

9/12/2003

09



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO



CJ. P. 334/03 - RUSP
MPDB/

PROCESSO Nº: 2000.1.570.42.9

INTERESSADO: Instituto de Ciências Biomédicas

ASSUNTO: Taxas. Cursos de extensão universitária. Cobrança pela Universidade de São Paulo. Artigos 206, I e IV, e 207 da Constituição Federal. Aspectos jurídicos.

PARECER

Senhor Procurador Chefe:

Sumário:

1. Introdução	3
2. Bases constitucionais e legais do problema	4
2.1. Constituição Federal de 1988, artigos 206, 207 e 208	4
2.2. Indefinição constitucional: interpretação segregadora da extensão, pela gratuidade restrita ao ensino <i>stricto sensu</i> x interpretação integradora, pela gratuidade plena	6
2.2.1. Interpretação segregadora da gratuidade como atributo restrito ao ensino <i>stricto sensu</i>	7
2.2.2. Interpretação integradora: a gratuidade do ensino em estabelecimentos públicos como princípio geral, que alcança a extensão e a pesquisa	13
2.3. Antecedentes da gratuidade do ensino público nas Constituições Federais até 1988	18
2.3.1. Constituição do Império, 1824, e primeira Constituição republicana, de 1891	19
2.3.2. Constituição de 1934	19
2.3.3. A Constituição do Estado Novo, 1937	20
2.3.4. A Constituição da reconstrução democrática, 1946	20
2.3.5. Constituição de 1967, novamente a ditadura	21
2.3.6. A Emenda Constitucional no. 1, de 1969	22



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

2.4. Constituição do Estado de São Paulo	23
2.4.1. Evolução do tratamento da matéria até 1969	23
2.4.2. Constituição Estadual de 1989: democratização do ensino, responsabilidade pública da instituição e atendimento à demanda social	25
2.5. A Lei de Diretrizes e Bases de 1996	25
3. Evolução normativa da questão na Universidade de São Paulo.....	27
3.1. A regulamentação da cobrança pelo Conselho de Cultura e Extensão Universitária, 1991 e 2002.....	28
3.2. Regulamentação da matéria pelo Conselho de Pós-Graduação, 1991, 1995 e 1999	29
3.3. A posição da Consultoria Jurídica e da Comissão de Legislação e Recursos do Conselho Universitário.....	30
4. Questões correlatas à cobrança de taxas em cursos de extensão universitária	32
4.1. Fixação de professores, suplementação salarial.....	32
4.1.1. Decreto de criação do RDIDP, 1966	33
4.1.2. Regulamentação do RDIDP na Universidade, 1989. O "RDIDP aberto"	34
4.2. Autonomia financeira da universidade pública e a suplementação de receitas com recursos privados	35
4.3. O caráter público dos cursos na universidade pública	38
4.3.1. Acesso aos cursos pagos	38
4.3.2. Cursos e atividades de interesse público	43
5. Ações do Ministério Público contra taxas em cursos de Mestrado Profissional em universidades federais	44
6. Considerações finais	45



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

08

1. Introdução

O Instituto de Ciências Biomédicas aprovou, por deliberação de sua Comissão de Cultura e Extensão Universitária e de seu Conselho Técnico-Administrativo, um conjunto de "Normas que regulamentam o recolhimento de taxas em cursos extra-curriculares organizados por docentes do Instituto com uso do nome e infra-estrutura da instituição, assim como a criação de cursos em parcerias com instituições estranhas à Universidade". O Instituto solicita a análise jurídica do documento, tendo em vista as implicações legais da cobrança de taxas pela Universidade, instituição pública de ensino superior.

O fundamento da cobrança de taxas em cursos de extensão da Universidade foi analisado e debatido nos processos RUSP nºs. 91.1.22983.1.8 e 96.1.38021.1.0, em que se exararam os pareceres CJ nºs. 1678/91 e 110/97, esse último submetido, posteriormente, a deliberação da Comissão de Legislação e Recursos. A CLR, em sessão de 25.2.1997, pronunciou-se favoravelmente à cobrança de taxas em cursos de extensão (documentos inclusos).

Contudo, naquela circunstância a extensão não havia alcançado a amplitude de hoje e talvez por essa razão o estudo de seus fundamentos tenha sido relativamente limitado. Tudo recomendaria, nessa oportunidade, se fizesse análise mais abrangente da juridicidade da cobrança de taxas nos referidos cursos, bem como de suas implicações legais e institucionais.

O fenômeno do extraordinário crescimento da extensão nos anos 90 do século XX não é localizado apenas na USP, mas mundial, e repercute intensamente no panorama universitário nacional, como



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

conseqüência da mudança do papel do conhecimento, da ciência e da tecnologia na sociedade da informação.¹

Esse novo panorama, especialmente no segmento de cursos --- relacionado à expansão do potencial mercantil dessa atividade --- não se fez acompanhar de uma evolução compatível na normatização correspondente. No caso da USP, pode-se dizer que até a década de 80 a Universidade estava fechada em si mesma e a expansão dos 90 encontrou a estrutura institucional despreparada para os novos termos da relação com o meio externo. Uma nova conjuntura se definiu e nesse momento se faz necessário analisar mais detidamente sua base jurídica, de modo a compreender o quadro institucional no qual se desenrolam as atividades universitárias de extensão e extrair daí as conseqüências devidas.

2. Bases constitucionais e legais do problema

2.1. Constituição Federal de 1988, artigos 206, 207 e 208

A disciplina jurídica das universidades públicas encontra seu fundamento primeiro na Constituição Federal, artigos 206, 207 e 208, dos quais se transcrevem os trechos relevantes para a análise da cobrança de taxas, adiante analisados com maior vagar:

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

(...)

¹ "A dimensão econômica ou econômico-produtiva da participação da universidade pública em um projeto estratégico nacional é hoje tanto ou mais complexa que a dimensão cultural e ou a relacionada a serviços (...). A rapidez com que evolui a terceira revolução industrial e a ampliação de seus efeitos pela globalização econômica mudou, no mundo todo, a relação da produção científico-tecnológica de base acadêmica com o sistema produtivo." Luís Carlos de Menezes, *Universidade Sitiada. A Ameaça de Liquidação da Universidade Brasileira*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 58.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

IV- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

Art. 207- As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Art. 208- O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I- ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II- progressiva universalização do ensino médio gratuito;

(...)

V- acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

(...)"

A grande dificuldade em relação a essa matéria, como se passará a demonstrar, é que os dispositivos constitucionais não são claros e taxativos; ao contrário, reclamam um trabalho de interpretação, cujo resultado expressa, mais do que tudo, a linha argumentativa do intérprete. Neste estudo se busca alinhar alguns subsídios para a interpretação constitucional, tais como a evolução histórica do tratamento da matéria nas Constituições Federais e nas Constituições Estaduais e as decisões no interior da Universidade de São Paulo sobre as taxas de cursos. Além disso, procura-se identificar questões relacionadas à cobrança, tais como o acesso às vagas de cursos de extensão da Universidade, a suplementação de salário de seus docentes e a autonomia financeira da Universidade, cujos desdobramentos influenciam as convicções acerca da conveniência ou legitimidade da



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

cobrança da taxa e, portanto, tendem a repercutir sobre a justificativa jurídica que se adota para embasar cada posição.

2.2. Indefinição constitucional: interpretação segregadora da extensão, pela gratuidade restrita ao ensino *stricto sensu* x interpretação integradora, pela gratuidade plena

O intérprete isento não pode sustentar que há uma disciplina clara da matéria na Constituição Federal de 1988. Não há. A interpretação constitucional nesse caso há de resultar de um processo de construção, que leve em conta não apenas o conjunto sistemático do texto da Constituição, mas também os elementos históricos e sociais que envolvem a sua aplicação.

Duas linhas de interpretação se afiguram, à primeira vista, sustentáveis. Uma delas entende a extensão como espécie peculiar de atividade universitária, que não se confunde com o ensino e não seria, portanto, coberta pela gratuidade garantida constitucionalmente ao "ensino em estabelecimentos oficiais". Por essa razão, essa linha é identificada neste parecer como interpretação "segregadora" da extensão e sua tônica reside em conferir à extensão tratamento próprio, harmônico com as condições peculiares de realização dessa atividade, seus diferentes públicos e os motivos pelos quais a Universidade passa a oferecê-la.

A segunda linha de interpretação, diversamente, rejeita a separação da extensão das atividades de ensino e pesquisa, constitucionalmente definidas como indissociáveis, e propugna pela gratuidade a todas elas.

A seguir, busca-se esgrimir cada uma das linhas de interpretação constitucional, em seus vários argumentos.

6



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

IV- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

Art. 207- As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Art. 208- O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I- ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II- progressiva universalização do ensino médio gratuito;

(...)

V- acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

(...)"

A grande dificuldade em relação a essa matéria, como se passará a demonstrar, é que os dispositivos constitucionais não são claros e taxativos; ao contrário, reclamam um trabalho de interpretação, cujo resultado expresse, mais do que tudo, a linha argumentativa do intérprete. Neste estudo se busca alinhar alguns subsídios para a interpretação constitucional, tais como a evolução histórica do tratamento da matéria nas Constituições Federais e nas Constituições Estaduais e as decisões no interior da Universidade de São Paulo sobre as taxas de cursos. Além disso, procura-se identificar questões relacionadas à cobrança, tais como o acesso às vagas de cursos de extensão da Universidade, a suplementação de salário de seus docentes e a autonomia financeira da Universidade, cujos desdobramentos influenciam as convicções acerca da conveniência ou legitimidade da



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

cobrança da taxa e, portanto, tendem a repercutir sobre a justificativa jurídica que se adota para embasar cada posição.

2.2. Indefinição constitucional: interpretação segregadora da extensão, pela gratuidade restrita ao ensino *stricto sensu* x interpretação integradora, pela gratuidade plena

O intérprete isento não pode sustentar que há uma disciplina clara da matéria na Constituição Federal de 1988. Não há. A interpretação constitucional nesse caso há de resultar de um processo de construção, que leve em conta não apenas o conjunto sistemático do texto da Constituição, mas também os elementos históricos e sociais que envolvem a sua aplicação.

Duas linhas de interpretação se afiguram, à primeira vista, sustentáveis. Uma delas entende a extensão como espécie peculiar de atividade universitária, que não se confunde com o ensino e não seria, portanto, coberta pela gratuidade garantida constitucionalmente ao "ensino em estabelecimentos oficiais". Por essa razão, essa linha é identificada neste parecer como interpretação "segregadora" da extensão e sua tônica reside em conferir à extensão tratamento próprio, harmônico com as condições peculiares de realização dessa atividade, seus diferentes públicos e os motivos pelos quais a Universidade passa a oferecê-la.

A segunda linha de interpretação, diversamente, rejeita a separação da extensão das atividades de ensino e pesquisa, constitucionalmente definidas como indissociáveis, e propugna pela gratuidade a todas elas.

