

UNIVERSIDADE DE ÉVORA

Curso de Mestrado em Educação

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

CONTRIBUTO PARA O ENQUADRAMENTO HISTÓRICO, POLÍTICO E LEGISLATIVO

Miguel Angelo Farol de Jesus Silva Copetto

Orientador: Prof. Doutor Luís Marques Barbosa

ÉVORA

2000

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

CONTRIBUTO PARA O ENQUADRAMENTO HISTÓRICO, POLÍTICO E LEGISLATIVO

ERRATA

- pág. 4, onde se lê “quando que via”, deve ler-se “quando via”
- pág. 5, onde se lê “the struggl of the academic”, deve ler-se “the struggle of the”
- pág. 5, onde se lê “teachingin the way”, deve ler-se “teaching in the way”
- pág. 11, onde se lê “Conclusão”, deve ler-se “Apreciações Finais”
- pág. 12, onde se lê “CNAES”, deve ler-se “CNAVES”
- pág. 12, onde se lê “Plano Regional de Desenvolvimento”, deve ler-se “Programa de Desenvolvimento”
- pág. 14, onde se lê “em relação a quem – procurar”, deve ler-se “em relação a quem? –, procurar”
- pág. 14, onde se lê “e acrescentando ao exposto, refere que:”, deve ler-se “e, acrescentando ao exposto, refere:”
- pág. 19, onde se lê “reduzidas a meras”, deve ler-se “reduzidos a meras”
- pág. 22, onde se lê “presidiu à escolha deveu-se”, deve ler-se “presidiu à escolha dos autores deveu-se”
- pág. 24, onde se lê “enuncia o principio geral”, deve ler-se “enuncia o princípio geral”
- pág. 27, onde se lê “conceito enquadradores da”, deve ler-se “conceito enquadrador da”
- pág. 27, onde se lê “projectos(como é”, deve ler-se “projectos (como é”
- pág. 27, onde se lê “e consequentes desenvolvimento”, deve ler-se “e consequente desenvolvimento”
- pág. 27, onde se lê “e cada uma com”, deve ler-se “e cada uma delas com”
- pág. 28, onde se lê “previsto no artigo ..., da Lei”, deve ler-se “previsto no artigo 35º, da Lei”
- pág. 30, onde se lê “forma de enquadrarmos o conceito”, deve ler-se “forma de enquadrar o conceito”
- pág. 42, onde se lê “Bandinelli, como chanceler”, deve ler-se “Bandinelli, chanceler”
- pág. 44, onde se lê “que ninguém se atrevesse a”, deve ler-se “a proibição de alguém poder”
- pág. 45, onde se lê “fornecessem o apoio de legistas”, deve ler-se “fornecessem apoio de legistas”
- pág. 50, onde se lê “a contento, duma massa”, deve ler-se “a contento uma massa”

pág. 50, onde se lê "origem, pelo que não poderiam facilmente sujeitar-se a uma", deve ler-se "origem, dificilmente se sujeitariam a uma"

pág. 61, onde se lê "ilimitada, no entanto, é necessário", deve ler-se "ilimitada, é necessário"

pág. 62, onde se lê "papa Nicolau IV", deve ler-se "Papa Nicolau IV"

pág. 65, onde se lê "concordata aprovado pelo", deve ler-se "concordata aprovada pelo"

pág. 67, onde se lê "desde meados do século XII, pelo menos", deve ler-se "desde, pelo menos, meados do século XII"

pág. 68, onde se lê "provisão do rei", deve ler-se "provisão do Rei"

pág. 68, onde se lê "Estudo geral para Coimbra", deve ler-se "Estudo Geral para Coimbra"

pág. 69, onde se lê "Papa para se criar um Estudo Geral, daí que, desde logo, referissem", deve ler-se "Papa para criar um Estudo Geral, daí que também referissem, desde logo"

pág. 69, onde se lê "o pagamento dos mestres", deve ler-se "o pagamento a mestres"

pág. 70, onde se lê "criação do protector ou governador", deve ler-se "criação do Protector ou Governador"

pág. 70, onde se lê "O protector era", deve ler-se "O Protector era"

pág. 71, onde se lê "o de chanceler", deve ler-se "o de Chanceler"

pág. 71, onde se lê "funções de protector", deve ler-se "funções de Protector"

pág. 71, onde se lê "do rei pela universidade", deve ler-se "do Rei pela Universidade"

pág. 71, onde se lê "o rei pediu ao Papa para anexar à universidade", deve ler-se "o Rei pediu ao Papa para anexar à Universidade"

pág. 72, onde se lê "rei", deve ler-se "Rei"

pág. 72, onde se lê "protector", deve ler-se "Protector"

