitos, é muito comum que os colegiados adotem a universalidade docente (todos os professores vinculados àquele órgão têm assento, palavra e voto), isto é, adotam uma composição que conflita com a normatividade da própria instituição e isto a despeito também da lei (adoção da paridade nos órgãos colegiados, como departamentos, congregações). Tudo em nome da democracia.

É indispensável que se apresente bons argumentos para se concluir que a paridade (1/3, 1/3, 1/3) é o regime mais democrático, que é melhor do que o regime da LDB. E mesmo que eventualmente se conclua que é o modelo que se deveria adotar o devido processo legal impõe a mobilização pela revogação do comando da LDB e não a incorporação pelas universidades de um regime que conflita com a legislação. Defender a observância da lei não implica em ser, sem maior cuidado com a expressão, *positivista*, ao mesmo tempo em que defender a paridade em prejuízo do comando normativo não é necessari-

amente ser *pós-positivista*. Certa vez, testemunhamos uma autoridade acadêmica afirmar que a normatividade universitária não vinha sendo respeitada em relação à composição de um órgão colegiado porque havia sido revogada. Revogada por qual ato? A resposta: pelo costume. Este é o risco. Risco de levar à insegurança, de um sentimento de anomia (a despeito de existir norma a respeito). Risco de que as decisões tomadas sejam anuladas, o que pode acontecer com severos prejuízos tanto para os direitos dos indivíduos quanto para o interesse público.

4) O ALCANCE DA GRATUIDADE

Como registrado, no Brasil, o ensino público é gratuito em todos os níveis por expressa previsão constitucional (art. 206, IV, CR).⁷ Logo, conforme o modelo educacional brasileiro, as Universidades públicas, que são autarquias (como a Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ) ou fundações públicas (como a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO), são gratuitas.

Em que pese da redação constitucional, a pergunta que vem sendo feita há anos, parcialmente respondida pelo Supremo Tribunal Federal, é a respeito do alcance da norma. É possível haver algum pagamento nas universidades públicas? Ou nenhum pagamento é possível? Vejamos a seguir.

4.1) QUESTÕES JÁ DECIDIDAS: STF

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre algumas hipóteses.

No *leading case*, RE 500.171/GO, o STF decidiu, por maioria, que as instituições públicas de ensino superior não

⁷ “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;”

podem cobrar taxa de matrícula (a recorrente foi a Universidade Federal de Goiás/UFMG).⁸ O Supremo Tribunal editou súmula vinculante a respeito, a Súmula Vinculante nº 12, que tem a seguinte redação: “A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal.”

Na mesma linha, o Supremo decidiu, no RE 593.733, que as universidades públicas não podem cobrar taxa de expedição de diploma (Universidade Federal de Rondônia/UNIR).⁹ O entendimento foi reafirmado no RE 597.872 AgR/RO.¹⁰

No Ag. Reg. no Agravo de Instrumento 748.944, o Tribunal decidiu pela inconstitucionalidade da cobrança de taxa de inscrição em processo seletivo seriado para ingresso em universidade pública (Universidade Federal do Pará/UFPA).¹¹ Antes, porém, o STF, em decisão liminar da Ministra Ellen Gracie, em sede da Reclamação 7.831, suspendeu decisão do TRF 1ª Região para reconhecer a constitucionalidade da cobrança da taxa de inscrição em processo seletivo de acesso (UFPA).¹²

Parece-nos que a razão está com a Ministra Ellen Gracie. A taxa cobrada para a realização de vestibular não está englobada na previsão constitucional tendo em conta que a pessoa ainda não teve seu ingresso admitido pela instituição (e pode ser mesmo que nem venha a ter). A taxa de matrícula foi entendida como obstáculo ao recebimento do serviço público de educação, algo capaz de excluir quem tem direito a estudar em uma universidade pública. A taxa de vestibular não obstaculiza o recebimento da educação pública porque o candidato

⁸ Julgamento em 13/08/2008. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno.

⁹ Julgamento em 22/3/2011. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Decisão Monocrática.

¹⁰ Julgamento em 03/06/2014. Relator Ministro Marco Aurélio. Primeira Turma. Decisão unânime.

¹¹ Julgamento em 05/08/2014. Relator Ministro Marco Aurélio.