A seguir, busca-se esgrimir cada uma das linhas de interpretação constitucional, em seus vários argumentos.

6



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

2.2.1. Interpretação segregadora da gratuidade como atributo restrito ao ensino *stricto sensu*

2.2.1.1. Conjugação dos artigos 206 e 207

A interpretação que sustenta a segregação da extensão das demais atividades universitárias, no tocante à gratuidade, resulta da conjugação dos artigos 206 e 207.

Pois a redação do artigo 206 refere-se textualmente ao ensino, quando arrola a gratuidade entre os princípios dessa atividade:

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

I- igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola;

(...)

IV- *gratuidade* do *ensino* público em estabelecimentos oficiais;

Diferentemente, o artigo 207 consagra a tríade ensino/pesquisa/extensão ao explicitar a garantia da autonomia universitária, distinguindo, portanto, o ensino e a extensão, ainda que para o fim de integrá-los:

Art. 207- As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre *ensino*, pesquisa e *extensão*.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Da conjugação dos dois dispositivos resultaria a possibilidade de entender-se a conformação constitucional da gratuidade como atributo do ensino nos estabelecimentos oficiais, mas não necessariamente da extensão, uma vez que o artigo 206 refere-se singelamente a "ensino".

2.2.1.2. Artigo 208: a gratuidade nos diferentes níveis de ensino

Há de se considerar, ainda no campo da interpretação sistemática, a diferença de extensão lógica da garantia da gratuidade nos vários níveis de ensino, conforme o artigo 208 e seus incisos:

"Art. 208- O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

III- ensino fundamental *obrigatório e gratuito*, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

IV- *progressiva* universalização do ensino médio *gratuito*,
(...)

VI- acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

(...)"

Há, como se vê, uma diferença na disciplina da gratuidade nos três níveis. A norma da gratuidade no ensino fundamental tem precisão e densidade absolutas, densidade que vai diminuindo à medida que se avança na pirâmide dos níveis de ensino.

Incluídos uns, excluídos os outros, estatui conhecida máxima de interpretação jurídica, ao indicar, neste caso, que se o constituinte se pronunciou expressamente sobre a gratuidade para o ensino fundamental

8



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

34

("obrigatório e gratuito") e para o ensino médio ("progressiva universalização") e não o fez para o ensino superior, foi porque não conferiu a mesma garantia "aos níveis mais elevados do ensino".

Assim, à extensão como modalidade de atividade paralela ao ensino, ainda mais distante dos níveis fundamentais de formação acadêmica, a cobertura constitucional da gratuidade seria diáfana, ao contrário dos termos categóricos em que ela é reservada ao ensino fundamental e obrigatório.

A arquitetura constitucional nesta matéria é bastante semelhante à adotada pelo Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto nº 591, de 06.07.1992, cujo artigo 13 dispõe:

"a) a *educação primária* deverá ser obrigatória e *acesível gratuitamente a todos*;

b) a *educação secundária* em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissionalizante, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela *implementação progressiva do ensino gratuito*;

c) a *educação de nível superior* deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela *implementação progressiva do ensino gratuito*."

Considerando que o ensino em estabelecimentos oficiais é gratuito, por força do artigo 206, IV, resta em aberto a questão da gratuidade no tocante à extensão, especialmente quando dirigida àqueles que já tem nível superior.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

2.2.1.3. A segregação de atividades universitárias no artigo 213, § 2º e no artigo 218. A pesquisa universitária como atividade remunerada

A técnica legislativa da segregação das atividades universitárias aparece também no artigo 213, § 2º, do texto constitucional, cujo objetivo, segundo a doutrina especializada, foi coibir a prática histórica de financiamento do ensino privado com recursos públicos.

“Art. 213- Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I- comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II- assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - As atividades universitárias de *pesquisa e extensão* poderão receber apoio financeiro do Poder Público.”

Por força desse dispositivo, é vedado às escolas privadas e confessionais competir com os estabelecimentos públicos pelo recebimento de recursos para o ensino, embora seja lícito o financiamento estatal de atividades de pesquisa e extensão de entidades privadas.

A pesquisa é, portanto, diversas vezes segregada do ensino no texto constitucional, merecendo disciplina própria no artigo 218. Nesse dispositivo destaca-se o papel estratégico reservado ao Estado no



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

impulso à pesquisa (artigo 218, *caput*, § 1º, § 3º), ao mesmo tempo em que se prevê o investimento de empresas em pesquisa e tecnologia (§ 4º).

A pesquisa universitária, como não poderia deixar de ser, conta com fontes específicas de financiamento, predominantemente estatais, mas também privadas. E nesta situação, a pesquisa se desenvolve como atividade remunerada, o que romperia, portanto, o monolitismo da tríade ensino/pesquisa/extensão quanto à incidência do princípio da gratuidade em estabelecimentos oficiais.

2.2.1.4. Posições doutrinárias sobre a interpretação segregadora da extensão

Com base nessa leitura constitucional, não há dúvida de que "a gratuidade é um princípio educacional, de extração constitucional, por força do artigo 206, IV, e garantia individual, por força do artigo 5º, § 2º da Constituição Federal, *ex-vi* do citado Pacto."²

Não obstante, para alguns, como Nina Ranieri, a gratuidade seria instrumental e não absoluta, plenamente justificada em certas situações, como na formação de professores, em que há uma "missão na qual avulta o papel social da universidade pública, aí realçada de forma inequívoca a importância da gratuidade (art. 3º, VI)³ e não necessariamente na totalidade das atividades universitárias.

"Ainda que o ensino seja gratuito nos estabelecimentos oficiais (artigo 206, IV, da CF), e que a União, tanto quanto os Estados por extensão, estejam obrigados a assegurar recursos suficientes à sua manutenção e desenvolvimento (LDB, artigo 58), a gratuidade não é absoluta. A assistência social esgota-se nas atividades de extensão

² Nina Beatriz Stocco Ranieri, *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases, Lei 9.394/96*, São Paulo, EDUSP, 2000, p. 76.

³ Ranieri, *ob. cit.*, p. 238.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

(artigo 71, II e IV), tanto quanto a pesquisa restringe-se ao aprimoramento do ensino ou à sua expansão (LDB, artigo 71, I).

Nestas circunstâncias, poderiam ser cobrados alguns dos cursos oferecidos pela universidade pública sem quebra da ordem constitucional e legal? Sem dúvida.

Considerando-se que as disposições constitucionais excepcionais devem ser interpretadas restritivamente, como é o caso do citado artigo 167, IV; que a discriminação promovida pela LDB relativamente à natureza das despesas a serem suportadas com recursos públicos destinados à educação é exemplificativa e não taxativa, na medida em que sua definição se orienta pela mesma linha de proteção ao bem maior, que é o desenvolvimento e a manutenção do ensino, reforça-se a conclusão da gratuidade não absoluta. Aliás, nenhum direito é absoluto.

Tomando-se, pois, da distinção entre ensino e educação anteriormente apontada (cf. item de nº 4, do Capítulo III) e do pressuposto de que conceitos e classificações são operativos em função da realidade a ser estudada (Gordillo, s.d.), posiciono-me no sentido de que também a formulação adotada no artigo 206, IV, deve ser interpretada restritivamente. É dizer: gratuidade para o ensino superior *stricto sensu* graduação, pós-graduação (mestrado e doutorado), formador dos quadros docentes de nível superior (cf. artigo 52, II, da LDB), o que exclui do âmbito do financiamento público, nos estabelecimentos oficiais de ensino superior, os cursos de pós-graduação *lato sensu* (mestrado profissionalizante, especialização, aperfeiçoamento e outros), bem como os cursos de extensão, exceção feita aos programas de pós-graduação *lato sensu* que se destinem à formação dos profissionais de educação para planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, observada nestes casos a base comum nacional (cf. artigo 64, da LDB).⁴

⁴ Ranieri, ob. cit., pp. 239/240.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Essa mesma linha corresponde à posição do Conselho Nacional de Educação, parecer CNE/CES 364/02, aprovado pelo Ministério da Educação em 06.11.2002:

“Estão obrigadas as IFES e as entidades públicas de outros níveis de ensino, portanto, a oferecer gratuitamente, em obediência aos ditames constitucionais, seus cursos regulares, nos quais se auferem diplomas. E no que tange aos outros cursos, outros gêneros não regulares de educação superior, não somente podem as instituições cobrar por sua oferta quanto, mais ainda, decididamente deveriam cobrar por ela, visto que não se espera que as universidades públicas destinem recursos públicos para tarefas que não façam parte de sua missão constitucional, para a qual, e somente para esta, está preceituada a gratuidade. Não devem, portanto, as casas públicas de ensino superior destinar suas dotações para oferta gratuita de especializações e aperfeiçoamentos. Ressalte-se, adicionando-se argumento material à lógica do raciocínio, que inexitem, nos orçamentos das universidades públicas, dotações para os cursos de especialização, também não havendo para eles a hipótese de financiamento pelas Agências de Fomento, fazendo impossível, de novo, agora por razões materiais, que se os ofereça gratuitamente.”

2.2.2. Interpretação Integradora: a gratuidade do ensino em estabelecimentos públicos como princípio geral, que alcança a extensão e a pesquisa

Em sentido oposto à interpretação “segregadora” da extensão, exposta até aqui, a interpretação “integradora” decorreria da indissociabilidade consagrada no artigo 207, cujo texto aqui se transcreve, mais uma vez, para explorar esse novo enfoque:

Art. 207- As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da *indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.*



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Inverter-se-ia a lógica interpretativa da linha anterior, para considerar que o dispositivo do artigo 206, IV, princípio da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais, não pode incidir de maneira segmentada, parcial ou seletiva sobre as atividades reguladas. Sendo um princípio, fundamento do sistema, deveria aplicar-se de maneira mais abrangente e profunda sobre as regras que o compõem. Os princípios não podem ser amesquinhados pela interpretação.

A grande inovação das constituições da segunda metade do século XX é exatamente a compreensão de seus textos não mais como meras cartas políticas nem como normas em sentido vulgar, mas como normas políticas articuladas num "sistema aberto de regras e princípios"⁵.

Os princípios, segundo o constitucionalismo mais moderno, são as "janelas" do sistema para os valores, as escolhas axiológicas do constituinte, que dão direção e vida ao texto constitucional, em sua aplicação cotidiana. A riqueza do trabalho de interpretação que se desenvolve a partir daí implica apreender as diferenças de densidade e peso entre as duas espécies de normas constitucionais: regras e princípios.

"Saber como distinguir, no âmbito do superconceito norma, entre *regras* e *princípios*, é uma tarefa particularmente complexa. Vários são os critérios sugeridos.

- a) *Grau de abstracção*: os *princípios* são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as *regras* possuem uma abstracção relativamente reduzida.
- b) *Grau de determinabilidade* na aplicação do caso concreto: os *princípios*, por serem vagos e indeterminados, carecem de

⁵ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 1997, pp. 1033 e seguintes.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

mediações concretizadoras (do legislador? do juiz?), enquanto as *regras* são susceptíveis de aplicação directa.