pág. 73, onde se lê "iniciada com D. Sancho", deve ler-se "iniciada por D. Sancho"

pág. 77, onde se lê "Direito Canónico Nela", deve ler-se "Direito Canónico. Nela"

pág. 78, onde se lê "Em cerimónia solene, em 1 de", deve ler-se "Em cerimónia solene, de 1 de"

pág. 84, onde se lê "Universidade terá de", deve ler-se "Universidade teria de"

pág. 89, onde se lê "acariciado", deve ler-se "acarinhado"

pág. 90, onde se lê "diminuição na representatividade", deve ler-se "diminuição da representatividade"

pág. 92, onde se lê "1911 até ao de 1918", deve ler-se "1911 até 1918"

pág. 101, onde se lê "investigação(ROSA)", deve ler-se "investigação (ROSA)"

pág. 101, onde se lê "estrutura e a orgânica", deve ler-se "estrutura e orgânica"

pág. 104, onde se lê "defendo que, apesar de as Universidades já não", deve ler-se "defendia que, apesar de as Universidades não"

pág. 108, onde se lê “cultural»((GUERRA”, deve ler-se “cultural» (GUERRA”

pág. 124, onde se lê “à Liberdade de ensino”, deve ler-se “à liberdade de ensino”

pág. 130, onde se lê “for a analisado”, deve ler-se “fora analisado”

pág. 131, onde se lê “em termos da atribuição”, deve ler-se “em termos de atribuição”

pág. 134, onde se lê “na sociedade na sociedade”, deve ler-se “na sociedade”

pág. 139, onde se lê “A proposta de n.º58/II”, deve ler-se “A proposta n.º58/II”

pág. 140, onde se lê “ de 7 de junho”, deve ler-se “de 7 de Junho”

pág. 143, onde se lê “de lei remete ainda”, deve ler-se “de lei remetia ainda”

pág. 143, onde se lê “tendo sido relator”, deve ler-se “teve por relator”

pág. 144, onde se lê “Associação de estudantes”, deve ler-se “Associação de Estudantes”

pág. 152, onde se lê “que podem gerir livremente”, deve ler-se “que pode gerir livremente”

pág. 154, onde se lê “a aprovação o Decreto”, deve ler-se “a aprovação do Decreto”

pág. 159, onde se lê “aque se seguiu”, deve ler-se “a que se seguiu”

pág. 159, onde se lê “não se resultou”, deve ler-se “não resultou”

pág. 159, onde se lê “o art. 43º n.º4”, deve ler-se “o n.º4 do art.º43º”

pág. 177, onde se lê “mas com responsável”, deve ler-se “mas com responsabilidade”

pág. 177, onde se lê “o disposto naquele artogo”, deve ler-se “o disposto naquele artigo”

pág. 178, onde se lê “entidade instituidora estar directa”, deve ler-se “entidade instituidora está directa”

pág. 178, onde se lê “S. Vicente de paulo”, deve ler-se “S. Vicente de Paulo”

pág. 179, onde se lê “Conselho de reitores”, deve ler-se “Conselho de Reitores”

pág. 180, onde se lê “Documento Orientador das Polííticas”, deve ler-se “Documento Orientador das Políticas”

pág. 180, onde se lê “Pacto educativo”, deve ler-se “Pacto Educativo”

pág. 186, onde se lê “Lei de bases”, deve ler-se “Lei de Bases”

pág. 191, onde se lê “nos termos do 1”, deve ler-se “nos termos do n.º 1”

pág. 199, onde se lê “fruta de reflexão”, deve ler-se “fruto de reflexão”

pág. 212, onde se lê “próximamente”, deve ler-se “proximamente”

UNIVERSIDADE DE ÉVORA

CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Dissertação submetida ao grau de Mestre em Educação

Especialidade de Administração Escolar



Miguel Angelo Farol de Jesus Silva Copetto

ÉVORA

2000

A meus Pais e à Rita

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Prof. Doutor Luís Marques Barbosa, modelo e exemplo de orientador e de professor, sempre estimulante nas críticas, nos conselhos e nas sugestões e sempre disponível para um atendimento ou para dirigir uma palavra amiga quando que via ser necessário.

Ao Prof. António Ponces de Carvalho pelo grande incentivo, carácter, conhecimentos e amizade que disponibilizou desde a primeira hora e durante a elaboração deste trabalho.

À Universidade de Évora, aos professores do plano curricular, e muito especialmente ao Prof. Doutor Vitor Trindade, vice reitor da Universidade, cujo magistério influencia quem com ele tem o privilégio de trabalhar.

