

LUÍS REIS TORGAL

# Caminhos e contradições da(s) universidade(s) portuguesa(s)

CADERNOS DO CEIS20 - 1

2



CEIS20 – Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX  
Universidade de Coimbra

Com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia

CENTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DO SÉCULO XX

CADERNOS DO CEIS20

Publicados pelo Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX e integrando trabalhos de pequena dimensão que constituem experiências de pesquisa e de reflexão efectuadas no âmbito das suas actividades, os **CADERNOS DO CEIS20** têm como objectivo ampliar o conhecimento e promover o debate de temas e de problemas do século XX. Cada número será apresentado publicamente e incluirá um breve resumo em inglês e francês.

Os Cadernos do CEIS20 podem ser adquiridos directamente nas instalações do Centro, ou através de encomenda por carta, fax ou e-mail. Prevê-se a sua divulgação posterior através da Internet.

Coordenação: Rui Bebiano

#### CAMINHOS E CONTRADIÇÕES DA(S) UNIVERSIDADE(S) PORTUGUESA(S)

Centralismo e Autonomia

Neo-liberalismo e Corporativismo

Autor: Luís Reis Torgal

Edição: CEIS20, Coimbra

Telefone: 239 852 607

E-Mail: [ceis20@ci.uc.pt](mailto:ceis20@ci.uc.pt)

Internet: [www.uc.pt/ceis20](http://www.uc.pt/ceis20)

Design: FBA. Ferrand, Bicker e Associados

Impressão e acabamento: Carvalho & Simões

Depósito legal: 154211/00

ISBN 972-8627-00-9

© 2000, Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX

LUÍS REIS TORGAL

# CAMINHOS E CONTRADIÇÕES DA(S) UNIVERSIDADE(S) PORTUGUESA(S)

CENTRALISMO E AUTONOMIA  
NEO-LIBERALISMO E CORPORATIVISMO

COIMBRA, 2000  
CEIS20



## NOTA DE APRESENTAÇÃO

ESTE TEXTO, noutra variante e numa versão inglesa, com o título *Paths and contradictions of the Portuguese University. Centralism, autonomy and neo-liberalism*, foi escrito a pedido do Prof. Dimitris Mattheou, do *Centre of Comparative and International Education*, da Universidade de Atenas, Grécia, para ser incluído numa publicação colectiva intitulada *Universities in the Era of Late Modernity*. Mais tarde, adaptei-o, em versão portuguesa, para servir de base à minha intervenção no painel "A Universidade Portuguesa. Situação e desafios", que decorreu no âmbito do colóquio "Da ideia de Universidade à Universidade de Lisboa", realizado em 29 e 30 de Novembro de 1999 no auditório da Reitoria daquela Universidade. Recentemente o Prof. Celso Almuíña Fernández, da Universidade de Valladolid, solicitou-me a sua publicação, em tradução espanhola, na revista *Investigaciones Históricas*, processo este que se encontra em curso.

No entanto, este texto ainda permanece inédito, razão por que decidi publicá-lo, abrindo assim esta colecção dos Cadernos do CEIS20. Entendi que o seu carácter "polémico" – no sentido de abertura ao debate, sempre salutar neste como em outros temas – servia o interesse desta colecção, que pretende criar um espaço de discussão no âmbito do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra e fora dele.

O livro coordenado pelo Prof. Dimitris Mattheou abrirá por certo as portas a um estudo comparativo dos sistemas universitários europeus. Seja como for, o CEIS20, ao apresentar este meu texto, pretende igualmente inaugurar uma linha de investigação internacional há algum tempo pensada e que agora começa a ser programada sobre "Os sistemas do Ensino Superior no Mundo", que, embora conte com a minha colaboração, será orientada directamente por

António Gomes Ferreira, professor da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, membro deste Centro e coordenador do seu grupo de trabalho de História e Sociologia da Educação.

Na verdade, apesar de se falar tanto, a nível institucional e pessoal, dos sistemas de ensino de outros países, normalmente com o sentido de apresentar esses sistemas como exemplares e para minorar a qualidade do nosso sistema de ensino, ou então para justificar as nossas posições, sejam elas de que tipo forem, pouco se conhecem com rigor. Só um estudo sistemático, servido por uma metodologia actualizada, poderá apresentar dados científicos sobre eles, evitando-se assim o diálogo de surdos constantemente “escutado”, que geralmente é fruto da ignorância pouco esclarecida. Num tempo de “mundialização” da informação não se compreende, com efeito, este desconhecimento. O objectivo deste projecto será, pois, criar uma base de dados, sempre aberta, com informações claras sobre os sistemas (ou subsistemas) de ensino superior, em ligação com outros subsistemas de ensino.

Não se dirá, obviamente, que se pretende conhecer todos os sistemas vigentes em todos os países do mundo. Isso seria irrealizável. Deseja-se, porém, dar a conhecer, através de meios informáticos e de meios convencionais, acompanhados por análises interpretativas e críticas, alguns dos sistemas mais significativos da Europa e de outros continentes.

Mas, este presente estudo deseja apenas contribuir, modestamente, para a reflexão crítica acerca do nosso sistema. Como se disse, com as suas reflexões “polémicas” – propositadamente apresentadas de modo mais expressivo e até com certo ar de caricatura logo na Introdução –, mas também, seguidamente, com a sua análise mais serena, embora nunca pacífica, pretende tentar activar um diálogo que normalmente só de forma episódica surge no meio universitário ou no meio docente, nem sempre conduzido da melhor forma. O congresso realizado em 1999 por iniciativa da FENPROF, “Ensino Superior: Responsabilidade social ou lógica de mercado?”, constituiu um dos raros ensaios desse debate, bem como o referido colóquio da Universidade de Lisboa. Fora isso, apenas se levantam vozes soltas, como as de Vital Moreira e de António Barreto nos seus artigos de *O Público*, de João Cunha Serra e de José Dias Urbano no *Jornal da*

FENPROF, ou de João Gouveia Monteiro no *Jornal de Coimbra*, quase sempre sem nenhum eco. Ou então surgem alguns estudos, como aqueles que foram coordenados por Boaventura de Sousa Santos, publicados em 1989, pela *Revista Crítica de Ciências Sociais*<sup>1</sup>, ou a reflexão de João Filipe Queiró<sup>2</sup>, ou o recente trabalho colectivo realizado no Instituto Superior Técnico intitulado *Novas ideias para a Universidade*<sup>3</sup>, que dificilmente encontram interlocutores. Mesmo os salutareos debates provocados por algumas campanhas para a eleição de reitores de universidades poderá dizer-se que interessaram somente uma minoria da população universitária. Infelizmente também os órgãos da Universidade, que deveriam debater os seus verdadeiros problemas, gastam-se em discussões formais e os sindicatos estão mais preocupados nas questões corporativas do que na sua reflexão profunda.

Estamos a falar, naturalmente, da comunidade universitária. Quanto aos governos, eles sucedem-se sem que na sua acção encontremos uma política coerente. Daí as contradições que continuamos a divisar no nosso sistema universitário, se é que de um "sistema" se trata.

Maió/Junho de 2000

<sup>1</sup> *Revista Crítica de Estudos Sociais*, n.º 27/28, Junho 1989, "A Universidade. Nos 700 anos da Universidade de Coimbra"

<sup>2</sup> *Universidade Portuguesa - Uma Reflexão*, Lisboa, Gradiva, 1995.

<sup>3</sup> Pedro Conceição, Diamantino Durão, Manuel V. Heitor, Filipe Santos e outros, *Novas ideias para a Universidade*, Lisboa, IST Press, 1998.



## INTRODUÇÃO

A GRANDE QUESTÃO DA(S) UNIVERSIDADE(S) PORTUGUESA(S) consiste na falta de um projecto coerente e de uma definição clara da sua estrutura e dos seus objectivos, questão que se pode dizer centenária, dado que – a nosso ver – eles não existem desde a Reforma Pombalina.

“Universidade única” desde a sua fundação nos finais do século XIII até à Primeira República (se pusermos entre parênteses a experiência da Universidade jesuítica de Évora), sentiu-se nela o projecto de 1772, da “monarquia esclarecida” de D. José, nunca completamente concretizado. Durante a Monarquia Liberal não encontrou um programa de realização. Viveu entre a centralização e a corporação, no meio dos figurinos franceses, napoleónicos ou convencionistas. A República desenvolveu-lhe alguns ideais, como o da autonomia, logo desmentidos pela prática, e o Estado Novo fê-la vogar entre um projecto centralista de corporativismo orgânico e uma afirmação espontânea ou politizada de autonomia estudantil, sempre dificilmente posta em prática.

Depois do 25 de Abril de 1974 abriu-se à democracia, mas oscilou entre o centralismo e o neoliberalismo, o que possibilitou uma gradual perda de prestígio da Universidade pública (e, a par disso, a descaracterização do ensino politécnico público), a proliferação de Universidades particulares e cooperativas, em geral sem condições de independência e de qualidade, e a despersonalização da jovem Universidade Católica, considerada “pública” ao abrigo do direito concordatário salazarista.

Assim, a Universidade não atingiu uma forma típica, nem como instituição de ensino nem como instituição científica. A própria separação entre o Ministério da Ciência e da Tecnologia e o Ministério da Educação parece hoje

ser a imagem de uma separação entre áreas, a ciência e o ensino, que devem necessariamente completar-se ou até unir-se. Mesmo a proclamada autonomia (autonomia regulada e artificial, note-se) parece afirmar o carácter contraditório da instituição.

Portanto, independentemente das qualidades que vai tendo (à custa normalmente de esforços pessoais), a Universidade portuguesa é reveladora de fortes contradições e diversos defeitos estruturais.

É um juízo demasiado amargo e caricatural o que apresento, sobretudo porque algumas destas críticas se podem aplicar hoje a universidades de outros países, onde também surgem, e por vezes com rara acutilância, críticas dirigidas à Universidade e à condição do universitário, como sucedeu muito recentemente em França na consagrada revista *Le Débat*<sup>4</sup>? Talvez, apesar da visão mais serena, numa perspectiva de historiador, de universitário e de cidadão, que vou impor às minhas palavras no estudo que se segue. No entanto, só através da crítica construtiva, mesmo que ela assuma um carácter incisivo, poderemos manter a esperança de que esta “Velha Senhora” – “A mamã dos bachareis”, como lhe chamava Rafael Bordalo Pinheiro ou Ramalho Ortigão na célebre caricatura do *Álbum das Glórias*<sup>5</sup> – possa realmente rejuvenescer sem que se utilize para isso uma simples cosmética.

<sup>4</sup> Vide o artigo de Jean-Fabien Spitz, “Les trois misères de l’universitaire ordinaire”, in *Le Débat. Histoire, Politique, Société*. N.º 118, Paris, Gallimard, janvier-février 2000, pp. 4-17. O artigo, da revista dirigida por Pierre Nora, teve grande impacto público, sendo comentado no jornal *Le Monde*, de 11 de Fevereiro de 2000.

<sup>5</sup> *Álbum das Glórias*, n.º. 34, Novembro 1882. O título da caricatura é o seguinte: “Alma Mater. A mamã dos bachareis”. O longo texto satírico que acompanha a caricatura é assinado por João Ribaixo, que, segundo Martinho Augusto da Fonseca (*Subsídios para um Dicionário de Pseudonymos, Iniciais e Obras Anónimas de Escriitores Portuguezes*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1896/reimpressão de 1972, p. 46), se trata de Ramalho Ortigão.