- c) *Carácter de fundamentalidade* no sistema das fontes de direito: os *princípios* são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico, devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex. princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex. princípio do Estado de Direito).
- d) *Proximidade da idêta de direito*: os *princípios* são 'standards' juridicamente vinculantes radicados nas exigências de 'justiça' (Dworkin) ou na 'idéia de direito' (Larenz); as *regras* podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.
- e) *Natureza normogenética (sic)*: os *princípios* são fundamento de *regras*, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética (*sic*) fundamentante.

Como se pode ver, a distinção entre princípios e regras é particularmente complexa. Esta complexidade deriva, muitas vezes, do facto de não se esclarecerem duas questões fundamentais: (1) saber qual a função dos princípios, ou seja, se têm uma função retórico-argumentativa ou são normas de conduta; (2) saber se entre princípios e regras existe um denominador comum, pertencendo à mesma 'família' e havendo apenas uma diferença de grau (quanto à generalidade, conteúdo informativo, hierarquia das fontes, explicitação do conteúdo,



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

conteúdo valorativo), ou se, pelo contrário, os princípios e as regras são susceptíveis de uma diferenciação qualitativa.⁶

De posse das noções de regras e princípios, voltamos ao problema concreto, para reafirmar, com Nina Ranieri, que a gratuidade é um princípio constitucional e como tal é mais abstrato, mais indeterminado --- carecendo, portanto, de mediações concretizadoras ---, estruturante do sistema jurídico, radicado nas exigências de justiça e, finalmente, fundamento para as regras constitucionais, legais e universitárias que disciplinam a matéria.

Permanece em aberto a questão de se saber se esse é um princípio do *ensino* "em estabelecimentos oficiais", tal como dispõe expressamente o artigo 206 da Constituição, ou se o termo *ensino* nesse caso deve ser entendido metonimicamente, a denotar a idéia mais ampla de "educação pública" e sobre esse universo deve incidir o princípio da gratuidade. A amparar essa linha, veja-se que o inciso I do mesmo artigo consagra como princípio a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola", usando, dessa vez, o termo *escola* por *ensino*, como poderia ter usado *ensino* por *educação*.

Essa parece ser a posição de José Afonso da Silva:

"A gratuidade do ensino oficial nos três níveis --- fundamental, médio e superior --- é velha tradição do sistema educacional brasileiro. Pode-se, agora, dizer que essa tradição não era nada mais nada menos do que uma projeção futura, porquanto veio a ajustar-se à evolução que tornara a educação num serviço público a integrar os fins do Estado Democrático. Por isso é que a Constituição, acolhendo a evolução, elevava a educação à categoria de direito de todos e, correlativamente, à categoria de dever do Estado (...).

A verdade é que, se a Constituição estabeleceu que a educação é

⁶ Canotilho, ob. cit., pp. 1034/1035, grifos no original.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

mediações concretizadoras (do legislador? do juiz?), enquanto as *regras* são susceptíveis de aplicação directa.

- c) *Carácter de fundamentalidade* no sistema das fontes de direito: os *princípios* são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico, devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex. princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex. princípio do Estado de Direito).
- d) *Proximidade da ideia de direito*: os *princípios* são 'standards' juridicamente vinculantes radicados nas exigências de 'justiça' (Dworkin) ou na 'ideia de direito' (Larenz); as *regras* podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.
- e) *Natureza normogenética (sic)*: os *princípios* são fundamento de *regras*, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética (*sic*) fundamentante.

Como se pode ver, a distinção entre princípios e regras é particularmente complexa. Esta complexidade deriva, muitas vezes, do facto de não se esclarecerem duas questões fundamentais: (1) saber qual a função dos princípios, ou seja, se têm uma função retórico-argumentativa ou são normas de conduta; (2) saber se entre princípios e regras existe um denominador comum, pertencendo à mesma 'família' e havendo apenas uma diferença de grau (quanto à generalidade, conteúdo informativo, hierarquia das fontes, explicitação do conteúdo,



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

conteúdo valorativo), ou se, pelo contrário, os princípios e as regras são susceptíveis de uma diferenciação qualitativa.”⁶

De posse das noções de regras e princípios, voltamos ao problema concreto, para reafirmar, com Nina Ranieri, que a gratuidade é um princípio constitucional e como tal é mais abstrato, mais indeterminado — carecendo, portanto, de mediações concretizadoras —, estruturante do sistema jurídico, radicado nas exigências de justiça e, finalmente, fundamento para as regras constitucionais, legais e universitárias que disciplinam a matéria.

Permanece em aberto a questão de se saber se esse é um princípio do *ensino* “em estabelecimentos oficiais”, tal como dispõe expressamente o artigo 206 da Constituição, ou se o termo ensino nesse caso deve ser entendido metonimicamente, a denotar a idéia mais ampla de “educação pública” e sobre esse universo deve incidir o princípio da gratuidade. A amparar essa linha, veja-se que o inciso I do mesmo artigo consagra como princípio a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, usando, dessa vez, o termo *escola* por *ensino*, como poderia ter usado *ensino* por *educação*.

Essa parece ser a posição de José Afonso da Silva:

“A gratuidade do ensino oficial nos três níveis --- fundamental, médio e superior --- é velha tradição do sistema educacional brasileiro. Pode-se, agora, dizer que essa tradição não era nada mais nada menos do que uma projeção futura, porquanto veio a ajustar-se à evolução que tomara a educação num serviço público a integrar os fins do Estado Democrático. Por isso é que a Constituição, acolhendo a evolução, elevava a educação à categoria de direito de todos e, correlativamente, à categoria de dever do Estado (...).

A verdade é que, se a Constituição estabeleceu que a educação é

⁶ Canotilho, ob. cit., pp. 1034/1035, grifos no original.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

direito de todos e dever do Estado, significa que o elevou à condição de serviço público a ser prestado pelo Poder Público indiscriminadamente e, portanto, gratuitamente aos usuários, ficando seu custeio por conta das arrecadações gerais do Estado.”⁷

Além disso, quem reflete sobre o papel estratégico da universidade no desenvolvimento do País, até porque trabalha com conceitos e categorias necessariamente mais abrangentes, tende a ver a universidade como um todo, cuja evolução ora privilegia a formação do núcleo universitário, isso é, o pessoal qualificado para a pesquisa e a docência de nível superior, com ênfase, portanto, na graduação e na pesquisa, ora dá maior expressão à “oxigenação” da universidade, pelo seu contato com as demandas da sociedade exterior. Por essa razão, o ensino universitário pode variar, ao longo do tempo, os modos de sua integração com a pesquisa e a extensão. A indissociabilidade constitucional não é, assim, estática, mas resultado de uma combinação complexa e mutante entre ensino, pesquisa e extensão.

Luís Carlos de Menezes expressa essa idéia ao criticar o processo de desarticulação do sistema universitário público a partir dos anos 80, com a inflexão do sistema de financiamento:

“Veremos que muitas variáveis diferentes parecem ter contribuído para a grande privatização do ensino superior, mas interessa aqui já registrar que essa questão interferiu no financiamento da pesquisa e da pós-graduação e, por essa via, numa interrupção do esforço de construção do corpo acadêmico de dezenas de universidades públicas.

Do ponto de vista de sua imagem pública e de seu significado social mais geral, a universidade possivelmente até perdeu prestígio precisamente nessa fase, que lhe foi tão importante, de investimento em qualidade, de formação pós-graduada de seus docentes. É inegável que ela não se forma de fato sem realizar esse investimento, mas é também

⁷ José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Malheiros, 9ª edição, pp. 714/715.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

inegável que ela o realizou em detrimento do crescimento em quantidade e qualidade dos cursos de graduação, assim como pelo virtual abandono ou não desenvolvimento, em quase toda aquela fase, das atividades de extensão universitária.”⁸

O que esse texto demonstra, portanto, é o sentido da indissociabilidade da tríade, em que a direção do conjunto das atividades pode, por vezes, implicar o sacrifício periódico de uma delas. A seqüência da reflexão aponta a ampliação da extensão que se seguiu, a partir dos anos 90, valendo-se do "capital acadêmico" que fora acumulado nas décadas anteriores, o que só teria sido possível graças à opção preferencial pela pesquisa, amparada num sistema de financiamento público.

2.3. Antecedentes da gratuidade do ensino público nas Constituições Federais até 1988

Importante subsídio a informar a discussão sobre a incidência do princípio da gratuidade do ensino sobre as atividades da extensão em universidades públicas é a evolução do tratamento conferido pelas várias Constituições federais ao tema. Conforme se verá, a extensão universitária não é sequer referida no constitucionalismo anterior (diferentemente de 1988, quando foi expressamente mencionada) e a garantia da gratuidade, embora quase sempre presente, também não alcança de maneira equivalente todos os níveis de ensino.

⁸ Luís Carlos de Menezes, ob. cit., p. 27. O relatório "A Universidade de São Paulo. Subsídios para uma avaliação", de 1985, confirma a reduzida expressão da extensão universitária nesse período.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

2.3.1. Constituição do Império, 1824, e primeira Constituição republicana, de 1891

A Constituição imperial de 1824 consagra a instrução primária gratuita.

“Art. 179, inc. 32: A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos.”

Já a primeira Constituição republicana, de 1891, por ironia, é omissa sobre a gratuidade do ensino público, embora a expansão do ensino fundamental público, gratuito e leigo tenha sido importante linha de ação da república nascente, sob influência do positivismo.

2.3.2. Constituição de 1934

A Constituição de 1934, fortemente influenciada pelas primeiras constituições sociais do século XX (México, 1917; Weimar, 1919), confere tratamento mais abrangente à educação, ainda que, no tocante à gratuidade, discipline a questão de maneira muito semelhante à atual: gratuidade no ensino fundamental e “tendência à gratuidade” dos ensino nos níveis subseqüentes, visando a ampliação do acesso.

“Art. 150: Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do País;

(...)

Parágrafo único: O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, XVI, e 39, nº 8, letras a e e,



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

só poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos;
- b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário a fim de o tornar mais acessível;"

2.3.3. A Constituição do Estado Novo, 1937

A Constituição do Estado Novo retrocede à gratuidade restrita ao ensino primário, silenciando sobre os níveis mais avançados, e pela primeira vez refere o pagamento de contrapartida pelos alunos que "não puderem alegar escassez de recursos".

"Art. 130- O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para o caixa escolar."

2.3.4. A Constituição da reconstrução democrática, 1946

Com o fim da ditadura de Vargas, a Constituição de 1946 restabelece a vida democrática do País e volta a introduzir referência sobre a possibilidade de gratuidade no ensino oficial ulterior ao primário, limitadamente, "para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos".

"Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

- I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

II – o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;”

2.3.5. Constituição de 1967, novamente a ditadura

Em 1967, repete-se o cerceamento à convivência democrática e com ele novamente se condiciona a gratuidade nos níveis mais avançados do ensino à falta de recursos. Pela primeira vez, o texto constitucional se refere a bolsas de estudo restituíveis, em lugar da gratuidade.