Especiais agradecimentos pelo apoio, ajuda e incentivo têm de ser prestados ao Prof. Doutor Alberto Amaral; Prof. Doutor Manuel Ferreira Patrício; ao Prof. Doutor Jorge Carvalho Arroiteia; ao Prof. Doutor Cassiano Reimão; ao Prof. Henrique Barrilaro Ruas; ao Prof. João Duarte Redondo e ao Dr. António de Castro Soutinho.

Resta-me agradecer aos meus colegas de mestrado, especialmente à Felícia Gameiro e à Elsa Costa, a todas as pessoas que trabalham na Escola Superior de Educação João de Deus, nomeadamente ao Dr. Jaime, à Isabel e ao Sr. João.

Por fim, na recolha de material de investigação, gostaria de agradecer à Directora da Biblioteca do Ministério da Educação, ao Director do Arquivo da Universidade de Coimbra, ao Conselho Nacional de Educação, ao Diário de Notícias e a todos quanto me ajudaram, com palavras de incentivo, críticas e sugestões, bem como aqueles que, de uma forma ou de outra, me proporcionaram as condições que permitiram concluir este trabalho.

SUMÁRIO

A universidade é das poucas instituições europeias que quase se mantêm inalteradas desde os primórdios da idade média. A sua história quase se confunde com a do Estado, tal a intimidade destas organizações, na questão do poder, na interdependência e na gestão de interesses recíprocos. O grau de autonomia de que a universidade goza, é o fiel que serve de indicador do grau de democraticidade do próprio Estado, representando a luta corporativa da comunidade académica pela sua autonomia, na organização da liberdade de aprender e de ensinar e no modo de consubstanciar a missão da universidade. É no enquadramento histórico, político e legislativo que nos propomos fazer a abordagem à autonomia universitária, conferindo maior profundidade ao período de 1974 a 1999.

ABSTRACT

The university is one of the few European institutions that remains' unchanged since the beginning of the middle age. It's history almost confounds itself with the one of the State, such are the familiarities of these organisations, in the quest of power, interdependency and the fulfilment of mutual goals. The degree of autonomy that the university enjoys is a true indication of the level of democracy of the State, representing the struggl of the academic community for it's own autonomy, in organising the freedom to learning and teachingin the way of consubstantiating the mission of the university. It is in the historical, political and legislative frame that we propose the approach to university autonomy, focussing especially in the period between 1974 and 1999.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA	3
AGRADECIMENTOS	4
SUMÁRIO	5
ÍNDICE	6
TÁBUA DE ABREVIATURAS	12
INTRODUÇÃO	13

PRIMEIRA PARTE

O NASCIMENTO DAS UNIVERSIDADES E DA SUA AUTONOMIA

I Capítulo – A génese da universidade e das primeiras preocupações autonómicas

1. O surgimento da Universidade	35
1.1 Universidades <i>ex consuetudine, ex secessione e ex privilegio</i>	38
2. Expectativas da Igreja, da Coroa, das cidades e municípios, dos professores e dos estudantes	41
2.1 A instituição eclesiástica	42
2.2 A Coroa	44
2.3 As cidades e os municípios	45
2.4 Professores e estudantes	46
3. Aspectos dos modelos organizacionais	49
3.1 A organização por faculdades	51
3.2 Os estatutos	52
3.3 O reitor no exercício do governo interno	53
3.4 O governo externo	55
3.5 As finanças	58

**II Capítulo – Da Universidade Portuguesa e da sua autonomia – breve síntese
sistémica**

1. Breve introdução à Universidade Portuguesa	61
2. O aparecimento da Universidade em Portugal	62
2.1 A petição ao Papa para criação do Estudo Geral	64
2.2 A bula “ <i>De Statu Regni Portugaliae</i> ”	66
2.3 O modelo organizacional da Universidade	67
2.4 O vai-vem entre Lisboa e Coimbra	68
2.5 As finanças e os privilégios	68
3. A criação do cargo de Protector, por D. João I	70
4. Designação dos professores e interpretações estatutárias no reinado de D. Afonso V	71
5. A extinção dos dois reitores por D. Manuel	73
6. A nomeação régia do Reitor	74
7. Particularidades da Universidade de Évora	76
8. A reforma universitária pombalina	80
9. Nas vésperas da queda da Monarquia	84
10. A primeira República – reforço da autonomia e liberdade	85
10.1 As Bases da Constituição Universitária	86
10.2 O Estatuto Universitário	89
10.3 As autonomias	89
10.4 No ocaso da Primeira República	91

11. O Estado Novo – enquadramento político	94
11.1 A Universidade no Estado Novo – 1º período	95
11.2 O governo das universidades	97
11.2 A Universidade no Estado Novo – 2º período	97
11.2.1 A propósito das organizações Circum-Ecolares	99
12. Aspectos da “Reforma Veiga Simão”	100