## 1. DA “UNIVERSIDADE ÚNICA” À “DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO”

### 1.1. A “UNIVERSIDADE ÚNICA” E A SUA CRISE NO INÍCIO DO SÉCULO XX

NUMA ORAÇÃO DE *SAPIENTIA* REALIZADA NA UNIVERSIDADE DE COIMBRA na abertura das aulas, em 16 de Outubro de 1907, um dos nossos mais célebres médicos psiquiatras e seu professor, José de Matos Sobral Cid, reflectindo sobre a Universidade portuguesa, afirmava:

Alguns espíritos simplistas, impressionados pela existência secular da Universidade e sobrevivência dos símbolos da sua vida tradicional e corporativa, a isso atribuem sem outra crítica, os vícios da sua organização e os defeitos do seu ensino e julgam-na sumariamente como uma instituição do passado imobilizada nas suas formas originais, vivendo ainda fechada dentro de um estreito espírito de corporação e da mais estreita disciplina mental do escolasticismo.<sup>6</sup>

Esta intervenção é indiciadora dos debates que se passavam na Universidade no princípio deste século. Pode mesmo dizer-se que revela o sentido de algumas linhas caracterizadoras da polémica que a Universidade vai originando durante grande parte do século XX. Mesmo hoje ainda se pressentem traços dessa questão, embora entendida de um modo diferente.

Há que compreender o sentido dessa intervenção de Sobral Cid.

<sup>6</sup> In *Anuario da Universidade de Coimbra*, 1907-1908, p. XXXVII.

A Universidade portuguesa constituía então, no princípio do século, um caso especial no contexto da situação universitária. Com efeito, existia na altura uma só Universidade para todo o território nacional. E esse território não se restringia somente aos cerca de 89.000 Km<sup>2</sup> de Portugal continental e às ilhas da Madeira e dos Açores. Abrangia também os pequenos mas simbolicamente importantes territórios do Oriente, as vastas zonas da África (pouco ou nada significativas neste aspecto, tendo em conta as perspectivas coloniais do tempo), assim como abrangera até 1822 o extenso Brasil, no continente sul-americano, onde, em contraste, havia desde o século XVI uma tradição de universidades espanholas. Mesmo após a independência do Brasil, curiosamente mas em coerência com o sistema português, não se proporcionou de imediato a fundação de universidades, mas apenas a criação de escolas autónomas. Só em 1920 vamos encontrar a primeira universidade – a Universidade do Brasil, sediada no Rio de Janeiro<sup>7</sup>.

Criada, como é sabido, pelo rei D. Dinis em Lisboa, no ano de 1290, por apelo do clero, mas transferida definitivamente para Coimbra em 1537, depois de por aqui ter passado no século XIV, era, pois, ainda nesse princípio do século XX, a única universidade. Existira uma universidade jesuítica, em Évora, importante cidade eclesiástica, de 1559 a 1759, mas terminara com a expulsão da Companhia de Jesus. Para além disso, apenas se conhece a existência de alguns colégios religiosos que asseguravam a educação em áreas de Humanidades. No século XIX escolas politécnicas e médico-cirúrgicas foram sendo instituídas, em Lisboa e no Porto, assim como o foi na capital um Curso Superior de Letras, à margem da Universidade, o que estava de acordo com a inspiração das práticas da Convenção francesa, que defendera a extinção das universidades, consideradas instituições de *Ancien Régime*, e a fundação de escolas autónomas.

Em todo este contexto, a Universidade de Coimbra, logo desde o início de características régias, apesar do seu selo eclesiástico mantinha-se ligada ao poder central, segundo uma lógica de poder que tem sido classificada de “jaco-

<sup>7</sup> Ver o livro, já antigo, mas interessante pela informação, de Ernesto de Souza Campos, *Educação Superior no Brasil*, Ministério da Educação, 1940, p. 254 ss.

bina”, “napoleónica” (impropriamente neste caso) ou “pombalina” (tendo em conta a política de “despotismo iluminado” do Marquês de Pombal, a quem se deve a famosa reforma da Universidade de 1772). Por isso, embora aceitando a realidade de uma crise na Universidade, Sobral Cid não considera que essa crise derivasse da sua condição tradicional e corporativa. Ao invés, pensava que dessa condição apenas restavam os símbolos e não a organização. A causa da crise seria sim a falta de sentido de autonomia que revelava a nossa Universidade, bem como a carência de uma política central de investigação científica e de instrução superior. E comparava a Universidade de Coimbra com as suas congéneres inglesas, que assumiam com vantagem o seu estatuto de universidades tradicionais, e com as universidades americanas, caracterizadas pelo cruzamento da realidade corporativa com a realidade liberal e capitalista:

Oxford e Cambridge, as antigas e celebradas Universidades inglesas, disfrutam hoje ainda o seu opulento património e rendas senhoriais, administrando-se e governando-se livremente na independência mais absoluta do poder. São verdadeiras corporações autónomas – *self governing* e *self supporting* – instituições nacionais fazendo corpo com o Estado, sem terem sido absorvidas por ele. Com dotações não menos opulentas, com a mesma autonomia e independência, mas com outra flexibilidade pedagógica, se têm desenvolvido e estão erguendo em nossos dias, edificadas pela munificência dos milionários, pela iniciativa das corporações e dos estados, as libérrimas Universidades dos Estados Unidos.<sup>8</sup>

E ainda comparava a Universidade de Coimbra com o modelo da Universidade alemã, em que se conciliavam a suprema finalidade educativa do Estado e as liberdades corporativas:

O que é uma Universidade alemã? Tal como a definiu W. Humboldt, sábio estadista de actos e ideias e fundador intelectual da Universidade de Berlim, criada em 1809 em memoráveis circunstâncias:

<sup>8</sup> *Ob. cit.*, p. XXXIX.

- Uma Instituição educativa do Estado para a instrução das profissões científicas, e uma corporação privilegiada de sábios, cujas supremas funções devem ser a livre investigação dos conhecimentos humanos.
- O ensino confundido na ciência; um grémio de sábios independentes, trabalhando pela ciência e simultaneamente encarregados pelo Estado de instruir a juventude da Nação.<sup>9</sup>

## 1.2. A REPÚBLICA, A DITADURA MILITAR E O ESTADO NOVO: AS NOVAS UNIVERSIDADES SEMPRE VINCULADAS AO ESTADO

A UNIVERSIDADE PORTUGUESA vai sentir algumas modificações significativas com a queda da Monarquia Constitucional e o advento da Primeira República, em 1910. Com efeito, no ano seguinte, em Março de 1911, são criadas finalmente duas novas universidades, nos dois maiores centros urbanos – Lisboa e Porto – onde existiam já as referidas escolas independentes. No entanto, durante os escassos e conturbados dezasseis anos que durou o regime republicano demoliberal não se criou uma “ideia” de Universidade. Ou seja, a Universidade portuguesa, agora as três universidades portuguesas, mantiveram o seu estatuto de universidades ligadas umbilicalmente ao Estado, lutando embora pela sua autonomia, que – de acordo com as circunstância políticas – ora lhes era parcialmente concedida ora lhes era coarctada. E algo de idêntico se passou no tempo da Ditadura Militar (1926-1932) e no “Estado Novo” de Oliveira Salazar (1932-1968) e de Marcello Caetano (1968-1974), regime este que constituiu uma espécie de “fascismo à portuguesa”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> *Idem*, pp. XLI-XLII.

<sup>10</sup> Sobre a nossa interpretação acerca do Estado Novo, vide “‘Estado Novo’ em Portugal: ensaio de reflexão sobre o seu significado”, in *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, vol. XXIII, n.º 1, Junho 1997, pp. 5-32. Também publicado, com o título “‘Estado Novo’ em Portugal (1932-1974): Reflexões sobre o seu significado”, in

Durante a Ditadura Militar, em 1930, foi fundada a Universidade Técnica de Lisboa. Englobava uma série de escolas existentes na capital com uma vocação técnica – nas áreas de engenharia, de agronomia, de veterinária e de economia e finanças – e entendia-se no contexto das concepções pragmáticas que foram significativas nos regimes autoritários do tempo. Todavia, a transformação das referidas escolas independentes em “Universidade” parece também revelar a tendência corporativa orgânica, que iria caracterizar o Estado Novo.

Neste, dificilmente conviviam a ideia tradicional de “corporação de professores e alunos”, com as suas autonomias, que, tendo como modelo a Universidade medieval e cristã, era tomada como exemplo, e a prática autoritária, que supunha a ingerência do Estado na vida universitária, como em todas as outras áreas da vida social <sup>11</sup>. Por isso a própria Universidade Católica teve muitas dificuldades em instalar-se em Portugal, apesar do catolicismo ser a primeira religião do país e até ser apresentado como modelo de religião pelo “Estado Novo”. Na verdade, só em 1967 se pode falar do início do seu funcionamento, embora mesmo a partir daí a sua instalação fosse autorizada pelo Estado com todas as cautelas, que só foram sendo ultrapassadas nos anos 70 <sup>12</sup>.

Entretanto e finalmente, no contexto de um Império colonial em risco, desde os anos 50 integrado unitariamente (e nunca federativamente) no Estado português sob a forma de “Províncias Ultramarinas”, o Estado Novo criou as

*España - Portugal. Estudios de Historia Contemporánea.* Dirigido por Hipólito de la Torre Gómez e António Pedro Vicente. Madrid, Editorial Complutense, 1998, pp. 65-88.

<sup>11</sup> Vide o nosso livro *A Universidade e o Estado Novo*, Coimbra, Minerva, 1999.

<sup>12</sup> Sobre as origens e a criação da Universidade Católica Portuguesa, vide Manuel Clemente, “Universidade Católica: uma realização de longas expectativas” e António Montes Moreira, “O Cardeal Cerejeira, fundador da Universidade Católica Portuguesa”, in *Lusitania Sacra*, 2ª. Série, respectivamente, tomo VI e tomo II, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 1994 e 1990, pp. 15-29 e 169-221. Vide também o nosso ensaio “Os católicos e a Universidade no Estado Novo de Salazar”, a publicar nas actas do *VI Congreso Internacional sobre la Historia de las Universidades Hispánicas*, realizado em Valencia (Espanha) em Novembro de 1999.

primeiras universidades para além do espaço europeu, em Angola e Moçambique. E mesmo assim elas foram, no seu início, 1962, baptizadas de “Estudos Gerais Universitários”, por se entender que davam apenas parte dos cursos que seriam concluídos na “Metrópole”. Só alcançaram a plena dignidade universitária em 1968.