“Art. 168: A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

(...)

§ 3º: A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

(...)

II – o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários e oficiais;

III – o ensino ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrado efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;”



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

2.3.6. A Emenda Constitucional no. 1, de 1969

A linha da Constituição de 1969, dita Emenda Constitucional n. 1, curiosamente, altera o tratamento do tema, referindo expressamente a gratuidade no ensino médio e no ensino superior (note-se, é a única a fazê-lo nesse nível, o que não se repete nem na Constituição de 1988), embora restrita aos carentes de recursos e condicionada a comprovação de aproveitamento.

“Art. 176: A educação, inspirada no princípio da unidade e nos ideais de liberdade e solidariedade, é direito de todos e dever do estado, e será dada no lar e na escola.

(...)

§ 3º: A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

(...)

II – o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais;

III – o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos;”

Importante considerar, em síntese, que a aplicação das Constituições tem sido mais ampla e abrangente em relação à gratuidade do que faz crer a leitura de seus textos. Embora diversas Cartas falem em implantação progressiva da gratuidade no ensino médio e mesmo no ensino superior público, a gratuidade nesses níveis, no ensino oficial, é realidade no Brasil, há mais de cinquenta anos. A interpretação constitucional que se faça do tema da gratuidade na extensão, hoje, há de considerar, além do texto da Constituição de 1988, também essa circunstância.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

2.4. Constituição do Estado de São Paulo

2.4.1. Evolução do tratamento da matéria até 1969

Tratando-se a USP de autarquia estadual, é indispensável examinar a disciplina da matéria na Constituição do Estado de São Paulo e para isso novamente se lança mão do panorama histórico. Em regra, as Constituições estaduais têm acompanhado a linha das federais no que toca ao ensino público e à gratuidade, embora venham sendo mais explícitas quanto à gratuidade no ensino superior oficial do Estado.

A Constituição estadual de 14.7.1891 é omissa sobre o ensino público.

A Constituição do Estado de S.Paulo de 9.7.1935 limita-se a tratar do ensino primário.

“Art. 84 - O Estado organizará um sistema próprio de educação, em todos os graus, respeitadas as diretrizes traçadas pela União.

§ 1º - O ensino primário, dispensado pelo Estado, será extensivo aos adultos, gratuito, e sua frequência obrigatória, aos que não frequentarem outros cursos, respeitado sempre o disposto no art. 150, § único, alínea c, da Constituição Federal.”

Já a Constituição de 9.9.1947 consagra o ensino oficial gratuito em todos os graus, o que alcançava, naturalmente, a Universidade de São Paulo, àquela altura em atividade havia mais de uma década.

“Art. 118 - O ensino será ministrado primordialmente pelo Estado, sendo livre todavia a iniciativa privada, que o poder



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

público amparará, quando objective o ensino gratuito das classes menos favorecidas.

Parágrafo único. O ensino oficial será gratuito em todos os graus."

A Constituição estadual de 13.5.1965 manteve a garantia da gratuidade a todos os graus do ensino, nos mesmos termos da anterior.

"Artigo 124 - A educação é direito de todos e dever do Estado e visará ao desenvolvimento integral da personalidade humana e à sua participação na obra do bem comum.

(...)

§ 2º - O ensino oficial será gratuito em todos os graus."

A Constituição do Estado de São Paulo de 1969, dita Emenda Constitucional nº 2, de 30.10.1969, retrocede em matéria de gratuidade, acompanhando os termos da Constituição Federal de 1967, ao prever a progressiva substituição da gratuidade por um sistema de bolsas restituíveis.

"Artigo 125 - A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

(...)

§ 2º - O ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos catorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais.

§ 3º - O ensino no nível médio e no superior será gratuito a todos aqueles que demonstrarem efetivo aproveitamento e comprovarem falta ou insuficiência de recursos.

§ 4º - O regime de gratuidade no ensino médio e no superior será substituído, gradativamente, pelo sistema de concessão de



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

bolsas de estudo, mediante restituição, na forma que a lei regular.”

2.4.2. Constituição Estadual de 1989: democratização do ensino, responsabilidade pública da instituição e atendimento à demanda social

Finalmente, a Constituição do Estado de São Paulo em vigor, promulgada em 1989, acompanha a diretriz da Constituição Federal, reservando dispositivo próprio para a autonomia universitária, mas explicitando princípios próprios, com destaque para a "democratização do ensino", a "responsabilidade pública da instituição" e a "ampliação do atendimento à demanda social", nos seguintes termos:

“Art. 254- A autonomia da universidade será exercida, respeitando, nos termos do seu estatuto, a necessária democratização do ensino e a responsabilidade pública da instituição, observados os seguintes princípios:

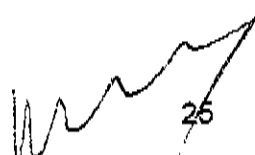
I- utilização dos recursos de forma a ampliar o atendimento à demanda social, tanto mediante cursos regulares quanto atividades de extensão;

(...)”

Estabelece-se, portanto, um claro parâmetro finalístico em relação ao emprego dos recursos da universidade pública paulista, voltado à ampliação ao atendimento da demanda social, garantindo-se a democratização do ensino e a responsabilidade pública da instituição.

2.5. A Lei de Diretrizes e Bases de 1996

A Lei 9394/96 refere a gratuidade nos mesmos termos que a Constituição Federal de 1988, não trazendo nenhuma inovação ou


26



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

31

detalhamento relevante nessa matéria. Para uma visão sistemática, transcrevem-se seus artigos 3º e 4º:

“Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VI- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

Art. 4º - O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I- ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II- progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

(...)

V- acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística segundo a capacidade de cada um;”

Importante mencionar, ainda, o artigo 44 da lei, que sistematiza os cursos e programas compreendidos na educação superior:

“Art. 44- A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I- cursos *seqüenciais* (...);

II- de *graduação* (...);

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 às exigências das instituições de ensino;

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

Os três primeiros incisos (cursos seqüenciais, graduação e pós-graduação) compreendem, *grosso modo*, aquilo que se entende por ensino. Tradicionalmente, o termo conota os cursos de caráter formativo, por



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

oposição à extensão, objeto do inciso IV, cuja tônica é a informação e a difusão de conhecimentos, expressão de troca de experiências entre a universidade e a sociedade⁹.

3. Evolução normativa da questão na Universidade de São Paulo

Examinados os fundamentos constitucionais --- aqueles de maior relevo para a solução da controvérsia sobre a juridicidade da cobrança de taxas pelos cursos de extensão; afinal, importa saber se as Constituições Federal e do Estado de São Paulo vedam ou não a cobrança de tais taxas --- é interessante verificar a aplicação que vem sendo dada ao tema na Universidade, o que se explicita no seu conjunto normativo interno, para se compreender os fatores reais do funcionamento da extensão universitária.

A evolução do tratamento normativo da matéria na Universidade de São Paulo demonstra que nos últimos quinze anos, em reiteradas oportunidades, a Universidade vem admitindo, de forma restrita, especificamente para a extensão e a pós-graduação *lato sensu*, a cobrança de taxas.

⁹ O I Encontro Nacional de Pró-Reitores de Extensão, nos anos 80, fixou o seguinte conceito de extensão: "A extensão universitária é o processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre universidade e sociedade./ A extensão é uma via de mão-dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica que encontrará, na sociedade, a oportunidade da elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será acrescido àquele conhecimento. Esse fluxo, que estabelece a troca de saberes sistematizados acadêmico e popular, terá como consequência: a produção do conhecimento resultante do confronto com a realidade brasileira e regional; e a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da universidade./ Além de instrumentalizadora desse processo dialético de teoria/prática, a extensão é um trabalho interdisciplinar que favorece a visão integrada do social."

27



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

3.1. A regulamentação da cobrança pelo Conselho de Cultura e Extensão Universitária, 1991 e 2002

O Conselho de Cultura e Extensão Universitária (CoCEX) debateu a matéria em mais de uma oportunidade.

A Resolução CoCEX 3878, de 20.09.1991, regulamenta os cursos de Especialização e Aperfeiçoamento, Atualização e Difusão Cultural admitindo cursos pagos, nas seguintes condições:

“Artigo 7º - Poderão ser cobradas taxas referentes aos cursos, objeto desta Resolução.

Parágrafo único: - Nos casos em que houver cobrança de taxas serão previstas vagas com isenção para os corpos docente, discente e funcional da Universidade.”

Mais recentemente, o Regimento de Cultura e Extensão Universitária, baixado pela Resolução 4940, de 26.06.2002, remete a regulamentação dos cursos de extensão a norma específica, mas aprova regra geral que admite a captação de recursos extraordinários pelas atividades de cultura e extensão.

“Art. 40 - Os recursos financeiros captados pelas atividades de cultura e extensão universitária são regidos pelas normas em vigor na Universidade de São Paulo.”

A regulamentação específica dos cursos de extensão, ainda em projeto, já debatida pelo Conselho de Cultura e Extensão Universitária, mantém a possibilidade da cobrança de taxas, nos mesmos termos da Resolução 3878/91.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.

28



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

3.2. Regulamentação da matéria pelo Conselho de Pós-Graduação, 1991, 1995 e 1999

No âmbito da Pró-Reitoria de Pós-Graduação, tratou-se do tema da cobrança na Resolução 3772, de 18.1.1991, que expressamente vedava a cobrança de taxas por cursos de Mestrado e Doutorado:

“Art. 1º- É vedada a cobrança de taxas, a qualquer título, quer para matrícula regular, quer para matrícula nas disciplinas oferecidas pela Universidade, nos diferentes cursos de Pós-Graduação aos níveis de mestrado e doutorado, de alunos regularmente matriculados ou em processo de primeira matrícula.”

Posteriormente, a Resolução CoPGr 4196, de 06.09.1995, disciplinou os cursos de Especialização, admitindo a cobrança de taxas, nos seguintes termos:

“Art. 9º – Tendo em vista as características e objetivos de cada Curso de Especialização poderão, a critério da Unidade, ser cobradas taxas (seleção, inscrição e custeio).

§ 1º – Do total arrecadado, os Órgãos Centrais da Reitoria recolherão 5%. Este recolhimento constituirá um fundo de auxílio para os cursos de Especialização, gerido pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação.

§ 2º – As Unidades ou Departamentos poderão, a seu critério, recolher até 10% do total arrecadado.

§ 3º – O total restante será utilizado para gastos relativos ao funcionamento do curso (aquisição de materiais permanentes e/ou de consumo, pagamento de docentes, serviço de terceiros etc.)”

O Regimento de Pós-Graduação, baixado pela Resolução CoPGr 4678, de 30.06.1999, definiu a pós-graduação *lato sensu* como “sistema organizado de cursos cujo objetivo é eminentemente técnico-

29



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

3.1. A regulamentação da cobrança pelo Conselho de Cultura e Extensão Universitária, 1991 e 2002

O Conselho de Cultura e Extensão Universitária (CoCEX) debateu a matéria em mais de uma oportunidade.