¹² Julgamento em 06/04/2009. Decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie.

não ostenta este direito, logo não há que se falar em violação ao art. 206, IV, CR. Repita-se: não há ensino público materializado, o que existe é tão somente uma candidatura. A interpretação que conclui pela impossibilidade da cobrança da taxa de processo seletivo de acesso revela uma visão consideravelmente extensiva da gratuidade estatuída pela Lei Constitucional. Ressalte-se a previsão nos editais de vestibular da isenção da taxa para aqueles que apresentem dificuldade financeira para arcar com o custo, uma fórmula que a um só tempo busca satisfazer as despesas do processo seletivo por parte da instituição e não excluir quem não pode efetuar o pagamento para a seleção.

Em outro julgado, o STF afirmou que instituição pública de ensino profissionalizante, autarquia federal, não pode cobrar (anuidade) pela alimentação fornecida aos seus alunos, os quais estudam em regime de internato (RE 357.148). O argumento, capitaneado pelo Ministro Marco Aurélio Mello e seguido à unanimidade (embora o Ministro Luís Roberto Barroso tenha registrado “algumas dúvidas”) foi o de que a gratuidade da alimentação compõe o próprio direito à educação em função do regime de internato, sublinhando também o fato de a instituição pública estar localizada em zona rural (escola agro-técnica).¹³

Consoante a argumentação presente no julgamento antes referido, não seria absurdo considerar, embora não se creia provável, que o STF pudesse vir a declarar inconstitucional a cobrança por refeições fornecidas por restaurantes universitários (*bandejas*), que também servem a alunos de cursos que exigem regime integral, o que acontece inclusive em universidades localizadas em áreas rurais.

¹³ Vale ressaltar que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) benefício conhecido como *merenda escolar*, não prevê alcançar os alunos matriculados nos ensinos médio e profissionalizante, mas tão somente os alunos dos estabelecimentos públicos e daqueles mantidos por entidades filantrópicas dos ensinos pré-escolar e fundamental.

4.2) QUESTÕES EM ABERTO: PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*, MINTER E DINTER

A pergunta que vem despertando acesa discussão é: tendo em vista o texto da Constituição, é cabível a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* (incluídos os chamados MBAs/*Master Business Administration*)? Está pendente no Supremo Tribunal Federal o julgamento definitivo da Reclamação 8.295-4/RS, proposta pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A UFRGS interpôs reclamação contra decisão do TRF 4ª Região, em ação proposta pelo Ministério Público Federal, sob o argumento de que houve interpretação equivocada da Súmula Vinculante 12.

Segundo a UFRGS, os cursos de pós-graduação *lato sensu* devem receber um tratamento diferente daquele referente aos cursos de graduação, mestrado e doutorado, estes sim gratuitos. Para a UFRGS os cursos de especialização não são qualificáveis como *atividades de ensino*, o que permite a cobrança de taxa de matrícula e mensalidades. O Ministro Gilmar Mendes, em julho de 2009, deferiu liminar para suspender a decisão do TRF 4º Região, possibilitando o pagamento em cursos de pós *lato sensu*.

Enquanto o STF não julga a matéria, decisões pela impossibilidade da cobrança vêm sendo proferidas. Em 2012, o Tribunal Federal da 1ª Região julgou inconstitucional a cobrança de mensalidade em pós-graduação *lato sensu*. Tratou-se de curso da Universidade Federal de Goiás (UFG), que apresentou recurso ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF). O STF, em abril de 2012, reconheceu repercussão geral ao Recurso Extraordinário interposto pela UFG (Recurso Extraordinário 597.854).

A decisão liminar na Reclamação 8.596, proferida pelo então Presidente do STF, Ministro Gilmar Mendes, teve por objeto a cobrança de taxa de matrícula em curso de extensão,

curso, portanto, aberto à comunidade.¹⁴ Na hipótese, cursos de línguas estrangeiras. A Universidade Federal do Ceará (UFC) argumentou que os cursos de idiomas não podem ser caracterizados como *atividades de ensino*, sendo estas concernentes apenas à graduação, mestrado e doutorado. A UFC aduziu ainda que sem a cobrança da taxa de matrícula os cursos de extensão ficariam financeiramente inviáveis, tendo em vista que o volume dos recursos públicos destinados à Universidade “não atende satisfatoriamente sequer as necessidades constitucionalmente prioritárias”. O Ministro Gilmar Mendes deferiu a liminar para permitir a cobrança.