### 1.3. A CRISE DO ESTADO NOVO E OS INÍCIOS DO PROCESSO DE “DEMOCRATIZAÇÃO” DO ENSINO SUPERIOR

MAS, O ESTADO NOVO ia perdendo cada vez mais, no terreno universitário como noutras áreas, o seu sentido de “autoridade” e de “ordem”. Se algumas lutas estudantis dos anos 40 e 50 tiveram um sentido pelo menos aparentemente “corporativo”, elas assumiam cada vez mais um carácter político. Já se verificou isso nos anos 40, no fim da Segunda Guerra Mundial, quando se acalentou a esperança da democratização do país, mas sobretudo é evidente o carácter de revolta política nos anos 60, por pressão da Guerra Colonial, iniciada em Angola em 1961, e dos movimentos estudantis de Maio de 1968 em França<sup>13</sup>. As reivindicações eram, na ordem académica, favoráveis a um sindicalismo estudantil, ampliando conceitos revolucionários dos finais dos anos 20, e, na ordem política propriamente dita, tinham o carácter de luta pela democracia e contra o autoritarismo e o colonialismo. As ideias marxistas, de tipo soviético ou maoista, ecoavam nestas lutas, bem como as concepções de liberdade de tipo católico ou cristão progressista.

Por outro lado, as reformas da educação dos anos 70, da época de Marcello Caetano, tendentes a uma “democratização” da escola, com um sensível alargamento

<sup>13</sup> Vide Álvaro Garrido, *Movimento estudantil e crise do Estado Novo. Coimbra 1962*, Coimbra, Minerva, 1996, o texto de carácter memorial de Celso Cruzeiro, *Coimbra, 1969*, Porto, Afrontamento, 1989, e o ensaio de Nuno Caiado, *Movimentos estudantis em Portugal: 1945-1980*. Prefácio de Jorge Sampaio. Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1990.

mento da rede escolar do ensino “preparatório” e “secundário”, revelavam um aumento cada vez mais substancial de estudantes, que em breve se iria notar também na Universidade. Numa população, *grossa modo*, de cerca de 9 milhões de habitantes, passa-se de cerca de 38.500 estudantes do ensino superior em 1968, no fim da era de Salazar, para cerca de 58.500 em 1974, ano da nossa revolução democrática.<sup>14</sup>

Além disso, em 1973, por iniciativa do ministro Veiga Simão, criam-se novas universidades ou institutos universitários, depois convertidos em universidades. Foram elas a Universidade Nova de Lisboa, que deveria ser uma universidade piloto de experiências de investigação e ensino, a Universidade do Minho, a Universidade de Aveiro e a Universidade de Évora. Estas três últimas eram pensadas com uma finalidade de ordem essencialmente tecnológica.

<sup>14</sup> Os dados estatísticos aqui apresentados e ao longo de todo este estudo podem consultar-se no *Anuário Estatístico de Portugal. Statistical yearbook of Portugal*, referente a cada ano. Também se utilizaram alguns dados do *Anuário do Ensino Superior*, publicação anexa ao jornal *Público*, e do suplemento *Guia do Estudante*, anexo publicado anualmente pelo jornal *Expresso*.



## 2. CONTEXTOS POLÍTICOS E TENDÊNCIAS ESTATÍSTICAS DO ENSINO SUPERIOR PORTUGUÊS

### 2.1. OBJECTIVOS "SOCIALISTAS" DA REVOLUÇÃO DE 1974, AS SUAS ALTERAÇÕES E AS SUAS CONTRADIÇÕES

A REVOLUÇÃO MILITAR E POPULAR DE 25 DE ABRIL DE 1974 trouxe consigo uma onda de modificações estruturais na vida portuguesa. Em primeiro lugar, terminou finalmente com o sistema autoritário que vigorava após 1932/1933 (com antecedentes desde 1926), embora com algumas modificações no seu processo nos últimos anos da sua vida. Ou seja, em síntese muito sumária, extinguiu o "Estado Novo", na sua versão marcelista ("Renovação na continuidade"), regime de tipo autoritário, corporativo, nacionalista e colonial, com partido único e que se mantinha graças a uma política de repressão, de censura e de polícia. Daí que o Programa das Forças Armadas da Revolução de Abril tivesse como primeiro objectivo "democratizar". E, ligado a esta ideia, assumisse como segundo princípio a ideia e a prática de "descolonizar", pondo fim a uma guerra – a "Guerra Colonial" (como ficou conhecida depois do 25 de Abril) ou as "Campanhas Ultramarinas" (designação oficial do Estado Novo) – que durou cerca de treze anos. Finalmente, o programa da Revolução tinha como objectivo "desenvolver", ultrapassando assim um estágio que se considerava de atraso em relação à maioria dos países da Europa, no domínio económico-social e cultural, que ainda hoje parece manter-se de forma significativa <sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Vide "Em relação à Europa Portugal está atrasado 50 anos", in *Expresso*, 10.6.2000, p. 1 e 2.º caderno.

Tendo sido este programa interpretado de forma socialista, ou pelo menos socializante, e tendo-se verificado evidentes tentativas de controlo comunista – embora ultrapassadas depois do golpe de 25 de Novembro de 1975, resultante da acção de um grupo de militares contra o radicalismo, com o apoio do Partido Socialista e do Partido Popular Democrático –, a Revolução trouxe, naturalmente, consigo afirmações de “democratização” e de “socialização” do ensino. Elas vinham, de resto, na sequência das lutas estudantis dos anos 60, com algumas sequelas nos anos 70. Desta forma, surgiram medidas revolucionárias que criaram um clima de desorganização no ensino em geral e na Universidade em especial, com passagens administrativas, saneamento de professores, alterações curriculares de acordo com concepções marxistas, processos de ingresso massivo no ensino superior (precedido da experiência do “serviço cívico”) sem atender aos critérios até aí adoptados de selecção dos alunos ou a outros quaisquer, etc. A reorganização da Universidade em novos moldes, tendo em conta a democracia que se instalara em Portugal, só se inicia com o findar do processo revolucionário, após a aprovação da Constituição de 1976 e a tomada de posse do primeiro governo constitucional, tendo como ministro da Educação e Investigação Científica (1976-1977), depois convertido em ministro da Educação e Cultura (1978), o socialista Mário de Sottomayor Cardia.

No entanto, a Constituição que foi aprovada tinha uma linguagem e objectivos socialistas, que manteve (mais como intenção do que como prática consequente) durante mais de dez anos, apesar das revisões que sofreu<sup>16</sup>.

Logo nos primeiros artigos da versão de 1976, Portugal era apresentado como “uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes” (artigo 1.º), “que tem por objectivo assegurar a transição para o socialismo mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas

<sup>16</sup> A Constituição, aprovada em 2 de Abril de 1976, foi objecto de sucessivas revisões em 1982, 1989, 1992 e 1997. As versões da Constituição encontram-se na edição *Constituição da República Portuguesa. As 5 versões após 25 de Abril*, Porto, Porto Editora, 1998.

classes trabalhadoras” (artigo 2.º). Só em 1992, depois de algumas alterações formais menos significativas, introduzidas nas revisões constitucionais anteriores, se abandonou a alusão marxista à “sociedade sem classes”, substituída pela fórmula mais branda e consensual de “sociedade livre, justa e solidária”.

Desta forma, os artigos da Constituição que dizem expressamente respeito à Educação e em concreto ao ensino superior, sempre essencialmente mantidos em todas as revisões, não deixam de se ressentir deste selo socialista inicial e das próprias contradições do sistema.

Independentemente do artigo sobre a “Liberdade de aprender e ensinar” (artigo 43.º), próprio de qualquer Constituição liberal, no capítulo III (primeira versão) ou IV (outras versões), “Direitos e deveres culturais”, para além de se proclamar a intenção geral de promover a “democratização da educação” (artigo 73.º, n.º 2), apresenta-se como um dos objectivos políticos “estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino” (artigo 74.º, n.º 3 ou n.º 2, alínea e). Por outro lado, referindo em especial o “Acesso à Universidade”, o artigo 76.º na primeira versão estipulava: “O acesso à Universidade deve ter em conta as necessidades do país em quadros qualificados e estimular e favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras”. Esta fórmula marxista, que se manteve na versão de 1982, com pequenas modificações, só se alterou também em 1992, sendo substituída pela seguinte, que se manteve na última versão, de 1997: “O regime de acesso à Universidade e às demais instituições de ensino superior garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país” (artigo 76.º, n.º 1).

## 2.2. A EXPLOÇÃO DA FREQUÊNCIA UNIVERSITÁRIA

DEVIDO A ESTAS CONDIÇÕES, mas também devido, genericamente, às naturais alterações demográficas, e, especificamente, à descolónização e à chegada de maiores contingentes de potenciais estudantes universitários vindos do “Ultra-

mar", bem como dos países de emigração, a Universidade viu subir em flecha a sua frequência, nomeadamente em 1976-1977, em que se deu um acréscimo de cerca de 16.000 alunos. E um aumento substancial continuou a verificar-se em ritmos regulares, apesar de se terem implantado diversas regras para o ingresso no ensino superior público, sucessivamente modificadas e nunca consideradas satisfatórias até hoje, tendo como referência um *numerus clausus* para cada curso, sempre discutível, mas, neste caso, meramente artificial, pois é calculado mais em função das possibilidades de integração por parte das universidades do que das necessidades de licenciados em cada área.

Tomando em atenção os anos lectivos da primeira metade desta década de 90, pode salientar-se que de cerca 150.000 alunos no princípio do decénio se passou sensivelmente para mais de 300.000 em 1995-1996. E, utilizando, com mais precisão, os últimos dados estatísticos oficiais de 1997, pode dizer-se que, para uma população estimada em 1996 de 9.927.400 habitantes, existiam, com referência à matrícula de 1995-1996, 319.525 estudantes no ensino superior, público e privado, ou seja, cerca de 3,2 alunos para 100 habitantes.

Por outro lado, é evidente também o fenómeno de "feminização" do ensino superior. No início da década de 80 as mulheres começam a ultrapassar o número dos homens. Segundo as últimas estatísticas oficiais, já citadas, referentes a 1995-1996, no ensino público havia 110.925 mulheres para 92.931 homens, ou seja 54,41% de mulheres, e no ensino privado 69.581 mulheres para 46.088 homens, isto é, 60,15 % de mulheres.

### 3. CONTRADIÇÕES DA SOCIEDADE PORTUGUESA E DA POLÍTICA DE ENSINO

#### 3.1. ENSINO SUPERIOR PÚBLICO-ENSINO SUPERIOR PRIVADO, ENSINO UNIVERSITÁRIO – ENSINO POLITÉCNICO

A ORGANIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR EM PORTUGAL ressen-te-se das grandes contradições da sociedade portuguesa.

A primeira contradição já a divisámos: é a contradição resultante de um texto constitucional marcado por fórmulas socialistas ou socializantes e da prática neoliberal de governos assegurados por partidos no poder, o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata, aquele, que – a nosso ver – se afastou de uma teoria de “socialismo original”, que constituía a sua bandeira, para transigir com as realidades do mercado e da política pragmática internacional e europeia, e o segundo que praticamente esqueceu as suas características sociais-democráticas para ser um partido de características e intenções liberais.

Portugal passou, depois da Revolução, nos anos 70 e 80, por graves dificuldades económicas, devido à desestabilização da sua economia, que se ressentiu inicialmente não só da “perda do Império” mas também de uma política revolucionária de nacionalizações não devidamente gerida. Por isso, os governos acabaram por se lançar, em oposição, e também devido às regras impostas pela sua integração na Comunidade Europeia (1986), depois chamada União Europeia, numa política económica de liberalização.