A Resolução CoCEX 3878, de 20.09.1991, regulamenta os cursos de Especialização e Aperfeiçoamento, Atualização e Difusão Cultural admitindo cursos pagos, nas seguintes condições:

“Artigo 7º - Poderão ser cobradas taxas referentes aos cursos, objeto desta Resolução.

Parágrafo único: - Nos casos em que houver cobrança de taxas serão previstas vagas com isenção para os corpos docente, discente e funcional da Universidade.”

Mais recentemente, o Regimento de Cultura e Extensão Universitária, baixado pela Resolução 4940, de 26.06.2002, remete a regulamentação dos cursos de extensão a norma específica, mas aprova regra geral que admite a captação de recursos extraordinários pelas atividades de cultura e extensão.

“Art. 40 - Os recursos financeiros captados pelas atividades de cultura e extensão universitária são regidos pelas normas em vigor na Universidade de São Paulo.”

A regulamentação específica dos cursos de extensão, ainda em projeto, já debatida pelo Conselho de Cultura e Extensão Universitária, mantém a possibilidade da cobrança de taxas, nos mesmos termos da Resolução 3878/91.

28



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

3.2. Regulamentação da matéria pelo Conselho de Pós-Graduação, 1991, 1995 e 1999

No âmbito da Pró-Reitoria de Pós-Graduação, tratou-se do tema da cobrança na Resolução 3772, de 18.1.1991, que expressamente vedava a cobrança de taxas por cursos de Mestrado e Doutorado:

“Art. 1º- É vedada a cobrança de taxas, a qualquer título, quer para matrícula regular, quer para matrícula nas disciplinas oferecidas pela Universidade, nos diferentes cursos de Pós-Graduação aos níveis de mestrado e doutorado, de alunos regularmente matriculados ou em processo de primeira matrícula.”

Posteriormente, a Resolução CoPGr 4196, de 06.09.1995, disciplinou os cursos de Especialização, admitindo a cobrança de taxas, nos seguintes termos:

“Art. 9º – Tendo em vista as características e objetivos de cada Curso de Especialização poderão, a critério da Unidade, ser cobradas taxas (seleção, inscrição e custeio).

§ 1º – Do total arrecadado, os Órgãos Centrais da Reitoria recolherão 5%. Este recolhimento constituirá um fundo de auxílio para os cursos de Especialização, gerido pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação.

§ 2º – As Unidades ou Departamentos poderão, a seu critério, recolher até 10% do total arrecadado.

§ 3º – O total restante será utilizado para gastos relativos ao funcionamento do curso (aquisição de materiais permanentes e/ou de consumo, pagamento de docentes, serviço de terceiros etc.)”

O Regimento de Pós-Graduação, baixado pela Resolução CoPGr 4678, de 30.06.1999, definiu a pós-graduação *lato sensu* como “sistema organizado de cursos cujo objetivo é eminentemente técnico-



29



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

profissional e visa formar profissionais altamente qualificados para atender a uma demanda específica das necessidades sociais”.

Quanto à cobrança de taxas, o Regimento consolidou a normatização anterior, admitindo-as em cursos de Especialização (art. 130) e vedando-as expressamente na pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado).

Os Mestrados profissionalizantes, criados com base na Portaria CAPES nº 80/98, regulamentados mais recentemente na Universidade pela Resolução CoPGr 4910/02, também permitem a cobrança de taxas:

“Artigo 7º - O Curso de Mestrado Profissionalizante, em vista de suas características e objetivos, poderá cobrar taxas (seleção, inscrição e custeio mensal) para o auto-financiamento.

§ 1º - Do total arrecadado, serão destinados percentuais de acordo com o estabelecido no artigo 130 do Regimento da Pós-Graduação.

§ 2º - No custeio deverão ser obrigatoriamente incluídas as despesas de uso de salas, laboratórios, equipamentos, materiais e quaisquer outros gastos envolvidos na implementação e manutenção dos cursos.”

3.3. A posição da Consultoria Jurídica e da Comissão de Legislação e Recursos do Conselho Universitário

A questão foi examinada uma primeira vez pela Consultoria Jurídica no parecer CJ nº 1678/91, a respeito da indagação sobre a possibilidade de cobrar taxas pelos cursos de extensão e da validade da utilização dos recursos para pagamento do Instituto, do Departamento e dos docentes, à razão de um terço para cada um¹⁰.

Entendeu-se, em resumo, que “a cobrança de taxa remuneratória para o custeio de despesas administrativas é viável no âmbito

¹⁰ Processo RUSP nº 91.1.22983.1.8, Instituto de Ciências Biomédicas.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

da Universidade, desde que aprovada pelo E. Conselho Universitário." Dada a natureza retributiva da taxa, no entanto, essa só poderia ser destinada a cobrir os custos dos serviços administrativos relacionados ao curso.

Posteriormente, o parecer CJ 110/97, mais uma vez, singelamente, entendeu admissível a cobrança de taxas em cursos de extensão, adotando a interpretação do artigo 206, IV, da Constituição Federal segundo uma visão segregadora da extensão universitária, mas condicionou a exação a decisão do Conselho Universitário¹¹.

A Comissão de Legislação e Recursos, em sessão de 25.11.1997, sustentou que:

"(...) o disposto no artigo 206 da Constituição deve ser entendido como gratuidade — nos estabelecimentos oficiais de ensino — para os cursos de graduação regulares que levem ao bacharelado, à licenciatura e à habilitação profissional. Dá-se ainda esse entendimento aos cursos que levam à obtenção do Mestrado e do Doutorado, o que é compreensível, pois garante-se a uma parcela da população o acesso gratuito aos mais altos graus propiciados pela Universidade, com a finalidade de formar quadros para o magistério superior e para o desempenho de funções muito especializadas na sociedade, como a do pesquisador científico. No entanto, seria emprestar interpretação muito abrangente ao disposto no artigo 206 da Constituição se a ele se subordinassem as demais e muitas outras atividades da Universidade. A nova Lei de Diretrizes e Bases entrega às instituições de ensino superior as decisões sobre cursos de extensão e especialização (pós graduação *lato sensu*) como se lê nos incisos III e IV do artigo 44. Não há, pois, infringência à Constituição cobrar mensalidade, taxa, inscrição ou pagamento para participantes de cursos de especialização (com 360 horas ou mais), de aperfeiçoamento, de atualização, de difusão cultural e outros semelhantes." (anexo VI da ata, relator Prof. Dr. Walter Colli)

¹¹ Processo RUSP nº 96.1.38021.1.0, Faculdade de Educação.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Declaração de voto da Profa. Dra. Ada Pellegrini Grinover acompanha as conclusões do relator "no tocante à constitucionalidade da previsão da cobrança de taxas para os cursos de pós-graduação *lato sensu* da USP, que integram a extensão e não o ensino da Universidade". O voto ressalva a discordância com o parecer da Consultoria Jurídica, no tocante ao caráter retributivo da taxa, nos termos do artigo 77 do Código Tributário Nacional, entendendo que as taxas, nesse caso, não teriam como limite o custeio das despesas efetuadas, mas poderiam se pautar pelo valor de mercado.

4. Questões correlatas à cobrança de taxas em cursos de extensão universitária

Para a compreensão mais abrangente da cobrança de taxas em cursos de extensão, é oportuno apontar a interrelação com outros temas, cujo entendimento afeta a convicção de cada um sobre o tema principal da cobrança.

4.1. Fixação de professores, suplementação salarial

O primeiro desses temas é o propalado uso de taxas para a suplementação de salários de docentes, na universidade pública (a chamada "escola de complementação salarial", a que alude Marilena Chauí¹²). Esse expediente, segundo se noticia, seria justificado como modo de fixação de docentes na universidade pública, contra as investidas das congêneres privadas, que, hoje capitalizadas, teriam condições de oferecer salários

¹² Marilena Chauí, "Ideologia neoliberal e universidade", in Francisco de Oliveira e Maria Célia Paoli, *Os Sentidos da Democracia*, Petrópolis, Vozes, 1999, p. 39.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

maiores e com isso atrair a massa crítica formada e amadurecida nas instituições oficiais.

A suplementação de salários, é bom que se diga, não provém apenas de cursos pagos ou fontes privadas, mas foi adotada como política oficial de agências de fomento, na forma de bolsas aos pesquisadores de maior expressão, em regime de dedicação exclusiva à docência e à pesquisa.

No que diz respeito à fundamentação jurídica do recebimento de verbas extraordinárias pelos professores, é de se notar que essa possibilidade, mesmo carecendo de regulamentação específica, é bastante antiga na Universidade de São Paulo, anterior mesmo aos dispositivos sobre as taxas, datando da década de 60.

4.1.1. Decreto de criação do RDIDP, 1966

Em 1966, quando se criou o Regime de Dedicação Integral à Docência e à Pesquisa (RDIDP) na Universidade de São Paulo, deixou-se margem ao recebimento de recursos extraordinários pelos docentes. Ao instituir o RDIDP, o Decreto 46.155, de 11.04.1966, restringiu a prática de atividades estranhas à função docente, admitindo, no entanto, a percepção de "direitos autorais", conforme artigo 5º, § 2º:

"Art. 5º - O docente sujeito ao RDIDP deve dedicar-se plenamente aos trabalhos de seu cargo ou função dentro desse regime, particularmente no que diz respeito à investigação científica vedado o exercício de outra atividade pública ou privada.

§ 1º - Não serão abrangidas pela limitação deste artigo as seguintes atividades, desde que não prejudiquem o exercício regular do cargo ou função:

I- as que sem caráter de emprego, se destinem à difusão de idéias e conhecimentos;

(...)



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

§ 2º - No caso do item I do parágrafo anterior, *será permitida a percepção de direitos autorais.*"

Tecnicamente é questionável a caracterização de direitos autorais nessa situação, mesmo em vista da legislação da época. A rigor, tratava-se então, como se trata ainda hoje, do recebimento de honorários, que se somavam ao salário.

4.1.2. Regulamentação do RDIDP na Universidade, 1989. O "RDIDP aberto"

A Resolução 3533, de 22.06.1989, regulamentou o conjunto dos regimes de trabalho docente na Universidade de São Paulo (RDIDP, RTC e RTP) e embora tenha definido o RDIDP como regime de dedicação plena e exclusiva aos trabalhos de seu cargo e função, também admitiu como exceção o chamado "exercício simultâneo de atividades", contemplando expressamente a possibilidade de retribuição pecuniária adicional (art. 10, parágrafo único) por essas atividades simultâneas. Essa caracterização gerou o epíteto "RDIDP aberto" ao regime.

No tópico relativo à difusão de idéias e conhecimentos, o artigo 12 da Resolução 3533/89 trata dos cursos de extensão universitária e mais uma vez admite o recebimento de remuneração, nos seguintes termos:

"Art. 12- O docente em RDIDP poderá participar de cursos de extensão universitária, ministrados ou não pela sua Unidade, percebendo remuneração por essa atividade.