Muitas universidades públicas possuem cursos de extensão e de especialização (pós-graduação *lato sensu*) com cobrança de taxa de matrícula e de mensalidades. Em muitos casos, a universidade como um todo não tem uma posição a respeito da possibilidade da cobrança, ficando a critério das suas unidades a instituição de cursos pagos. Por exemplo, a UFRJ possui diversos cursos remunerados, mas a sua Faculdade de Direito decidiu, por meio da Congregação, não oferecer qualquer curso pago. A Universidade Federal Fluminense (UFF) realizou, em 2008, por decisão do Conselho Universitário (Resolução 111/2008), um plebiscito para decidir sobre o cabimento de pós-graduação *lato sensu* remunerada (auto-financeável). Realizado o plebiscito, conforme o sistema paritário, a gratuidade total foi aprovada por 86,7% dos votantes.¹⁵

É bem verdade que sem remuneração muitos destes cursos, provavelmente a maioria, deixariam de existir. Inúmeras pós-graduações *lato sensu* funcionam com professores externos à universidade sede, vindos de diferentes regiões do país. Sem os recursos obtidos, como custear a vinda e a estadia desses docentes e como remunerá-los? Pode-se acrescentar que diver-

¹⁴ Julgamento em 10/07/2009.

¹⁵ <http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=3087> ou http://www.aduff.org.br/boletim/2010a_09m_10d.htm

soos cursos de especialização não poderiam funcionar por falta de especialistas na própria universidade, o que leva à necessidade de contar com docentes externos sob pena de inviabilização. Outro argumento que se apresenta a favor da cobrança é o seguinte: a participação de docentes de outras instituições proporciona a abertura e a integração, estimulando diálogos e parcerias, a troca de saberes, o que vem a bem da própria comunidade, especialmente dos alunos do curso, os quais podem ter aulas com profissionais de outros Estados e mesmo de outros países.

A verdade é que a receita obtida com cursos de especialização vem permitindo ganhos de infraestrutura que de outro modo, a depender dos recursos públicos, ficariam comprometidos. É assim que muitas instituições compraram equipamentos, realizaram obras, melhoraram bibliotecas, etc. Em muitas ocasiões, a gestão financeira de tais cursos é feita por meio de fundações de apoio. Tais fundações, que em tese possuem um maior dinamismo administrativo, disponibilizam estrutura a exemplo de automóveis, pessoal, de motoristas a pessoal de secretaria, etc.

A tese de que a pós-graduação *lato sensu* não se qualifica como *ensino*, tese segundo a qual o compromisso da universidade é com a graduação, o mestrado e o doutorado, não parece prosperar. A legislação não faz tal diferença. A LDB prevê explicitamente que a educação superior comporta cursos de especialização e cursos de extensão (art. 44, III e IV). A Resolução nº 1, de 3 de abril de 2001, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação dispõe sobre pós-graduação *lato sensu*, prevendo que tais cursos independem de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, embora estabeleça algumas exigências, como, por exemplo, que a composição do corpo docente seja de no mínimo 50% de mestres ou doutores, bem como carga horária de pelo menos 360 horas.

No mínimo, é de se reconhecer que a cobrança na pós-graduação *lato sensu* ou em curso de extensão tensiona frontalmente o comando constitucional que determina a gratuidade na educação pública. A alegação mais robusta a favor da cobrança é de ordem fática: a cobrança é indispensável para a existência de tais cursos, a receita gerada é aplicada a bem da própria universidade, a remuneração confere uma fonte própria de financiamento para a instituição (não inteiramente dependente do orçamento público), o público das especializações, pelo menos em muitos casos, é formado basicamente por profissionais (advogados, por ex.) que têm condições de arcar com os custos.

Reconhecer que a argumentação em prol da remuneração na pós *lato sensu* é sobretudo uma argumentação de natureza fática (e não normativa) implica observar que há uma problemática na base do modelo legal. Esta problemática não será solucionada por uma decisão do Supremo Tribunal Federal. Ela é mais complexa, desafia alicerces do sistema universitário público. E, caso venha a perder no campo judiciário, seguirá em impulsos de mudança legislativa. Neste passo, a facticidade, antes de se mostrar compatível com a Constituição, parece sinalizar que é preciso rever a normatividade.