Algo de idêntico sucedeu com a política educativa relativa ao ensino superior. Os governos não foram capazes de enfrentar, com soluções de alargamento significativo do ensino público, ou do “ensino estatal”, as exigências

de uma população cada vez maior e mais ávida de alcançar o ensino superior. E os governos sentiram também a impossibilidade de, através do ensino público, inverter as estatísticas desfavoráveis do *ratio* estudantes de ensino superior/população, que eram negativas para a imagem de Portugal na Europa. Desta forma, lançaram mão de métodos neoliberais imperfeitos, permitindo a abertura pouco controlada de instituições de ensino superior privado. Ao mesmo tempo dava-se, devido a uma justificação jurídica formal, à Universidade Católica o estatuto de “universidade pública” ou de “universidade concordatária” (porque a sua base jurídica resulta da Concordata do Estado com a Santa Sé, de 1940<sup>17</sup>) com praticamente todas os direitos de uma “universidade pública”<sup>18</sup>. Por isso o reitor da Universidade Católica tem assento no CRUP (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas), só constituído pelos máximos representantes das universidades públicas ou universidades estatais.

Assim, de uma situação anterior ao 25 de Abril em que quase não havia ensino superior privado passou-se, nomeadamente depois dos anos 80, a uma situação marcada pela presença significativa de universidades e institutos politécnicos particulares ou outros denominados cooperativos, que são igualmente

<sup>17</sup> O artigo XX da Concordata entre Portugal e a Santa Sé, assinada no Vaticano em 7 de Maio de 1940, afirma no seu primeiro parágrafo: “As associações e organizações da Igreja podem livremente estabelecer e manter escolas particulares paralelas às do Estado, ficando sujeitas, nos termos do direito comum, à fiscalização deste e podendo, nos mesmos termos, ser subsidiadas e oficializadas.” Este artigo e a Concordata, no seu conjunto, geraram opiniões diferentes quanto à interpretação da natureza jurídica da Universidade Católica, prevalecendo, todavia, no plano prático, a concepção de que ela é uma “pessoa colectiva de interesse público”, de acordo com a letra do decreto-lei n.º 307/71, de 15 de Julho.

<sup>18</sup> Sobre estas e outras questões de interpretação jurídica das universidades, ver Marcelo Rebelo de Sousa, *A natureza jurídica da Universidade no direito português*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1992. Ver também a reflexão crítica de Vital Moreira – entre outros artigos, “A universidade pública residual”, in *Público*, 12.8.1997, e “A ficção do ensino ‘concordatário’”, in *Público*, 18.4.2000.

privados, embora com uma orgânica diferente. Apenas para se perceber as suas proporções em número de alunos, salientemos que no referido ano lectivo de 1997-1998 de 344.368 alunos existentes no ensino superior, 110.450 pertenciam ao ensino particular e cooperativo e 10.327 à Universidade Católica<sup>19</sup>. Ou seja, o peso deste tipo de instituições, no seu conjunto, é de cerca de 35%. Especificando um pouco melhor, dir-se-á que, para além de múltiplos institutos, existem nove universidades privadas sediadas em Lisboa ou no Porto, mas em alguns casos com pólos em outras cidades (Caldas da Rainha, Figueira da Foz, Vila Nova de Famalicão e Ponte de Lima). A Universidade Católica tem pólos em Braga, Lisboa, Porto, Leiria, Viseu, Figueira da Foz e Funchal.

Mas, essa componente privada e “concordatária” do ensino superior tem outras características que a tornam mais original e imperfeita no plano de um sistema que chamaríamos neoliberal. O Estatuto da Carreira Docente Universitária (decreto-lei n.º 448/79, de 13 de Novembro, ratificado, com alterações, pela lei n.º 19/80, de 16 de Julho), através do esclarecimento que lhe foi dado pelo decreto-lei n.º 378/86, de 10 de Novembro, não impede, ou antes possibilita, que um professor do ensino público em “tempo integral” leccione regularmente em uma ou mais universidades privadas<sup>20</sup>. E, tendo em conta que a Universidade Católica adquiriu, por interpretação da lei, o estatuto de “universidade pública” ou de “utilidade pública”, é até possível a um professor de uma universidade do Estado ser docente na Universidade Católica sem perder quaisquer regalias que lhe concede o estatuto de ser professor do ensino público em “dedicação exclusiva”.

<sup>19</sup> Dados extraídos do *Anuário do Ensino Superior, Suplementária, Público*, 5 de Junho de 1999, p. 5.

<sup>20</sup> O referido decreto-lei afirma, no n.º 1 do seu artigo 1.º: “A acumulação de funções docentes por parte dos professores do ensino superior público em regime de tempo integral [...] com o exercício de funções docentes do ensino superior particular e cooperativo só é permitida desde que a soma das horas semanais de serviço em aulas ou seminários resultante daquela acumulação não ultrapasse o máximo de doze horas”. Entretanto no artigo 2.º proíbe-se a acumulação de funções aos docentes em “dedicação exclusiva”.

A prática não contradiz a lei. Bastantes professores das universidades públicas (e até assistentes, que deveriam encontrar-se, essencialmente, em regime de formação, tendo em vista o seu doutoramento) leccionam em uma ou mais universidades privadas. Justificam essa situação, em primeiro lugar, na legislação existente a que nos referimos, mas também, num plano político ou ético, nos baixos vencimentos que auferem na Universidade pública a que se encontram vinculados e que, normalmente, lhes deu a formação: um professor catedrático em dedicação exclusiva, no topo da carreira, auferir no máximo um vencimento líquido de cerca de 540.000 escudos, ou seja, pouco mais de 2.693 euros, por mês e durante 14 meses, enquanto um professor auxiliar, recém-doutorado, recebe cerca de 335.000 escudos, isto é, mais ou menos 1.670 euros, em qualquer dos casos para além do que (legalmente) podem receber em outros proventos, tais como direitos de autor e pagamento de conferências<sup>21</sup>. Ou então justificam essa prática na “liberdade de ensinar”, afirmando que contribuem, deste modo, pela via pública e particular, cooperativa ou “concordatária”, para o desenvolvimento do ensino em Portugal.

Este tem sido um dos pontos quentes da polémica universitária e de crítica aos vários ministérios que fomentaram este sistema ou o aceitaram sem grandes correcções (embora promettessem punir abusos). De acordo com uma terminologia já utilizada, “abrasileirou-se” o sistema universitário português, tendo em conta o modelo ou a prática promíscua existente (ou que existiu) no Brasil, mas que é muito mais evidente em outros países da América latina. Acima de tudo, o que se pode dizer é que medidas de emergência, aplicadas sem grandes cuidados e sob pressão de *lobbies*, levaram a abastardar o nosso sistema de ensino superior, que nem sequer se pode comparar ao sistema liberal anglo-saxónico, onde as leis da concorrência evitaram a confusão entre regimes de ensino diferentes e competitivos. Desta forma, as universidades privadas, longe de terem constituído o seu próprio corpo docente fixo e de terem as suas leis de mercado, concorrem com as universidades públicas, embora seja em boa parte a

<sup>21</sup> Vide Estatuto da Carreira Docente Universitária, artigo 70.º, n.º 3.

elas que devem a sua existência. Isto dito apenas como juízo de realidade, sem pretender pôr em causa a sua criação e continuidade, as qualidades de algumas destas instituições e o trabalho honesto praticado por professores que acumulam funções em universidades públicas e universidades privadas ou na Universidade Católica.

Mas, deve dizer-se que as universidades públicas são geralmente as mais procuradas, até porque a sua frequência foi quase gratuita até 1998, em que um aluno (por aplicação de uma lei de 1941, não revogada nem alterada <sup>22</sup>) pagava a soma de 1.200 escudos por ano, ou seja, cerca de 6 euros. Actualmente, devido à muito discutida Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, de 16 de Setembro de 1997 <sup>23</sup>, a propina passou a ser de 58.900 escudos anuais, isto é, um pouco menos de 294 euros (bastante inferior ainda às propinas pagas nas universidades privadas, que rondam os 2.000 euros por ano ou mesmo mais). Deste modo, segundo esta lei, pretendia-se apenas actualizar a verba da legislação de 1941, “através da aplicação do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística” <sup>24</sup>, e não contrariar o espírito da lei constitucional que – conforme vimos – tinha como objectivo “estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino”. O aumento efectivo das propinas e o movimento de protesto estudantil que o acompanhou demonstram mais uma

<sup>22</sup> Decreto-lei n.º 31 658, de 7 de Novembro de 1941. É curioso que este decreto-lei apresenta assumidamente essa alteração (expressamente referida em tabela anexa) como um “aumento”: “Vai fazer-se agora não propriamente a actualização, mas um aumento que marque a tendência para aproximar o sistema geral das taxas a pagar pelos outros serviços públicos. O justo era actualizá-las, mas entendeu-se que neste momento não se poderia ir até aí” (Preâmbulo). Este aumento provocou a primeira manifestação estudantil que se verificou durante o Estado Novo que, no entanto, teve ainda um carácter “corporativo” (vide o nosso livro *A Universidade e o Estado Novo*, Coimbra, Minerva, 1999, pp. 196-197).

<sup>23</sup> Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro.

<sup>24</sup> Lei cit., artigo 14.º, n.º 3. A lei não se refere expressamente ao quantitativo citado. Porém, através do cálculo referido, foi calculada a verba de 58 900 escudos.

vez as contradições do sistema, que serão ainda mais relevantes se for demonstrado que o acréscimo real da contribuição dos estudantes não tem sido revertido “para o acréscimo de qualidade do sistema” de ensino, de acordo com a letra da lei<sup>25</sup>.

Apesar do que foi dito, a rede das universidades públicas cresceu substancialmente depois dos anos 70, nomeadamente depois de 25 de Abril de 1974, procurando assim superar-se o atraso de desenvolvimento. Actualmente, para além de um instituto universitário autónomo – o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), fundado em 1972, mas que só assumiu carácter universitário em 1974 – e de outras escolas ou academias de ensino específico, de que são exemplo as unidades integradas no ensino militar, existem catorze universidades estatais em Portugal:

A Universidade Aberta, de criação recente (1988) e sediada em Lisboa, embora com delegações regionais, tem características especiais e uma vocação de ensino à distância. A Universidade de Coimbra é, como foi dito, a mais antiga, pois remonta aos fins do século XIII, apesar de só no século XVI se ter instalado definitivamente naquela cidade. As Universidades de Lisboa e do Porto, recorde-se, foram fundadas em 1911, no contexto das reformas de instrução da Primeira República, e a Universidade Técnica de Lisboa foi criada em 1930, no tempo da Ditadura Militar. A Universidade Nova de Lisboa surgiu em 1973. As restantes universidades, de criação recente, algumas (como se disse) do fim da época marcelista, distribuem-se assim no espaço português: ao norte, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, em Vila Real, Chaves e Miranda do Douro, e Universidade do Minho, em Braga e Guimarães; Universidade de Aveiro e Universidade da Beira Interior, na Covilhã, ou seja, respectivamente, no centro litoral e no centro serrano; no sul, Universidade de Évora, de criação recente, mas que se revê numa tradição universitária do século XVI, e Universidade do Algarve, em Faro; nas ilhas, Universidade da Madeira, situada no Funchal, e Universidade dos Açores, dividida por três ilhas e por três cidades, São Miguel - Ponta Delgada, Terceira - Angra do Heroísmo e Faial - Horta.