§ 1º - O limite de participação remunerada do docente em atividades da espécie é de 36 horas semestrais.

§ 2º - Os recursos para pagamento do docente somente poderão provir de fontes estranhas ao orçamento concedido pelo Governo do Estado à Universidade de São Paulo.

§ 3º - Para participar em cursos a que se refere o caput deste artigo,



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

maiores e com isso atrair a massa crítica formada e amadurecida nas instituições oficiais.

A suplementação de salários, é bom que se diga, não provém apenas de cursos pagos ou fontes privadas, mas foi adotada como política oficial de agências de fomento, na forma de bolsas aos pesquisadores de maior expressão, em regime de dedicação exclusiva à docência e à pesquisa.

No que diz respeito à fundamentação jurídica do recebimento de verbas extraordinárias pelos professores, é de se notar que essa possibilidade, mesmo carecendo de regulamentação específica, é bastante antiga na Universidade de São Paulo, anterior mesmo aos dispositivos sobre as taxas, datando da década de 60.

4.1.1. Decreto de criação do RDIDP, 1966

Em 1966, quando se criou o Regime de Dedicação Integral à Docência e à Pesquisa (RDIDP) na Universidade de São Paulo, deixou-se margem ao recebimento de recursos extraordinários pelos docentes. Ao instituir o RDIDP, o Decreto 46.155, de 11.04.1966, restringiu a prática de atividades estranhas à função docente, admitindo, no entanto, a percepção de "direitos autorais", conforme artigo 5º, § 2º:

“Art. 5º - O docente sujeito ao RDIDP deve dedicar-se plenamente aos trabalhos de seu cargo ou função dentro desse regime, particularmente no que diz respeito à investigação científica vedado o exercício de outra atividade pública ou privada.

§ 1º - Não serão abrangidas pela limitação deste artigo as seguintes atividades, desde que não prejudiquem o exercício regular do cargo ou função:

I- as que sem caráter de emprego, se destinem à difusão de idéias e conhecimentos;

(...)



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

§ 2º - No caso do item I do parágrafo anterior, *será permitida a percepção de direitos autorais.*"

Tecnicamente é questionável a caracterização de direitos autorais nessa situação, mesmo em vista da legislação da época. A rigor, tratava-se então, como se trata ainda hoje, do recebimento de honorários, que se somavam ao salário.

4.1.2. Regulamentação do RDIDP na Universidade, 1989. O "RDIDP aberto"

A Resolução 3533, de 22.06.1989, regulamentou o conjunto dos regimes de trabalho docente na Universidade de São Paulo (RDIDP, RTC e RTP) e embora tenha definido o RDIDP como regime de dedicação plena e exclusiva aos trabalhos de seu cargo e função, também admitiu como exceção o chamado "exercício simultâneo de atividades", contemplando expressamente a possibilidade de retribuição pecuniária adicional (art. 10, parágrafo único) por essas atividades simultâneas. Essa caracterização gerou o epíteto "RDIDP aberto" ao regime.

No tópico relativo à difusão de idéias e conhecimentos, o artigo 12 da Resolução 3533/89 trata dos cursos de extensão universitária e mais uma vez admite o recebimento de remuneração, nos seguintes termos:

"Art. 12- O docente em RDIDP poderá participar de cursos de extensão universitária, ministrados ou não pela sua Unidade, percebendo remuneração por essa atividade.

§ 1º - O limite de participação remunerada do docente em atividades da espécie é de 36 horas semestrais.

§ 2º - Os recursos para pagamento do docente somente poderão provir de fontes estranhas ao orçamento concedido pelo Governo do Estado à Universidade de São Paulo.

§ 3º - Para participar em cursos a que se refere o caput deste artigo,



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

o docente terá que obter aprovação prévia do Conselho de Departamento e do CTA ou da Congregação e, finalmente, da CERT."

Essa normatização carece, a meu ver, de um título jurídico adequado para o pagamento da remuneração extraordinária, o que poderia ser solucionado com a adoção, no âmbito da Universidade de São Paulo, da figura da gratificação por atividade extraordinária, com recursos de fontes estranhas à dotação orçamentária do governo do Estado de São Paulo, dita simplesmente, "gratificação com recursos extraordinários", cujos delineamentos foram sugeridos na minuta CJ 11/03, que tramita no processo RUSP nº.2003.1.4192.1.4 (cópia inclusa).

4.2. Autonomia financeira da universidade pública e a suplementação de receitas com recursos privados

O tema da suplementação dos salários de docentes da Universidade tem conexão com o tema mais abrangente da suplementação de receitas da Universidade para as demais atividades. Essa questão, bem como a anterior, vem sendo debatida não apenas em relação às taxas de cursos de extensão, mas também a propósito dos convênios, contratos de prestação de serviços e as chamadas "parcerias" da Universidade.

Os recursos oriundos dessas atividades têm sustentado, parcialmente, despesas de custeio de Unidades e Departamentos universitários, conforme expõe o Ofício Circular CODAGE 99/98, de acordo com a Resolução 4543/98. Segundo essas disposições, todas as receitas auferidas com taxas de cursos de extensão da Universidade, mesmo aqueles geridos com algum tipo de interveniência de entes de apoio, devem destinar um percentual mínimo para a Universidade, a ser recolhido junto à Reitoria, reservando-se os demais recursos para o custeio das atividades, além de repasses ao Departamento e à Unidade.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Esse expediente vem sendo utilizado como forma de aliviar a carência de recursos da universidade pública, aportando novas fontes de financiamento para atividades de pesquisa e difusão. Se esse propósito é rejeitado por alguns, que vêm nessa alternativa de fontes o risco da desobrigação do Estado com o financiamento da educação superior pública, não deixa de ser verdade, por outro lado, que a magnitude do comprometimento orçamentário com a universidade pública é bastante considerável; no caso da USP, chega a superar o orçamento de vários municípios do Estado de São Paulo.

Cumprе considerar outro aspecto ainda mais problemático, relativo à autonomia orçamentária e financeira da Universidade. Pois se o artigo 207 da Constituição erigiu a autonomia em garantia, o fez para assegurar um espaço de ação da Universidade em face do Estado, o que não deve ser descuidado em face do mercado ou das fontes privadas de financiamento.

"A produtividade acadêmica, no nível didático ou no da pesquisa, não se vincula a produtos ou à venda de serviços. E foi precisamente graças a esse distanciamento que a universidade pode contribuir para a solução de problemas nos mais variados aspectos da organização social: porque tais soluções surgiram a partir da liberdade de pesquisa e de uma visão de maior alcance das relações entre a ciência e o desenvolvimento tecnológico. São as mediações que resguardam a universidade pública da subordinação imediata ao mercado os fatores que permitem a qualidade de sua contribuição à sociedade. É a independência no processo de investigação e de debate que garante o desenvolvimento da produção, da transmissão e da aplicação do saber. Aqueles que assimilam tais características ao desinteresse e à 'torre de marfim' demonstram desconhecimento das especificidades do trabalho universitário, e de seu alcance histórico-social."¹³

¹³ Leopoldo e Silva, ob. cit., pp. 12/13.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

A atividade mercantil de ensino tem sua dinâmica própria, suas exigências de afluência de público, de atendimento a demandas do mercado, re clamos que nem sempre coincidem com as áreas cujo desenvolvimento corresponderia ao interesse público. Admitir a cobrança de taxas com caráter regular e computar essa fonte de receita como integrante do orçamento habitual da instituição seria, de certa forma, abrir mão de parcela dessa autonomia, na medida em que o mercado de serviços de ensino e pesquisa faz também suas exigências.

“É preciso, agora, compreender melhor o papel da universidade, em relação com aquela parte da economia nacional que efetivamente participa do mercado global. Em boa parte, isso tem a ver com a participação de docentes e de laboratórios acadêmicos em projetos de investigação tecnológica, em cooperação com ou sob demanda de grandes empresas privadas ou estatais.

As grandes empresas privadas, que no Brasil são hoje sobretudo multinacionais, fazem sua pesquisa e seu desenvolvimento em centros europeus e norte-americanos, sendo muito marginal a participação de outros centros, em países de economia dependente, geralmente só chamados para difusão a adaptação de produtos e sistemas.”¹⁴

Admitir, portanto, a existência de um “orçamento paralelo”, alimentado com recursos outros, além dos da fonte principal do Estado (note-se que as atividades de extensão podem ser suportadas com recursos privados ou não; freqüentemente a Administração Pública é “cliente” de serviços e cursos oferecidos pela universidade pública) é algo que também deve ser analisado sob a ótica jurídica, em face da autonomia financeira e orçamentária da universidade, consagrada no artigo 207 da Constituição Federal.

¹⁴ Luiz Carlos de Menezes, p. 58.


37



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

É verdade que em países onde o ordenamento jurídico-institucional da universidade pública é semelhante ao brasileiro, como é o caso da Espanha, a mesma legislação que consagra a autonomia universitária (Lei da Reforma Universitária, de 1983, artigos 52 a 54) admite outras fontes de financiamento além da subvenção oficial¹⁵. A diferença é que os ingressos de tais fontes passem a compor o orçamento das instituições, aprovado oficialmente pelo órgão competente da universidade, e devidamente publicado¹⁶, o que configura um panorama mais transparente e mais propício ao controle público da autonomia financeira.

4.3. O caráter público dos cursos na universidade pública

Finalmente, a questão da autonomia financeira está intimamente relacionada ao caráter público dos cursos e atividades na universidade estatal. Dois temas expressam essa questão, o do acesso aos cursos pagos e o da definição de temas e objetos dos cursos, segundo uma ótica de interesse público ou privado.

4.3.1. Acesso aos cursos pagos

A igualdade de condições para o acesso é princípio do artigo 206, I, da Constituição Federal, acima mencionado:

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

- I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.”

¹⁵ Segundo consta, o peso relativo dessas fontes de ingressos em relação ao custo global das universidades, dentro e fora da Espanha, é bastante reduzido. “*Les stratégies internes des universités canadiennes face aux restrictions budgétaires*” in *Le Gouvernement des Universités. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 60.

¹⁶ J.A. Tardío Pato, *El Derecho de las Universidades Públicas Españolas*, Barcelona, Promociones e Publicaciones Universitarias S.A., 1994, pp. 665/671.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

A cobrança de taxas, evidentemente, frustra a plenitude de acesso à universidade, na medida em que estabelece um requisito de capacidade econômica para ingresso no curso e frequência a ele. É de se notar que, segundo consta, o grande crescimento dos cursos de extensão se dá nas faixas mais caras de cursos, para clientela de alto poder aquisitivo, tais como os MBAs voltados às áreas financeiras e de mercado de capitais.