Vale também anotar que há ferrenha oposição à cobrança nestes cursos, sob o slogan da privatização do espaço público, da universidade pública. O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES) se posiciona contra a cobrança, posição que é compartilhada por associações de docentes e por entidades estudantis. A despeito da oposição, veja-se o título da reportagem da Folha de São Paulo: “Cursos pagos ganham espaço na USP e já têm 28 mil alunos”.¹⁶

Sem embargo, o problema da cobrança nas universidades públicas não se encerra neste domínio. É comum que universidades públicas disponibilizem Mestrados Interinstitucio-

¹⁶ Folha de São Paulo, 27 de outubro de 2014. C1.

nais (MINTERs) e Doutorados Interinstitucionais (DINTERs) mediante cobrança. Ainda que o pagamento não seja feito diretamente pelos mestrandos ou doutorandos à universidade promotora, haja vista que o normal é a instituição receptora fazer pagamentos previamente fixados à instituição promotora, o problema não desaparece. O recebimento do pagamento é normalmente feito por meio de uma fundação de apoio, que por sua vez remunera os docentes envolvidos no curso. Teríamos, então, pagamento em pós-graduação *stricto sensu*, território onde se afigura(va) haver consenso sobre a sua impossibilidade, inclusive no STF. O Supremo Tribunal Federal, todavia, ainda não foi instado a se manifestar sobre a hipótese.

5) CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática das universidades públicas no Brasil vai muito além dos tópicos listados anteriormente.

Muitos defendem uma ampla revisão do modelo universitário público para, por exemplo, instituir a cobrança de mensalidades na graduação e na pós-graduação em sentido estrito. O tema veio à tona recentemente diante da crise financeira da USP. Neste contexto, a Folha de São Paulo publicou reportagem onde se lê: “Seis em cada dez alunos da USP têm condição econômica para pagar mensalidade, segundo critérios do PROUNI (programa federal de bolsas em universidades privadas).¹⁷

A assertiva de quem propugna o abandono da gratuidade nas universidades públicas está fincada, em síntese, em duas linhas argumentativas. 1ª) Muitos estudantes podem pagar pela educação que recebem, sendo razoável calcular a mensalidade em valor inferior ao praticado pelas melhores instituições privadas. O pagamento de alguns proporcionaria receita para a

¹⁷ <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/06/1463535-mensalidade-na-usp-poderia-ser-paga-por-60-dos-alunos.shtml>

disponibilização de bolsas para outros (em situações de carência financeira ou por mérito). Ademais, há uma justiça na ideia de que o estudante deve investir financeiramente na sua formação profissional, que posteriormente vai reverter a seu próprio favor. 2ª) A adoção de pagamento nas universidades públicas é determinante para melhorar as colocações das universidades brasileiras no cenário internacional.

Alguns chavões irrefletidos devem ser superados. Como aquele que assevera que a universidade pública é frequentada pela elite financeira (o que seria um contra-senso). Não é verdade, ainda mais agora com a adoção das cotas. A afirmativa pode ter alguma base em certos cursos, como Medicina e Odontologia, mas carece de conferência com a realidade na maioria dos cursos oferecidos. Atualmente, não faz mais sentido afirmar isto em razão do sistema de cotas. Por outro lado, deve-se também afastar posturas extremadas e igualmente irrefletidas, as quais sob o rótulo de *privatização* nem querem permitir o debate, como o que se verificou e vem acontecendo com a proposta da EBSEH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares) para a administração dos hospitais universitários. Sob a bandeira de *Não à privatização*, por vezes cartazes são abertos, em meio a discursos raivosos, com frases como *Não passarão*, lembrando as comunas de Paris.

A posição das universidades brasileiras em rankings internacionais não é de destaque, muito pelo contrário. No *QS World University Ranking 2014/15*, a primeira universidade brasileira que aparece na lista é a USP na 132ª posição. É seguida pela Universidade de Campinas na 206ª colocação. Depois vem a UFRJ na 271ª posição. No *Times Higher Education* apenas a USP aparece entre as 100 melhores colocadas. Na lista elaborada pelo *Center for World University Rankings*, a USP possui a 131ª posição e a UFRJ a 329ª, as duas universidades brasileiras mais bem colocadas.