<sup>25</sup> *Idem*, artigo 13.º, n.º 3.

Como situação especial e por isso não contabilizada atrás, existe, desde 1988, a Universidade da Ásia Oriental, englobada na Fundação de Macau, e que está sediada na ilha de Taipa, em Macau, região chinesa sob a administração portuguesa desde o século XVI e que terminou no fim de 1999. Apesar disso e devido aos acordos com o governo chinês, continua, até certo ponto, a ter alguma ligação com o conjunto das universidades portuguesas.

Estas universidades são, naturalmente de dimensão muito diferente, tendo uma frequência de estudantes que vai desde um número de cerca 2.000 alunos (na Universidade da Madeira) a números elevados (tendo em conta a pequena grandeza do país), de cerca de 20.000 alunos nas Universidades de Lisboa (“Clássica” e Técnica), Porto e Coimbra. Também a data da sua organização é reveladora das mudanças operadas no sistema universitário. Se as universidades mais antigas – Coimbra, Lisboa, Porto e Técnica de Lisboa – se organizam por faculdades ou institutos, as mais modernas têm uma base orgânica departamental, considerada menos rígida e mais favorável à interdisciplinaridade.

Além disso, no ensino superior público há situações nem sempre claras quanto à natureza e aos objectivos das instituições. Nomeadamente, nem sempre há uma distinção perfeita, ao nível dos objectivos da formação e da competência de atribuição dos graus, entre o ensino universitário e o ensino politécnico, constituído este por escolas de tecnologia e de educação. Este ensino politécnico deveria constituir um nível de ensino superior mais prático e mais profissionalizante, tal como parece deduzir-se da Lei de Bases do Sistema Educativo, de 14 de Outubro de 1986<sup>26</sup>. Todavia, começando por ministrar bacharelatos e também por atribuir – e foi a través desta a figura que se ampliaram as suas competências – “diplomas de estudos superiores especializados” (Lei de Bases, artigo 13.º, n.º 4), neste momento já confere licenciaturas e parece assumir o desejo, sempre crescente, de se transformar em ensino universitário, embora a formação científica que vigora nos institutos politécnicos, ao nível da investigação, seja ainda bastante modesta.

<sup>26</sup> Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, artigo 11.º, n.º 3 e 4.

Seja como for, o que se pode dizer é que o ensino politécnico público surgiu um pouco por todo o país, agregando por vezes escolas e institutos já há muito existentes – dezasseis institutos politécnicos independentes, para além das escolas de saúde e de mais algumas com outras funções. Possui um corpo docente, em termos da graduação, geralmente menos qualificado do que as universidades. Há, no entanto, casos, em que o ensino politécnico se encontra ligado institucionalmente às universidades, como sucede nas Universidades de Aveiro e do Algarve. As escolas de ensino politécnico particulares e cooperativas, que se contam por algumas dezenas, difundem-se, igualmente, por todo o país e com características e objectivos idênticos aos do ensino politécnico público.

### 3.2. CENTRALISMO, NEOLIBERALISMO, CORPORATIVISMO E AUTONOMIA – AS EVENTUAIS PERVERSÕES DE UMA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA REGULADA

SE HÁ AMBIGUIDADES na relação ensino universitário público–ensino universitário privado e ensino universitário–ensino politécnico, pode dizer-se que o mesmo se passa na relação entre o poder central, e as suas capacidades interventivas em matéria de ensino, e a liberdade e a autonomia. Esta é, efectivamente, conforme já se deduziu, uma questão fundamental do ensino superior em Portugal.

Por um lado, como vimos, essa ambiguidade é responsável pelos erros cometidos no que diz respeito ao ensino privado. Ou seja, um neoliberalismo permissivo possibilitou a “auto-organização” de universidades e institutos particulares e cooperativos, por vezes sem estruturas adequadas e vivendo à custa dos docentes do ensino superior público. Em certos casos mesmo, possibilitou o funcionamento de cursos não aprovados, com as trágicas consequências para os alunos neles matriculados.

Por outro lado, a alteração constitucional de 1982 (artigo 76.º, n.º 2) reintroduziu a ideia da autonomia universitária<sup>27</sup>, confirmada depois pela lei da “Autonomia das Universidades” (lei n.º 108/88), aprovada em Assembleia da

República e publicada em 24 de Setembro de 1988, a que já se chamou a “*Magna Charta* das Universidades portuguesas”, e pela aprovação dos estatutos das diversas universidades.

Ao conceder a “autonomia científica” e a “autonomia pedagógica” às universidades, a lei confirmou algumas realidades já existentes, embora também as tivesse ampliado, sem evitar, contudo, a manutenção de alguns actos de iniciativa e de aprovação por parte do Governo, uns aceitáveis e desejáveis e outros não tanto. Tem sido difícil e ambíguo aplicar essa autonomia em áreas como o ingresso dos candidatos nas universidades, a alteração curricular de alguns cursos, a fixação do número de alunos por curso, etc. Sobretudo, a autonomia concedida não parece corresponder, em alguns aspectos, a um processo autónomo construído a partir da base, nem a um sistema desburocratizante que tenha devolvido às universidades a sua capacidade construtiva. E as universidades têm por vezes dificuldade em conviver com essa autonomia.

Notemos alguns dos pontos em que nos parecem mais visíveis as contradições geradas pela lei e pela prática:

Em primeiro lugar, a lei de autonomia, por estranho que pareça, deu regras precisas para a formação das estruturas das universidades, inspiradas na lógica basista da “revolução”. Com efeito, prevê-se nessa lei que os principais órgãos colegiais de governo das universidades – Senado e Assembleia de Universidade – deverão ter paridade de número de estudantes e de docentes eleitos (artigo 17.º, n.º 2, b). O reitor é assim, efectivamente, eleito por colégios eleitorais (as Assembleias das Universidades que, para além do acto eleitoral, pela sua extensão, são de difícil funcionamento) com um expressivo número de estudantes e mesmo de funcionários, que podem decidir, em última instância, o resultado das eleições.

<sup>27</sup> Diz o referido n.º 2 do artigo 76.º: “As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira”. Esta afirmação prometedora – que retoma fórmulas já consideradas no tempo da República – não correspondeu totalmente (como veremos) à realidade que depois se veio a pôr em prática através de leis que, na verdade, puseram, até certo ponto, em causa essa autonomia.

Em segundo lugar, apesar da imagem de uma “autonomia administrativa e financeira”, e através dela, reforçou-se na prática a burocracia da já pesada máquina de administração pública e das universidades. O Estado, através da já referida Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior Público, de 16 de Setembro de 1997, reforçou o seu rigor administrativo-financeiro, em certos casos baseado mais no quantitativismo, de que é exemplo a atribuição de um orçamento público fundamentado no número de alunos e no *ratio*, ou, mais precisamente, de acordo com a letra da lei, “rácio padrão, professor/estudante por curso” e “rácio padrão pessoal docente/pessoal não docente” (artigo 6.º, n.º 3), do que na produção-criação pedagógica e científica das universidades. Assim, a Universidade tornou-se, porventura, ainda de mais difícil gestão do que até aqui. E isso é ainda, talvez, mais visível nas universidades antigas, que têm um maior peso institucional e que são por isso menos ágeis na procura de soluções para os seus problemas económico-financeiros. Em muitos casos pode dizer-se que a investigação científica e a qualidade do ensino são sacrificadas aos cifrões orçamentais. Deste modo, já é costume dizer-se que a autonomia universitária, sempre apresentada como um projecto ideal, colide com o pragmatismo do Ministério das Finanças.

Em terceiro lugar, a própria ideia de autonomia, até porque não foi acompanhada de uma revisão do estatuto da carreira docente e de uma mudança de concepções que tornassem efectivamente permeáveis os quadros das universidades a candidatos externos, pode levar à afirmação do seu corporativismo ou neocorporativismo. As universidades correm, pois, o risco de se tornarem verdadeiras cidadelas, onde na verdade não existe um saudável sentido de competição.

Por último, uma vez mais essa própria imagem de autonomia, com a sua sedução mitificadora, reforçada pelo mito que significa já, por si, a Universidade, pode levar ao reforço do tradicionalismo ou do neotradicionalismo universitário. Deste modo, assiste-se nas universidades portuguesas a um retorno das tradições académicas que, se em parte podem ser consideradas salutares por representarem valores culturais – como sucede nas antigas universidades, nomeadamente na sete vezes secular Universidade de Coimbra –, podem conduzir

também a um estranho e artificial fenómeno de “invenção de tradições”, em particular no tocante ao aparecimento de novos trajes académicos e, sobretudo, de novas e abusivas praxes estudantis.

### 3.3. AVALIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES E DA INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA UNIVERSITÁRIA – PRÁTICAS E INTERROGAÇÕES

A AVALIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES – cujas bases foram definidas pela lei n.º 38/94, de 21 de Novembro – incide, nomeadamente, sobre as condições e a qualidade da instalação, dos docentes, da estrutura curricular e dos processos pedagógicos, da investigação científica, da ligação à comunidade e dos projectos de cooperação internacional (artigo 3.º). Está ainda no seu início e numa fase experimental, pelo que não se puderam tirar ilações significativas da sua aplicação. Apesar de o Ministério de Educação ser formalmente a entidade mais representativa no processo de organização e de acompanhamento da avaliação (artigo 10.º), através do Conselho Nacional de Avaliação, nomeado tardiamente e cuja verdadeira função não é muito clara até ao momento, o certo é que, na prática, ela foi entregue a outras entidades, perdendo assim – do nosso ponto de vista – a capacidade para se impor como entidade de intervenção. O seu carácter semicorporativo – a avaliação foi realizada no âmbito da Fundação das Universidades Portuguesas (FUP), para o caso das universidades públicas, e no âmbito da Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado (APESP), no caso das instituições particulares e cooperativas –, a sua morosidade e a ausência de critérios claros para a organização dos relatórios de avaliação interna e externa, faz com que tenha, por enquanto, um carácter mais de diagnóstico do que de terapêutica interventiva, não concorrendo assim, de forma eficaz, para resolver os problemas graves da Universidade. Se os *rankings* das universidades podem ser uma forma perversa de as caracterizar e avaliar, também é certo que podem gerar processos saudáveis de competição.

Quanto ao caso específico da avaliação das universidades privadas, é certo que foi criado um “grupo de missão”, especialmente organizado para analisar

as suas alegadas incorrecções. Todavia, não se debruçou propriamente sobre a sua realidade através de visitas às instituições, limitando-se a uma mera análise documental. Desta forma, os seus resultados, publicitados de uma forma genérica em Fevereiro de 2000, provocaram preocupações do Ministério da Educação quanto ao futuro de várias unidades, a par de críticas dos analistas quanto ao modo como se realizou o seu trabalho e como se deram a conhecer as suas conclusões<sup>28</sup>. O estado crítico de algumas das universidades privadas, que se veio a denunciar com maior significado no princípio de 1999<sup>29</sup> e que teve o seu clímax, há pouco tempo atrás, com o escândalo da Universidade Moderna, ou dos seus responsáveis, não nos parece, de resto ser justo para as instituições que trabalham com seriedade, mesmo que à custa de professores das universidades do Estado. Na verdade, o governo há muito poderia ter corrigido erros, de uma evidência impressionante, o que tem vindo a adiar e que pode vir a proporcionar verdadeiras situações de falência.