“O que era um direito converte-se num serviço privado regulado pelo mercado e, portanto, torna-se uma mercadoria a que têm acesso apenas os que têm poder aquisitivo para adquiri-la.”¹⁷

O argumento daqueles que defendem a equidade da cobrança sustenta que as taxas onerariam aqueles que podem pagar, reservando os recursos públicos para os realmente carentes, o que conferiria a elas um certo caráter “redistributivo”. Franklin Leopoldo e Silva crítica a validade dessa argumentação, entendendo que antes de ser uma estratégia de democratização, é algo que reforça o elitismo da universidade, na medida em que mascara as condições de desigualdade prévias ao ingresso e não contribui para eliminá-las nem desnudá-las criticamente:

“(…) uma concepção ‘mitigada’ de ensino pago e que apela para a necessidade de ‘democratização’ do ensino público superior. Consiste em propor que se cobrem taxas daqueles que podem pagar para, com estes recursos, financiar aqueles que realmente só poderiam estudar em condições de gratuidade. A objeção mais imediata ao aparente bom-senso desta proposta pode ser formulada examinando-se o que se entende por ‘democratização’ e as causas pelas quais a universidade pública pode ser acusada de ‘elitismo’. Democratização significa, neste contexto, que o acesso à universidade não depende de condições sócio-econômicas e que os critérios de ingresso não favoreçam as pessoas que

¹⁷ Chauí, ob. cit., p. 31.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

45

detêm situação econômica privilegiada."¹⁸

Prossegue o autor, "a situação que se configura como 'elitista' têm raízes profundas fora da universidade", razão pela qual "a 'democratização da universidade' não é uma questão que possa ser resolvida somente pela universidade."¹⁹

Não obstante, em vista dos requisitos da verdadeira democratização --- melhoria substancial nos padrões do ensino público fundamental e médio, tarefa para uma geração --- já não parecem tão descabidas medidas que de imediato possam trazer novos recursos ao orçamento universitário, às expensas dos mais aquinhoados.

É preciso considerar, ainda, um outro aspecto do acesso, relacionado não mais à dicotomia gratuito/pago, mas à polaridade público/privado.

A possibilidade de que as taxas venham a ser cobertas por empresas ou instituições de onde provenham os profissionais, independentemente de eventual oferecimento de bolsas, não deve significar nenhum tipo de preferência para tais profissionais em detrimento de outros candidatos.

Essa diretriz é estabelecida pelo artigo 47 do Regimento da Pós-Graduação (Resolução CoPGr 4567/98):

"Artigo 47- O acesso à pós-graduação deve ser feito através de critérios previamente definidos, claramente estabelecidos e largamente divulgados, assegurando-se o ingresso de candidatos com maior potencial.

§ 1º - O ingresso em curso de pós-graduação ficará na dependência

¹⁸ Franklin Leopoldo e Silva, "Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública", Instituto de Estudos Avançados da USP, Coleção Documentos, série Educação para Cidadania, n° 17, São Paulo, março de 2000, pp. 6/7;

¹⁹ Leopoldo e Silva, ob. cit.p, 8.

40



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

de seleção de mérito, a critério da CPG.”

Tal advertência se faz necessária como critério de compreensão da possibilidade indicada no artigo 6º da Portaria nº 80/98 da CAPES, em relação ao autofinanciamento dos cursos ou a sua promoção por convênio. Cabe aqui registrar, reiterando, posição antiga desta Consultoria Jurídica, atinente à impossibilidade de reserva de vagas em cursos promovidos pela Universidade. Ainda que se fale em pagamento de inscrições e mensalidades, a destinação das vagas deve estar vinculada a processo de seleção, segundo critérios de mérito, nos termos do artigo 47 acima transcrito.

Essa vedação incide ainda de maneira mais incisiva sobre os chamados cursos *"in company"*, isso é, cursos fechados, oferecidos aos funcionários de determinada empresa ou organização, mediante contrato ou convênio. Pela sua própria natureza, tais cursos não parecem compatíveis com os fins da universidade pública.

A questão do acesso pleno ou restrito foi discutida recentemente pelo Conselho de Cultura e Extensão Universitária, que em sessão de 25.10.2001 aprovou por unanimidade documento proposto pela Profa. Dra. Sandra Lencioni, denominado "Parâmetros dos Cursos de Extensão Universitária de Acesso Restrito" (processo RUSP no. 2001.1.28510.1.4):

"Os cursos de extensão da USP devem seguir as regulamentações gerais previstas nas resoluções e demais normas e devem ser norteados por 3 parâmetros básicos: *mérito e relevância acadêmicos, mérito do corpo docente e caráter público.*

Os dois primeiros parâmetros são avalizados pelos Conselhos de Departamentos, Comissões de Cultura e Extensão, Congregações, Câmara de Cursos de Extensão e o Conselho de Cultura e Extensão Universitária (ou órgãos equivalentes) e seus conceitos são amplamente conhecidos, por emanar da tradição em docência e pesquisa da USP. O

41



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

terceiro parâmetro deve ser redimensionado, já que o atual desenvolvimento da sociedade se apoia diretamente na produção de conhecimento, levando vários setores a buscarem cada vez mais a Universidade.

Os setores externos à Universidade, público ou privado, necessitam capacitar seus recursos humanos e, nesse sentido, a Universidade como local de excelência do conhecimento deve, através dessa capacitação, contribuir para equacionar e solucionar problemas e necessidades do desenvolvimento do País. Para atender a essa demanda, o terceiro parâmetro merece consideração: nos cursos de extensão de acesso irrestrito o caráter público está, claramente, presente. Nos cursos de acesso restrito, a existência de mecanismo de compensação poderá realizar o caráter público.

Nos cursos de acesso restrito dois casos merecem maior atenção; o primeiro, concebido para fins específicos, onde exclusividade e sigilo são excluídos, e o segundo, onde isso não é exigido. No primeiro caso, por não cumprir integralmente o terceiro parâmetro --- caráter público --- não há possibilidade de ser reconhecido como um curso de extensão da Universidade e de emitir-se certificados. O grupo de docentes interessados pode executá-lo como uma atividade de assessoria, desde que devidamente autorizados pelos órgãos competentes. No segundo caso, no qual exclusividade e sigilo não são necessários, a USP poderá reconhecer o curso apresentado por um grupo de docentes como um curso da Universidade e, assim, emitir certificados individuais aos participantes. Nesse caso os docentes responsáveis, ou um grupo certificado como de capacitação e qualificação similar, deverão realizar um curso de acesso irrestrito similar ao curso proposto.

Os responsáveis pelos cursos de acesso restrito e irrestrito deverão apresentar um Relatório, segundo as normas fixadas pelo CoCEX. No caso dos cursos de acesso restrito os responsáveis deverão apresentar Relatório até 6 meses após o final do curso, justificando se o caráter público de acessibilidade foi realizado. Novas propostas desses responsáveis só serão analisadas quando do recebimento do Relatório."

42



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Em resumo, o Conselho admitiu os cursos de acesso restrito não como cursos oficiais da USP, mas como atividades privadas de seus docentes, se esses estiverem devidamente autorizados pelas instâncias universitárias competentes. Para esses cursos, a Universidade não emitiria certificados. Alternativamente, seriam admitidos cursos de acesso restrito, com certificados da Universidade, desde que fosse oferecido curso similar de acesso irrestrito.

4.3.2. Cursos e atividades de interesse público

O segundo aspecto relacionado ao caráter público dos cursos pagos é efeito do problema do acesso e diz respeito à repercussão da dinâmica de organização de cursos em função da clientela pagante, por oposição a cursos orientados em função de interesse público sem apelo comercial. Implantada a dinâmica mercantil de organização dos cursos, essa tende a absorver crescentemente a energia e pessoal disponíveis na organização, de modo a reservar espaço cada vez menor à extensão de caráter público.

As instâncias acadêmicas da Universidade, Comissões de Cultura e Extensão, nas Unidades, e o Conselho de Cultura e Extensão e suas Câmaras, no nível central, deveriam, em princípio, avaliar e aprovar o oferecimento de cada curso, considerando sua relevância acadêmica e os demais requisitos da normatização própria (Resolução 4940/02), que se prestam a aferir a qualidade do curso, a habilitação dos professores indicados a ministrá-lo e o seu significado social (o que significa a sua "identidade de extensão").

No entanto, além de aplicar esse procedimento em relação a cada curso isoladamente, faz-se evidente a necessidade de uma política da universidade em matéria de cursos de extensão, robusta e consistente o bastante para fortalecer áreas e temas de interesse público e se

[Handwritten signature]
43



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

43

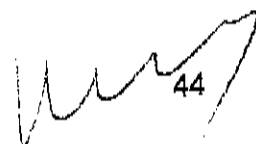
contrapor a pressões do mercado sobre a universidade, que levariam a uma ocupação crescente do espaço acadêmico por atividades de interesse comercial.

5. Ações do Ministério Público contra taxas em cursos de Mestrado Profissional em universidades federais

Cumprir noticiar, finalmente, a interposição, pelo Ministério Público Federal, de diversas ações, questionando a cobrança, por universidades federais, de taxas de inscrição e mensalidades de cursos de mestrado profissional, disciplinados pela Portaria nº 80/98, da CAPES. Na ação civil pública nº 2001.5101006354-9, em curso perante a 5ª Vara Federal do Rio de Janeiro, foi deferida medida liminar contra a CAPES, a Universidade Federal Fluminense, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e o IBGE, para o fim de obrigá-las, até o julgamento do mérito da ação, a ministrar gratuitamente os cursos de mestrado profissionalizante objeto da ação, restituindo valores já recebidos a esse título.

Ações de mesmo teor foram interpostas contra a Universidade Federal do Ceará e a Universidade Federal de Santa Catarina, desconhecendo-se até o momento as decisões prolatadas.

Importante considerar, em relação ao mestrado profissional, que se trata de modalidade de pós-graduação instituída pela Portaria 80 da CAPES, de caráter híbrido, entre a formação, típica do mestrado, e o aperfeiçoamento profissionalizante, característico da extensão universitária. A norma instituidora facultou o financiamento desses cursos por convênios, o que o Ministério Público tem entendido não poder ser confundido com o financiamento direto, por meio de taxas, no que parece lhe assistir razão.


44



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

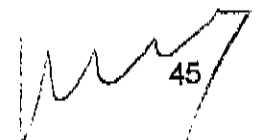
Nesse sentido, caberia reanalisar a regulamentação do Mestrado Profissional na Universidade, de modo a situá-lo adequadamente na "árvore universitária", como curso de extensão ou de pós-graduação. Nessa última hipótese, considerado como modalidade de ensino de pós-graduação, o mais lógico seria vedar a cobrança de taxas, como já ocorre em relação aos mestrados acadêmicos e doutorados.

6. Considerações finais

6.1. O tema da consulta é delicado; em resumo: é válida, do ponto de vista jurídico, a cobrança de taxas em cursos de extensão oferecidos pela universidade pública?

A opinião pessoal de quem elabora o parecer é virtualmente irrelevante. A questão envolve elementos de convicção política, vivência acadêmica e visão de mundo, que evidentemente não se esgotam na leitura dos dispositivos constitucionais. Como demonstra a teoria da argumentação jurídica, a posição do intérprete já está tomada de antemão; cumpre apenas verificar a solidez de seus fundamentos.