Diante de um cenário muitas vezes precário nas univer-

tidades públicas brasileiras duas alternativas se mostram: 1) falta de recursos e/ou 2) má administração. É de se admirar que, em um país ainda tido por de *terceiro mundo*, o Estado mantenha uma ampla rede de universidades públicas ancorada na gratuidade. Ao mesmo tempo em que as aludidas discussões continuam a ser travadas, o Estado faz uma aplicação de recursos financeiros sem precedente na história brasileira. Na política expansionista da presença estatal na educação superior, o REUNI, o programa de expansão das universidades federais (que ampliou o número de vagas e ensejou novos cursos), bem como a criação de novas universidades federais e institutos federais. Programas como o FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante), que agora abarca também a pós-graduação *stricto sensu*, e o PROUNI (Programa Universidade para Todos). Cumprir realçar o Programa Ciência sem Fronteiras, responsável pelo financiamento da ida de centenas de alunos de graduação e pós-graduação para fora do país. Soma-se a isto o elevado número de bolsas de mestrado, doutorado e pós-doutorado disponibilizadas, bem como bolsa de estágio de doutorando no exterior. Assim como o fomento a projetos de pesquisa, bolsas de iniciação científica, bolsas de monitoria, bem como financiamento para recebimento de professor visitante estrangeiro. Ou seja: tem-se hoje um Estado Social muito atuante na educação pública, um modelo que pode espantar pelo protagonismo estatal, ainda mais diante da gratuidade preconizada pelo texto constitucional, um modelo que pode causar surpresa quando comparado a outros países, inclusive aqueles que tradicionalmente possuem as mais conceituadas universidades do mundo e/ou um arquétipo clássico de Estado Providência.

Ao lado disto, há um sentimento de que o modelo administrativo/gerencial da universidade pública (não apenas dela) é excessivamente rígido, com pouca mobilidade. Daí a iniciativa da criação de fundações de apoio, entidades de direito privado, a fim de flexibilizar uma formatação por vezes obs-

taculizante ou desestimulante. A relação entre universidade pública e fundação de apoio está sujeita a diversas questões e vem tendo aspectos questionados por muitos, inclusive pelos tribunais de contas e o ministério público. A título de exemplificação. Há um entendimento do Tribunal de Contas da União, acompanhado pelo Ministério Público Federal, no sentido de que fundação de apoio não poderia *contratar* (normalmente, ressalte-se, sem configurar contrato de trabalho) pessoal para executar atividades-fim da universidade (art. 4º, § 3º, Lei 8.958/94). Ou seja: não seria possível *contratar* professores (externos à universidade) para ministrar aulas em curso de pós-graduação *lato sensu*, pois se entende ser atividade própria da universidade. Em outras palavras: ou a universidade tem *expertise* no seu próprio corpo docente para ministrar um curso de especialização ou não pode abrir tal curso.

O que é muito comum acontecer é que recursos aplicados em pesquisas, oferecidos por entidades privadas, sejam direcionados para fundação de apoio de modo a se ter mais mobilidade de gestão, inclusive no que tange a compra de material, uma vez que não há a obrigação de realizar licitação. Acusações/denúncias envolvendo o funcionamento de fundações integram o quadro sensível, envolto em vários debates e que talvez esteja a sinalizar para um modelo mais apropriado ao ritmo contemporâneo e aos desafios enfrentados pelas universidades brasileiras.

O avanço da educação brasileira, inclusive em nível universitário, não passa apenas pela reivindicação por mais recursos públicos, passa necessariamente pela discussão do regime jurídico das universidades, o que implica no debate acerca do seu financiamento, captação própria de recursos, aplicação dos mesmos, contratos/convênios, regime de pessoal, autonomia universitária, entre outras matérias.



6) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERCOVICI, Gilberto. *Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes*. Texto disponibilizado pelo autor.

Folha de São Paulo, 27 de outubro de 2014. C1.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Morte e vida da Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. *Uma análise da constitucionalidade da reforma do Estado brasileiro*. In: AZAR, Celso Martins; FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe. (Org.). *Constituição, Estado e Direito: reflexões contemporâneas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008, p. 59-77.

SÍTIOS/INTERNET

<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=6645#>

<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=3087>

<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/06/1463535-mensalidade-na-usp-poderia-ser-paga-por-60-dos-alunos.shtml>

http://www.aduff.org.br/boletim/2010a_09m_10d.htm