A avaliação dos centros de investigação científica ligados à Fundação para a Ciência e a Tecnologia e ao Ministério da Ciência e da Tecnologia, ministério de formação recente dado que anteriormente o Ministério da Educação geria também os problemas da ciência, teve um sentido mais eficaz, actualizado e universal. As equipas de avaliação são compostas por membros maioritariamente estrangeiros e os resultados tiveram um sentido de avaliação efectiva, rapidamente publicados, com gradações definidas – *poor, fair, good, very good e excellent* – e com efeitos reais no aumento de financiamento das melhores unidades ou das mais carenciadas. Aliás, os números das estatísticas oficiais que se conhecem provam já um aumento significativo de investimento na investigação científica: quase o dobro de 1990 para 1995. E, se passarmos desta lógica do aumento de capital investido (com números ainda relativamente baixos em

<sup>28</sup> Cfr., por exemplo, *Público*, 20.2.2000. Ver sobretudo António Barreto, "Uma decisão inquietante".

<sup>29</sup> Cfr. *Público*, 14.1.1999. Ver o artigo "Superior privado à beira do colapso" e de António Barreto, "A excelência ou a falência".

confronto com os países ditos desenvolvidos), para o aumento de doutorados (cerca de 10% ao ano) ou para a qualidade e internacionalização da investigação, repararemos com facilidade que se verifica uma sensível melhoria na ciência portuguesa. No entanto, é duvidoso que, mercê da divisão persistente (talvez compreensível no início) entre os Ministérios da Educação e da Ciência e da Tecnologia, a dinâmica científica que se verifica possa agir de forma eficiente sobre o ensino universitário, que cada vez parece apresentar-se mais como um “ensino escolar”, regido pela lógica de “objectivos pedagogistas” e “profissionalizantes”, afastando-o dos ideais da “Universidade humboldtiana” que, apesar de constituir um velho conceito, continua a existir no espaço imaginário dos universitários.

Deve dizer-se, no entanto, que a situação crítica da Universidade corresponde à situação de crise da sociedade e não é caracteristicamente portuguesa. Verifica-se um pouco por todo o mundo, apesar da peculiaridade dos seus traços em Portugal. A integração de Portugal na União Europeia e nas estruturas de mundialização, a partir do seu processo de democratização, acabaram também por gerar uma percepção mais profunda de fenómenos idênticos àqueles que se verificam noutros países.

O aumento do investimento no ensino superior em Portugal (universidades, institutos politécnicos e outros estabelecimentos), segundo os dados oficiais, também aumentou substancialmente na última década: mais do dobro de 1990 para 1996. E continuará, por certo, a subir, devido aos sucessivos quadros comunitários de apoio. Falta, porém, conhecer de forma rigorosa e qualitativa muitas realidades.

Tal aumento de investimento corresponde, por exemplo, ao acréscimo do número de estudantes, mas não há dados suficientes que possam levar a um conhecimento rigoroso da melhoria ou não das condições de ensino. O número de docentes aumentou em idêntica proporção? Melhoraram-se as condições pedagógicas? As instalações escolares e sociais tiveram uma alteração de qualidade substancial? São perguntas a que não sabemos ou a que só em parte poderemos responder.

Todavia, tudo nos leva a crer, até pela falta de elementos estatísticos oficiais, que o crescimento dos alunos, das universidades e dos cursos, não tem sido um crescimento devidamente sustentado. Nomeadamente, no que diz respeito

aos docentes, vai-se verificando o preenchimento dos quadros de professores dos escalões mais elevados, não conseguindo por isso alguns professores graduados com o doutoramento e com a categoria de agregados chegar ao topo da carreira, ou então chegarão ali com idade avançada, talvez depois de terem desenvolvido a sua acção por várias universidades, sem grandes preocupações de construção científica estável. Acrescente-se a isso a quase impossibilidade de abrir vagas para novos assistentes ou a falta de um sistema diferente que crie condições para surgirem bolseiros de doutoramento na universidade com um carácter “institucional”. A estagnação da carreira e o envelhecimento dos professores, que parece avizinhar-se, podem ter naturalmente consequências negativas no ensino.

Por outro lado, notam-se já, em certas áreas, falta de perspectivas para novos doutorados (graduação esta que nos últimos anos se abriu à comunidade não integrada na universidade), até pelo facto de as universidades privadas preferirem utilizar o concurso, a “recibo verde”, de doutores ou de simples assistentes das universidades públicas do que integrarem nos seus quadros novos doutorados, que, em alguns casos, vivem numa situação de subemprego ou de emprego inadequado. Tal situação pode levar, no futuro, se não forem tomadas precauções a tempo, ao decréscimo de doutores (o que é manifestamente indesejável). A falta de condições de trabalho e os vencimentos relativamente baixos dos professores do ensino superior – sem haver modos justos para distinguir as suas capacidades e o esforço desenvolvido na instituição – vão, assim, criando uma concepção cada vez mais pragmática e individualista de universidade e cada vez menos comunitária.

Por tudo isso deverá falar-se mais de uma “massificação” do ensino superior em Portugal do que propriamente de uma verdadeira “democratização”?

### 3.4. CURSOS, DIPLOMADOS E EMPREGO

O QUE AUMENTOU, indiscutivelmente, foi o número de cursos de licenciatura, alguns com novas características e com um carácter de superespecialização, assim

como surgiram, em termos de novidade, a partir dos inícios dos anos 80, os mestrados, que se têm multiplicado nas universidades.

Se verificarmos o quadro dos cursos em 1974 e o quadro actual, notamos uma enorme diferença. Nas áreas de Direito, de Medicina (não obstante a criação do curso de Medicina Dentária) e de Farmácia, mantiveram-se sempre, sensivelmente, os mesmos cursos de licenciatura, apesar das mudanças curriculares, preferindo-se que a especialização se desse em cursos de pós-graduação. Nas outras áreas, porém, notou-se uma especificação e uma multiplicação de cursos que, em certos casos, atinge notórios exageros. Para darmos alguns exemplos um pouco tirados ao acaso, notemos a proliferação e a diversificação de cursos de Engenharia muito especializados, o aparecimento e o progressivo aumento de cursos de Gestão de Empresas e de cursos de Jornalismo e de Ciências da Comunicação, e a multiplicação de novos cursos de Ciências Sociais, tais como Relações Internacionais ou, como caso típico pela sua especificidade, Psicologia Social e das Organizações.

Por outro lado, de uma situação que se caracterizava pelo monopolismo dos estudos de Direito, em duas das universidades mais antigas, de Coimbra e de Lisboa, passou-se à formação de cursos jurídicos em quase todas as universidades privadas e na Universidade Católica, e nos seus pólos, bem como na Universidade Nova de Lisboa. Ao invés, as universidades privadas não desenvolveram convenientemente os estudos tecnológicos, ficando-se, na maioria dos casos, no que já se chamou “cursos de lápis e papel”, ou seja, cursos que não requerem material especializado de laboratório. Esta situação gerou problemas de desemprego ou de emprego não adequado à formação-base dos diplomados.

Apesar da formação em ciências médicas ser relativamente significativa, segundo os dados estatísticos que seguimos, o certo é que, até ao momento e talvez esta situação esteja em fase de mudança, foram as universidades do Estado, e poucas delas, as únicas a assegurar as licenciaturas em Medicina, com *numeri clausi* muito apertados. De onde a exigência de classificações altíssimas para o ingresso nos seus cursos sem se cuidar de observar (como, de resto, nos outros casos, embora este seja mais sensível) as tendências vocacionais dos candidatos. E de onde o facto de ter de se “importar” médicos espanhóis para o

preenchimento de vagas. O surgir de novos cursos de Medicina nas Universidades do Minho e da Beira Interior e a movimentação das universidades particulares (pelo menos, surgiu a proposta da Universidade Vasco da Gama, de Coimbra, ainda em fase de instalação) e da Universidade Católica para virem eventualmente a criar também cursos de Medicina parecem revelar neste caso novas perspectivas.

O resultado dado pelas estatísticas oficiais continua a revelar alguns desníveis significativos de diplomados do ensino superior. A maior quantidade de diplomados situa-se no grupo dos professores, seguindo-se a área de gestão e administração de empresas. As ciências sociais e as humanidades e as ciências médicas (compreendendo os paramédicos) situam-se em números relativamente elevados, mas no último caso insuficientes. O direito (área que sempre se revelou de grande importância na sociedade portuguesa) continua em nível alto, gerando situações de desemprego. São em número significativo, até pela sua originalidade recente em termos de ensino superior, os diplomados em ciências da informação e da documentação. Destacam-se como números relativamente baixos os diplomados em engenharia, em belas artes e arquitectura, em ciências naturais e matemáticas.

Portanto, o peso relativo parece pender ainda para especialidades características de uma “sociedade de serviços”. Se o significado crescente da gestão de empresas pode revelar a importância maior da organização e do peso capitalistas, não é sensível ainda a importância de linhas de formação próprias de uma sociedade industrializada. E se a vocação humanística está adequada às tendências de uma cultura como a nossa, caracteristicamente “literária”, também é certo que o menor peso das artes é revelador de uma sociedade onde as artes plásticas e a música dificilmente entraram nos padrões culturais da generalidade dos portugueses. Finalmente, parece ser uma área de difícil desenvolvimento ou até de regressão a das ciências exactas.

De qualquer forma, faltam estatísticas que nos possam levar a resultados suficientemente seguros acerca das relações entre a formação superior e os diversos ramos de emprego e as áreas de desemprego (cuja taxa se situava em 7,1 em 1995, relativamente baixa no confronto com os países da Europa).

Admite-se, porém, como mera hipótese, que a universidade continua a servir preferencialmente o sector público.

Quanto aos mestrados e aos doutoramentos (estes dificilmente se têm organizado sob a forma de cursos), poderá dizer-se que, até ao momento, se lhes reconhece um grande vigor, talvez nem sempre acompanhado de uma exigência científica que os apresente como graus só atingidos através de grande trabalho de pesquisa e rigor científicos, capazes de produzir um conhecimento original. Tal dinamismo, se resulta do que se pode chamar o gosto pela “continuação de estudos”, como complemento científico da licenciatura, pode também aparecer, no horizonte de um certo desespero, como alternativa a uma situação de desemprego dos licenciados. Por isso, como já ficou sugerido para o caso dos doutoramentos e o mesmo será válido para o caso dos mestrados, esse dinamismo poderá vir a diminuir à medida que se verifique que a valorização científica, a qual implica a aquisição desses graus com grandes sacrifícios, não corresponde a nenhuma situação especial de valorização profissional e, também, não é acompanhado da consciência que tal representa, em termos de investigação institucional, apenas um passo na caminhada, sempre sem meta, do desenvolvimento científico pessoal e comunitário. Se novas perspectivas se têm aberto por acção do Ministério da Ciência e da Tecnologia – através de programas de apoio à investigação científica – tem de se ter cada vez mais consciência que todo o apoio é insuficiente e não pode nunca ser burocratizado. Mais: importaria desenvolver este apoio dentro do quadro do ensino público. Daí que nos pareça uma solução adiada a referida junção dos Ministérios da Educação e da Ciência e da Tecnologia ou uma interligação mais evidente.