Seria cômodo optar pela negativa. Entender como inválidas as taxas contemplaria as limitações do artigo 206, I e IV, da Constituição, assegurando o acesso amplo à universidade, não condicionado às possibilidades econômicas do postulante. Ao mesmo tempo, isso imunizaria a universidade pública das pressões do mercado, conferindo o espaço necessário à avaliação do real interesse público em cada curso de extensão proposto. Os aspectos da procura pelos cursos ou da utilidade imediata dos conhecimentos ministrados --- que evidentemente se colocam quando se oferece um curso de extensão em moldes comerciais --- não se apresentariam, como, aliás, ocorreu durante o período de formação da universidade pública no Brasil.


45



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

6.2. Mas essa posição, a meu ver, não daria conta do problema em sua inteireza e complexidade, o que se pretendeu demonstrar nos tópicos anteriores deste parecer.

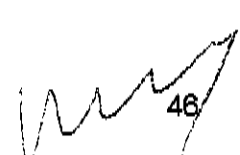
Se é verdade que a Constituição, no artigo 205, *caput*, consagrou a educação como "direito de todos e dever do Estado (e da família)", é também relevante a diretriz, contida no mesmo dispositivo, segundo a qual "será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."

A "colaboração da sociedade" contém a própria essência da idéia de extensão universitária, a relação direta entre sociedade e universidade, tanto visando o estudo dos problemas sociais mais imediatos e suas soluções, como voltada à qualificação para o trabalho nas organizações da sociedade, sejam elas governamentais, não governamentais, empresariais, mercantis etc.

6.3. Quando, na década de 90, se inicia o grande processo de expansão da extensão universitária, há uma dinamização da atividade das universidades públicas, que descem da "torre de marfim".

Isso foi possível, até certo ponto, graças ao aporte de recursos estranhos à dotação orçamentária do Estado. A nova e crescente "franja" da atuação universitária foi financiada com recursos extraordinários, em parte oriundos da venda de serviços (pesquisa e extensão) e em parte graças aos cursos de extensão pagos, que subvencionaram a permanência de docentes na universidade pública e geraram receita adicional.

6.4. A gratuidade do ensino superior público no Brasil se afirmou, ao longo das últimas décadas, como princípio decorrente de uma tradição de interpretação constitucional, mais do que em virtude dos próprios


46



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

textos das Constituições. O artigo 206, IV, da Constituição de 1988 cristaliza essa tradição.

Se a tradição, enquanto costume, é válida como fonte de interpretação constitucional, é preciso considerar que as circunstâncias político-institucionais nas quais foi gerada a tradição precedente a 1988 são as do Estado intervencionista e realizador, com reduzido espaço de participação da sociedade, diferentemente do desenho institucional do Estado que se apresenta após a edição da Carta. A nova relação do Estado com a sociedade civil pós-88 é aberta tanto às formas de participação direta dos cidadãos --- tais como o referendo e o plebiscito, consagrados no artigo 14 --- como também à atuação direta de entes não estatais no campo dos direitos sociais (ex. saúde, educação e previdência, arts. 199, 209 e 202).

Mais do que isso, a tradição da gratuidade absoluta do ensino ministrado nas universidades públicas foi criada e consolidada quando ainda não se cogitava da revolução da informação --- que produziu uma valorização sem precedentes especialmente do conhecimento técnico, mas também da cultura universitária em geral --- e com ela uma nova posição relativa da universidade, do Estado e da sociedade. E finalmente e mais importante, essa tradição foi gerada quando a extensão universitária era mais um ideal abstrato do que prática concreta nas universidades públicas.

Rigorosamente, esse é o primeiro embate constitucional sobre o sentido final do conjunto sistemático formado pelos artigos 206 e 207 da Constituição de 1988, em vista da inovação proporcionada pelo reconhecimento da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão universitárias no texto constitucional.

6.5. A questão, então, desloca-se do campo dos princípios, para que se indague não mais se é admissível ou não a cobrança, mas, admitindo-se que o seja, estabelecer-se em que termos ela deve ser



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

disciplinada e regulamentada, de forma a garantir o substrato de justiça que a gratuidade deveria representar.

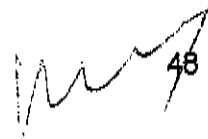
Sim, pois a gratuidade de cursos dotados de capacidade de financiamento, tais como aqueles voltados à área financeira, diante da capacidade limitada de atendimento da universidade, não parece medida de equidade e justiça, buscadas pelos incisos I e IV do artigo 206 da Constituição Federal. Representa, ao contrário, uma forma regressiva de concentrar ainda mais recursos públicos para uma clientela já atendida, em atividades que poderiam acontecer sem ônus para a universidade, quando há públicos mais carentes.

A questão é garantir que esses novos recursos, que foram e são importantes para a expansão do raio de ação da universidade pública, sejam canalizados para uma diretriz de ação verdadeiramente pública, voltada ao interesse público.

E nesse ponto parece-me que a pauta de discussão deve se voltar, pragmaticamente, para os modos jurídico-institucionais de garantir o cumprimento das diretrizes do artigo 254, I, da Constituição do Estado de São Paulo: "democratização do ensino, responsabilidade pública da instituição e atendimento à demanda social".

E a resposta deve passar pela regulamentação de pelo menos três dos aspectos acima destacados:

- a) acesso pleno aos cursos da universidade, bem como maneiras de compensar as barreiras econômicas opostas pela cobrança, mediante a concessão de bolsas, crédito, apoio material etc.;
- b) limitações claras à participação de docentes da Universidade, tanto em regime de tempo integral como


48



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

de turno completo ou parcial, nos cursos pagos e geradores de suplementação de salário, de modo a preservar a vitalidade das áreas despidas desse atrativo, que deve ter sempre caráter extraordinário. A limitação aos docentes em turno parcial se justifica, a fim de evitar que os cursos pagos da Universidade se convertam num "segundo emprego" dos professores com menor dedicação, o que esvaziaria a dedicação integral;

- c) transparência dos processos de criação de cursos de extensão pagos, mediante decisão dos órgãos colegiados competentes, de forma a equilibrar conscientemente as tensões entre as demandas do ensino, de graduação e pós-graduação, da pesquisa e da extensão, sem que as condições favoráveis ao desenvolvimento da extensão remunerada (cursos e serviços) passem a subordinar as demais áreas. Essa transparência diz respeito, em suma, à preservação do interesse público na definição dos objetos de cada curso, seu público alvo e as condições de oferta, devendo as instâncias decisórias escrutinar, em cada caso, a autonomia universitária.

É o parecer.

Consultoria Jurídica, 7 de abril de 2003


MARIA PAULA DALLARI BUCCI
Procuradora

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Instituto de Ciências Biomédicas
Serviço Acadêmico
Edifício Biomédicas III - Cidade Universitária "Armando de Salles Oliveira"
Av. Prof. Lineu Prestes, 2415- CEP05508-900
Tel. (0xx11) 3818.7440 - Fax (0xx11) 3818.7423
E-mail: ytakeshi@icb.usp.br



Of.SA/235.2000/ICB

São Paulo, 26 de setembro de 2000

Senhora Diretora

Diante das preocupações apresentadas nos Colegiados Superiores deste Instituto a respeito da inexistência de **Normas que regulamentem o recolhimento de taxas em Cursos Extra-Curriculares organizados por docentes do Instituto com uso do nome e infraestrutura da instituição, assim como a criação de cursos em parcerias com instituições estranhas à Universidade**, a Comissão de Cultura e Extensão Universitária deste Instituto, em sessão realizada a 22 de setembro p.p., aprovou a mudança do texto da Norma aprovada pelo CTA, de 9/12/1998.

Informo ainda que o texto aprovado não analisou o aspecto legal no que tange a convênio interinstitucional, bem como da adoção de um controle no recolhimento e fixação de percentuais de participação no total da receita. Nesse sentido, sugerimos o envio do texto à área jurídica desta Universidade para avaliação do aspecto legal da presente normativa.

Com os protestos de apreço e consideração, subscrevo-me

Atenciosamente,

Profa. Dra. MARGARIDA DE MELLO AIRES
Presidente da
Comissão de Cultura e Extensão Universitária
do ICB/USP

Ilma. Sra.
Profa. Dra. **MAGDA MARIA SALES CARNEIRO SAMPAIO**
DD. Diretora do Instituto de Ciências Biomédicas
da USP

40
CTA

29/9/2000

Posteriormente encaminhado à CTA



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS BIOMÉDICAS
Serviço Acadêmico

4

ANTEPROJETO DE REGULAMENTAÇÃO

INSTITUTO DE CIÊNCIAS BIOMÉDICAS CURSOS EXTRA-CURRICULARES REGULAMENTAÇÃO DA COBRANÇA E DESTINAÇÃO DE TAXAS

A Comissão de Cultura e Extensão Universitária do ICB/USP, considerando o deliberado CTA/ICB, em 9 de dezembro de 1998, aprovou a seguinte regulamentação para cobrança e destinação de taxas captadas em Cursos Extra-Curriculares.

Artigo 1º. - Os docentes do Instituto de Ciências Biomédicas poderão, com anuência do Conselho do Departamento em que estiver lotado, propor a criação de Cursos extra-Curriculares sob sua responsabilidade.

Parágrafo 1o. - Poderão ser criados cursos com co-responsabilidade de Departamentos pertencentes a outras Unidades e/ou de instituições não pertencentes à USP, devidamente credenciadas através de convênios de cooperação.

Parágrafo 2o. - O curso deverá ser autofinanciável podendo, para tanto, serem cobradas taxas de inscrição e mensalidades, havendo um número mínimo de duas isenções.

Parágrafo 3o. - O uso do nome e marca de identificação do Instituto estão autorizados somente para os eventos aprovados pelos Colegiados da Instituição.

Artigo 2º. - Do total arrecadado, 5% (cinco por cento) deverá ser destinado à Universidade, 10% (dez por cento) para o Instituto, 15% (quinze por cento) para o Departamento e os restantes 70% (setenta por cento) deverão custear o curso, como compra de material, honorários a professores, técnicos de laboratório e administrativos.

Parágrafo 1o. - Na proposição para criação do curso, deverão ser explicitados todos os dados referentes a inscrição, local, horário de atendimento, assim como do recolhimento de taxas quando existir.

Parágrafo 2o. - No caso de recolhimento de taxa em local fora da Tesouraria do ICB, o responsável pelo recolhimento deverá prestar contas periodicamente e/ou ao final do processo de inscrição sobre o total recolhido junto a Tesouraria do Instituto.

Artigo 3º. - Das taxas recolhidas através de instituições conveniadas e/ou através de Fundações da USP, deverão ser destinados os mesmos percentuais aos órgãos indicados no "caput" do Artigo 2o. e deverão ser recolhidas na Tesouraria do Instituto de Ciências Biomédicas.