## NOTAS FINAIS

DESTAQUEMOS APENAS CINCO PONTOS, como notas finais, evidentemente discutíveis e fomentadoras de um possível debate:

1°. Uma das notas fundamentais do ensino superior em Portugal é, sem dúvida, o seu notável desenvolvimento nos últimos anos. Isso é evidente tanto ao nível do aumento substancial das universidades e de outros estabelecimentos de ensino superior, como do número de alunos, com um característico fenómeno de “feminização”, como ao nível do investimento. Resta saber se estamos perante o que poderíamos chamar uma “democratização” ou uma “massificação” do ensino, e se tal desenvolvimento é acompanhado de um efectivo progresso pedagógico, científico e tecnológico.

2°. Parece haver, desde sempre, uma dificuldade de gestão das universidades por parte do Estado.

a) Por uma lado, verifica-se uma centralização que não possibilita às instituições desenvolverem-se como verdadeiras “corporações científicas” ou, se preferirmos, como instituições democráticas de ensino e de investigação científica. A própria autonomia foi regulamentada e, ao mesmo tempo, não houve intervenções eficazes no sentido de pensar as universidades como corpos abertos a uma verdadeira e saudável competição. Ao contrário, podem ter-se criado condições para que se venham a transformar em corporações tradicionais no pior sentido.

b) Por outro lado, a passagem de um projecto de intenções políticas socializantes, que suporia uma intervenção eficaz por parte do Estado, para práticas neoliberais imperfeitas, criou condições favoráveis ao surgir descontrolado de universidades privadas, que só raramente alcançaram o estatuto de

verdadeiras estruturas autónomas. De onde a confusão do ensino superior público ou “estatal” (como talvez preferamos, dado que todo o ensino deveria pautar-se pela utilidade pública) e do ensino superior privado, que se manifesta também no modo ambíguo como foi entendida a Universidade Católica, o que – a nosso ver – prejudica a sua imagem e a sua realidade de autonomia e de prestígio.

c) Essa mesma situação não foi capaz de criar uma gestão equilibrada ao nível da organização de cursos, nomeadamente nas universidades privadas. O Estado não quis ou não se interessou por impedir o desenvolvimento desnecessário de certos cursos e ao mesmo tempo de conduzir ao desenvolvimento de outros em áreas mais carenciadas.

3°. O ensino superior politécnico teve também um grande desenvolvimento e, embora apareça com um estatuto formalmente diferente do ensino superior universitário, nem sempre é clara a sua definição e individualização.

4°. A nosso ver, o desenvolvimento científico terá de condicionar o desenvolvimento das universidades. Ou seja, só esse desenvolvimento, com critérios de exigência e de rigor adequados, poderá originar um desenvolvimento sustentado, criando – depois do processo natural de “democratização” ou de “massificação” – um verdadeiro salto qualitativo no ensino superior. Por isso se insiste que, depois de uma fase natural de separação dos Ministérios da Ciência e da Tecnologia e da Educação, se deve pensar na viabilidade e no interesse que terá, ou não, a sua junção ou, ao menos, uma mais perfeita coordenação.

5°. É urgente que sejam revistas certas leis, como a lei da autonomia, o estatuto da carreira docente universitária e a lei de financiamento, e que se crie uma lei-quadro que defina com clareza a posição do ensino estatal, do ensino privado e do ensino confessional, do ensino universitário e do ensino politécnico. Basicamente, é preciso que se entenda que as universidades terão de adquirir uma verdadeira autonomia, terão de se regular por verdadeiros princípios de competitividade, num quadro de desenvolvimento comunitário; terão de se desenvolver não num esquema de apertado quantitativismo e sob o fantasma dos “rácio”, mas num espírito verdadeiramente criativo, em termos científicos, culturais e de ensino. Se a profissionalização não pode ser o objectivo primordial da Universidade, deve considerar-se, todavia, que, se não se tiver

em conta a resolução dos problemas de emprego, e de emprego adequado, de intelectuais, cientistas e técnicos – licenciados, mestres e doutores –, se porá em causa o sentido da Universidade.



## *POST SCRIPTUM*

### **1. ORGANIZAÇÃO E ORDENAMENTO DO ENSINO SUPERIOR – REFLEXÕES SOBRE O ANTEPROJECTO DE PROPOSTA DE LEI**

NA PRIMEIRA VERSÃO DESTA ENSAIO havíamos afirmado a necessidade de se criar uma lei-quadro que, ao mesmo tempo, fosse capaz de definir com clareza as várias acepções do ensino superior (público, privado e confessional, neste caso não só da “universidade católica” como de qualquer estabelecimento que tivesse como base da sua organização uma confissão religiosa; universitário e politécnico), mas que lhe permitisse uma verdadeira autonomia responsável, ultrapassando assim o centralismo reductor e o neoliberalismo permissivo. Será que uma lei desse tipo está em processo de formação?

O Anteprojecto de Lei de Organização e Ordenamento do Ensino Superior, enviado em 4 de Fevereiro de 2000 ao Conselho de Reitores e a outras entidades pela Secretaria de Estado do Ensino Superior para ser discutido nas instituições até 21 do mesmo mês, deixa antever, como é já usual, as dificuldades de uma análise séria do documento. Só agora, já entrado o diploma na Assembleia da República e convertido em proposta de lei, as escolas se estão a pronunciar sobre ele, embora o Conselho Nacional da Educação (CNE) e os sindicatos já tenham formulado as suas posições, para além das reflexões individuais que têm saído a público.

Como sempre, as opiniões dividem-se entre aqueles que entendem ser o documento uma mera tautologia e aqueles que consideram poder ser ele um bom passo em frente no sentido de algumas definições importantes. A nosso ver, o documento tem virtualidades interessantes que poderão conduzir a algu-

mas inovações, embora mantenha certas ambiguidades que têm caracterizado a política de ensino em Portugal. Acima de tudo, mesmo que se introduzam algumas clarificações no projecto que vai entrar em processo de discussão parlamentar – normalmente demorado –, o certo é que dependerá do Ministério da Educação ter uma política de intervenção correcta, que já poderia ter assumido com os instrumentos legais existentes e com outros que deveria ter produzido, como é o caso da questão quase caricata das múltiplas tentativas de revisão do Estatuto da Carreira Docente Universitária. Seja como for, num voto de confiança, poderemos pensar que o Ministério da Educação, através da sua Secretaria de Estado do Ensino Superior, está a tentar afirmar uma política de análise de situação e de intervenção sistemáticas <sup>30</sup>.

Se a definição de ensino universitário e de ensino politécnico apresentada no anteprojecto nada traz de novo, limitando-se a transcrever o que a esse respeito dizia a Lei de Bases do Sistema Educativo e mantendo-se, assim, o carácter equívoco da distinção entre esses dois subsistemas <sup>31</sup>, parece pender-se, todavia, para uma situação que poderá eventualmente corresponder a uma nova prática institucional. Referimo-nos à afirmação de “mobilidade e permeabilidade” do ensino superior universitário e do ensino superior politécnico. Julgamos que essa deveria ter sido uma das preocupações iniciais da organização do ensino politécnico, bem como das universidades públicas de formação recente. Ou seja, o ensino politécnico em vez de viver, muitas vezes, de docentes improvisados, resultantes em certos casos das influências locais e regionais, deveria antes ter-se criado e afirmado através de um sistema institucionalizado de apoio de professores das universidades, que poderiam ali ascender na carreira, sem prejuízo de poderem voltar à universidade de origem, onde – actualmente, com

<sup>30</sup> Cfr., por exemplo, o depoimento do Secretário de Estado do Ensino Superior, Doutor José Reis, no *Jornal de Coimbra*, de 24 de Maio de 2000, “Suplemento Ensino Superior”, intitulado “Reflectir o presente, planear o futuro”.

<sup>31</sup> Cfr. Anteprojecto de Proposta de Lei de Organização e Ordenamento do Ensino Superior, artigo 6.º, n.º 1, e artigo 8.º, n.º 1, e Lei de Bases do Sistema Educativo, artigo 11.º, n.º 3 e 4.

maioria de razão – não conseguem, por falta de vagas, ocupar a posição a que podem ter direito. Mas, por mais interessante que seja esta proposta, bem como todas as propostas de mobilidade interuniversitária, teremos de ter em conta, na prática, a reacção “corporativa” das instituições e os interesses individuais instalados, contra os quais nenhuma lei pode lutar sem a vontade de intervenção dos governos.

Há igualmente uma certa carência de definição relativamente ao ensino superior privado. Curiosamente nunca é referido o agora chamado “ensino concordatário”. Tal significa, como dado adquirido, que ele continua a pertencer, para todos os efeitos, ao chamado “ensino público”, sem que para tal seja obrigado a seguir as regras básicas deste tipo de ensino, no que respeita à sua gestão e estatuto da carreira docente? Por sua vez, fala-se da possibilidade de o Estado poder celebrar “contratos-programa com estabelecimentos de ensino particular e cooperativo que ministrem cursos em áreas de formação entendidas como prioritárias, e que ainda não se encontrem cobertas pela rede pública de estabelecimentos de ensino”<sup>32</sup>. Será este um meio para afinal de contas – como até aqui tem sucedido, inclusivamente no ensino básico e secundário – justificar a expansão do ensino privado e a sua paridade, sem um controlo significativo a que o Estado está obrigado<sup>33</sup>, com o ensino público que, logicamente, não tem tido o desenvolvimento necessário, de acordo com a Constituição<sup>34</sup>, realidade para que, todavia, o anteprojecto parece querer olhar com um maior cuidado, falando explicitamente de uma “rede pública de estabelecimentos de ensino superior”<sup>35</sup>?

De modo idêntico parece-nos ambígua – e como simples reacção à prática, talvez abusiva, do ensino privado – a questão da possibilidade de criação

<sup>32</sup> Anteprojecto cit., artigo 12.º

<sup>33</sup> Cfr. *Constituição da República Portuguesa*, artigo 75.º, n.º 2: “O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei” [o sublinhado é nosso].

<sup>34</sup> Idem, artigo 75.º, n.º 1: “O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população”.

<sup>35</sup> Anteprojecto, artigo 11.º

de pólos. Com efeito, se no artigo 10.º do anteprojecto se diz explicitamente que “deixa de ser autorizada a criação de pólos e extensões de estabelecimentos de ensino superior ou de unidades orgânicas de estabelecimentos de ensino superior”, já se fala nos artigos 7.º e 9.º da possível autorização de criação de “unidades orgânicas” de universidades e de institutos politécnicos “fora do espaço urbano da sede desde que observados os princípios da unidade, da não repetição e da qualidade”. Levantar-se-ão, naturalmente, problemas quanto ao sentido destas unidades e, acima de tudo, não parece entender-se com o devido rigor o significado que podem ter as palavras “pólo” e “extensão”. A nosso ver, é desejável que as universidades criem pólos e extensões desde que, por exemplo, se entenda por “pólos” e “extensões” unidades culturais que realizem cursos livres ou de pós-graduação, ou mesmo mestrados, e que assim possam contribuir para o desenvolvimento de localidades e regiões e do ensino e da investigação em lugares de eleição. Evitar isso será atentar contra a autonomia das escolas.

Sem pretendermos apresentar mais algumas dúvidas suscitadas pelo documento em análise, acrescentemos que ele pretende doravante estipular regras mais ou menos precisas relativas à possibilidade de criação de um estabelecimento de ensino<sup>36</sup>. Constitui esta, na verdade, uma das suas mais importantes virtudes. A exigência de “um corpo docente próprio”, a “indispensabilidade do desenvolvimento de investigação científica e inovação tecnológica”, a necessidade de haver “participação de professores e alunos na gestão dos estabelecimentos”, só para citar algumas das condições referidas, são importantes para, no futuro, se evitar o aparecimento indiscriminado de novas universidades, institutos e outras escolas de ensino superior. A isso acrescentaríamos que é necessário criar um estatuto da carreira docente do ensino particular o cooperativo (no qual incluiríamos, naturalmente com as suas especificidades, o “ensino confessional”) que dê o mínimo de garantias de segurança e de trabalho aos seus docentes, bem como uma lei que regule os processos de atribuição do doutoramento nesses estabelecimentos, para que eles se possam tornar minimamente credíveis.

<sup>36</sup> Idem, artigo 15.º.

Mas, é preciso ter em conta que, se não houver vontade por parte do Governo para intervir neste processo, nenhuma lei será capaz de impedir abusos, como até aqui se tem provado.

## 2. O TESTEMUNHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Dr. Jorge Sampaio, ao terminar a sua observação temática sobre o ensino superior, mais do que um diagnóstico, apresentou algumas preocupações.

Poderá discutir-se a pequena visibilidade desta acção ou a falta de extensão dos encontros realizados. Não conhecemos o programa cumprido pelo Presidente da República, mas é evidente que ele teria de supor o contacto com as diversas realidades. São, por exemplo, bem diferentes: uma universidade antiga, com estruturas de valor indiscutível, mas de pesada manutenção, e uma universidade nova, que procura afirmar-se com as dificuldades inerentes a quem começa; uma universidade de pequena população estudantil, de 2.000 ou 5.000 alunos, e uma universidade de 20.000 estudantes; uma universidade com pequeno número de doutorados e outra com um grande número; um instituto politécnico de uma grande cidade e outro de uma cidade do interior. Por sua vez, julgamos que terá estabelecido diálogo com os sindicatos, com professores que há muito vivem os problemas do ensino superior, com associações académicas com largas dezenas de anos ou recentemente organizadas, com instituições de funcionários... Com certeza que isso terá sucedido, sob pena de os resultados de uma tal análise correrem o risco de serem meramente impressivos e documentais.

O contributo visível do Presidente da República centrou-se afinal, de acordo com os dados apresentados em entrevista ao *Diário de Notícias* e com a sua intervenção no Palácio de Belém no dia 14 de Junho de 2000, na reflexão sobre dados que nos parecem evidentes: a preocupação quanto ao *numerus clausus* e quanto ao ingresso dos alunos no ensino superior (nomeadamente em determinados cursos), a questão do insucesso escolar, a desigualdade de base social nas populações que frequentam os diferentes subsistemas de ensino supe-

rior, a existência de cursos e instituições com falta de qualidade, a eventual utilização da autonomia para a defesa de interesse corporativos<sup>37</sup>. Enfim, teremos de admitir que pouco há de novo no seu discurso. Mas talvez não se lhe pudesse pedir mais ou... talvez pudesse. Seja como for, trata-se de mais uma voz, e de uma voz que é e deveria ser uma voz autorizada, para impulsionar as reformas estruturais que é urgente levar a efeito e que, até ao momento – deve dizer-se –, este Governo não realizou e que precisam do concurso de todos elementos empenhados no ensino, a alguns dos quais é necessário devolver a esperança.

### 3. EPÍLOGO

CORRENDO O RISCO NATURAL de quem está a transpor um texto de um contexto para outro, queremos terminar com a afirmação de um historiador, François Furet, simultaneamente pessimista e optimista, perante as dificuldades em alterar a ordem da história. Neste caso, a história é a história do ensino superior em Portugal e o historiador de que fala Furet deverá ser pensado aqui como todo aquele que busca incessantemente melhorar a sua escola e o “sistema de ensino”, sobre o qual sente cada vez mais não poder agir. Todavia, não desiste do objectivo perseguido, que constitui a razão de ser da sua condição de pedagogo e de cientista, de cidadão e de universitário:

Tal é o pano de fundo melancólico deste fim de século. Aqui estamos nós confinados a um horizonte único da história, empurrados para a uniformização do mundo e para a alienação dos indivíduos à economia, condenados a retardar-lhes os efeitos sem ter qualquer domínio sobre as causas. A história apresenta-se tanto mais soberana quanto nós acabamos de perder a ilusão de a governar. Mas, como sempre, o historiador tem o dever de reagir contra aquilo que assume, na época em que escreve, um ar de fatalidade... (François Furet e Ernst Nolte, *Fascisme et Communisme*, Paris, Librairie Plon, 1998. Trad. Portuguesa, Lisboa, Gradiva, 1999).

<sup>37</sup> “Ensino superior. Presidência temática”, in *Diário de Notícias*, 14.6.2000, pp. 28-29.

## RESUMO/RÉSUMÉ/ABSTRACT

O ensino superior em Portugal passa – como em outros países da Europa e do mundo – por uma crise de identidade. Várias são as contradições que se divisam na sua organização, a ponto de se entender que não existe propriamente um “sistema” coerente.

Segundo o autor, trata-se de uma questão cujas origens históricas, em Portugal, têm de se procurar mais longe. Dificilmente desde a época das “luzes” a Universidade se encontrou, vogando entre uma forma centralista e um corporativismo incompleto. “Universidade (quase) única” desde a sua fundação até 1911, a Universidade de Coimbra viveu sempre dependente, não encontrando, ao contrário das suas congêneres anglo-saxónicas e alemãs, um sentido de autonomia. E dificilmente essa lógica de responsabilidade autonómica se conseguiu afirmar, mesmo depois do 25 de Abril de 1974, percorrido que foi, durante todo um século até ao presente, um longo caminho que se saldou na formação de várias universidades e institutos politécnicos, não só de tipo “público”, mas também privado. Vogando entre o centralismo e a autonomia, o neoliberalismo e o corporativismo, verificam-se confusões no ensino superior português que, como se disse, dificilmente nos poderão conduzir à ideia de que ele se constitui num “sistema” e que resulta de uma política coerente, que tarda em divisar-se.

Passando da caricatura à análise serena, do pessimismo ao optimismo, o autor procura diagnosticar as doenças, sem estar certo de que alguma vez se poderá desenvolver uma terapêutica segura.

L'éducation supérieure au Portugal comme en Europe et dans le monde en général traverse une crise d'identité. Il y a plusieurs contradictions concernant son organisation et cela nous fait comprendre qu'il n'y existe pas exactement de 'système' cohérent.

Selon l'auteur, il s'agit d'une question dont les origines historiques, au Portugal, doivent être cherchées plus loin. Dès le siècle des lumières, l'Université s'est difficilement retrouvée, en flottant entre une forme centraliste et un corporatisme

incomplet. «Université (presque) unique» dès sa fondation jusqu'à 1911, l'Université de Coimbra a toujours été dépendante, ne trouvant pas, au contraire de ses congénères anglo-saxonnes et allemandes, un sens d'autonomie. Et difficilement cette logique de responsabilité autonome a pu s'affirmer après le 25 Avril 1974. Pendant tout un siècle, un long chemin a été parcouru durant lequel on a pu assister à la création de diverses universités et de divers instituts polytechniques, non seulement 'publiques', mais aussi privés. En flottant entre le centralisme et l'autonomie, le neo-libéralisme et le corporatisme, l'éducation supérieure au Portugal, comme on l'a déjà dit, est atteinte de quelques confusions que difficilement nous conduiront à l'idée de la constitution d'un 'système' qui résulterait d'une politique cohérente, difficile à percevoir, pour le moment.

Passant de la caricature à l'analyse sereine, du pessimisme à l'optimisme, l'auteur cherche à diagnostiquer les maladies, sans être certain d'y pouvoir apporter une thérapeutique efficace.

The higher level of education, in Portugal – as in other European and World countries – is going through an identity crises. One can spot several contradictions when it comes to its organisation. So, one can understand that it doesn't really exist a coherent 'system'.

According to the author, in Portugal, the historical origins of this problem must be sought far ahead. The University has hardly found itself since the Enlightenment. One may find it drifting on between a centralist way of life and an incomplete corporationism. Being (almost) the 'only existing University' since its foundation until 1911, the University of Coimbra has always been dependent. Unlike its Anglo-Saxon and German equivalents, it never found its sense of autonomy. And this logic of autonomous responsibility could hardly ever impose itself, even after April 25, 1974 and after a long way for almost a century to the present. All the way, one witnessed the creation of several Universities and Polytechnic Schools, both private and state schools. Drifting on between centralism and autonomy, neo-liberalism and corporationism, one can observe some confusion when it comes to the higher level of education in Portugal. As we said before, this will

hardly lead us to the idea of an existing 'system', as a result of a coherent policy one hardly comprehends.

Moving from caricature to serene analysis, from pessimism to optimism, the author tries to diagnose all the uneasiness, without being sure of finding out the correct therapeutics.



## ÍNDICE

Nota de apresentação	5
Introdução	9
1. Da “Universidade única” à “democratização do ensino”	
1.1. A “Universidade única” e a sua crise no início do século XX	11
1.2. A República, a Ditadura Militar e o Estado Novo: as novas universidades sempre vinculadas ao Estado	14
1.3. A crise do Estado Novo e os inícios do processo de “democratização” do ensino superior	16
2. Contextos políticos e tendências estatísticas do ensino superior português	
2.1. Objectivos “socialistas” da Revolução de 1974, as suas alterações e as suas contradições	19
2.2. A explosão da frequência universitária	21
3. Contradições da sociedade portuguesa e da política de ensino	
3.1. Ensino superior público–ensino superior privado, ensino universitário–ensino politécnico	23
3.2. Centralismo, neoliberalismo, corporativismo e autonomia – as eventuais perversões de uma autonomia universitária regulada	30
3.3. Avaliação das universidades e da investigação científica universitária – práticas e interrogações	33
3.4. Cursos, diplomados e emprego	36

Notas finais	41
--------------	----

*Post Scriptum*

1. Organização e ordenamento do ensino superior – reflexões sobre o anteprojecto de lei	45
2. O testemunho do Presidente da República	49
3. Epílogo – entre o pessimismo e o optimismo	50

Resumo/Résumé/Abstract	51
------------------------	----

Publicados pelo Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX e integrando trabalhos de pequena dimensão que constituem experiências de pesquisa e de reflexão efectuadas no âmbito das suas actividades, os **Cadernos do CEIS20** têm como objectivo ampliar o conhecimento e promover o debate de temas e de problemas do século XX. Cada número será apresentado publicamente e incluirá um breve resumo em inglês e francês.

Os Cadernos do CEIS20 podem ser adquiridos directamente nas instalações do Centro, ou através de encomenda por carta, fax ou e-mail. Prevê-se a sua divulgação posterior através da Internet.

Coordenação: Rui Bebianno

ISBN 972-8627-00-9



9 789728 627003