SEGUNDA PARTE

DO ENQUADRAMENTO POLÍTICO-LEGISLATIVO ACTUAL (das vésperas da Revolução até final dos anos noventa)

III Capítulo – Nas vésperas da Revolução (1968 a 1974)

1. Orlando Ribeiro e o conceito de autonomia universitária pela ideologia do Estado	103
2. Acontecimentos no ano lectivo de 1968/69 e 1969/70	105
3. O artigo de Jorge Miranda no Diário Popular de 29 de Janeiro de 1969	106
4. O problema da autonomia no estudo de Miller Guerra e Sedas Nunes	108
5. O Aviso Prévio na Assembleia Nacional	110

IV Capítulo – Diplomas legislativos e enquadramento político (1976-1999)

§ Secção I

1. O período imediato à Revolução de 25 de Abril de 1974 – da mobilização à “normalização”	113
--	-----

2.	A Constituição da República Portuguesa de 1976	120
2.1	A Universidade na Constituição: modelo e natureza	121
2.2	A autonomia universitária constitucional	121
2.3	Aspectos constitucionais da autonomia constitucional	124
2.4	A reserva de lei da autonomia universitária	125
2.5	A revisão constitucional de 1997	125
3.	A preparação da Lei de Bases do Sistema Educativo	127
3.1	A especificidade do ensino universitário previsto na LBSE	128
3.2	A autonomia universitária prevista na LBSE	129
4.	Retrato da autonomia universitária em 1988	130
5.	O papel do CRUP na elaboração da Lei da Autonomia	135
6.	Aspectos do Parecer da FENPROF sobre a proposta e os projectos de Lei	138
7.	Trabalhos preparatórios na Assembleia da República	139

§ Secção II

8.	A Lei da Autonomia Universitária	144
8.1	Âmbito de aplicação e exercício de tutela	145
8.2	A autonomia estatutária	146
8.2.1	Aspectos do exercício da autonomia estatutária	147
8.3	A autonomia científica e pedagógica	148
8.3.1	Aspectos do exercício da autonomia científica e pedagógica	149
8.4	A autonomia administrativa e financeira	152
8.4.1	Aspectos do exercício da autonomia administrativa, financeira e patrimonial	153
8.5	A autonomia disciplinar	155
8.6	A influência do CRUP	156

§ Secção III

9	A diferente autonomia das universidades particulares e cooperativas	158
9.1	As universidades particulares e cooperativas à luz do Estatuto do ESPC	162
9.1.1	Direito de fundação e reconhecimento estatal	163
9.1.2	A apreciação dos processos de autorização do funcionamento de cursos e pedidos de reconhecimento de grau	164
9.1.3	Da relação de autonomia entre a entidade instituidora e o estabelecimento de ensino	165
10	O “caso” da Universidade Católica Portuguesa	168

V Capítulo – A Autonomia Universitária nos anos 90 - Novos Rumos Autónómicos no limiar do Século XXI

1.	As propostas autonómicas do X Governo constitucional para o quadriénio 1995-1999 – apreciações	180
a)	Flexibilização da gestão	182
b)	Regulamentação de matérias indispensáveis à plena concretização da autonomia	183
c)	Modificação do sistema de acesso ao ensino superior	184
d)	Reforço da qualidade científica e pedagógica dos cursos superiores	186
e)	Racionalização, aumento de relevância e consolidação de um sistema de acreditação de cursos	187
f)	Valorização, consolidação e reforço do ensino politécnico	189
g)	Valorização e dignificação do papel e da inserção do ensino superior particular e cooperativo	190
h)	Revisão dos estatutos das carreiras docentes	197
i)	Correcção das assimetrias salariais	198
j)	Revisão do sistema de equivalência de	

habilitações estrangeiras	198
2. A Lei da Autonomia Universitária 10 anos depois	199
3. O seminário sobre autonomia no Conselho Nacional de Educação	201
CONCLUSÃO	205
BIBLIOGRAFIA	218
ÍNDICE LEGISLATIVO	231

TÁBUA DE ABREVIATURAS

- APESP – Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado
A.U.C. – Actas do Senado da Universidade de Coimbra
CCISP – Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
CNAES – Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior
CNAES – Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior
CNE – Conselho Nacional de Educação
CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
DGES – Direcção Geral do Ensino Superior
DL – Decreto-Lei
ECDU – Estatuto Carreira Docente Universitária
EESPC – Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo
ESPC – Ensino Superior Particular e Cooperativo
FENPROF – Federação Nacional dos Professores
INAFOP – Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores
LAU – Lei da Autonomia Universitária
MEIC – Ministério da Educação e da Investigação Científica
MFA – Movimento das Forças Armadas
PRODEP – Plano Regional de Organização e Desenvolvimento do Ensino Superior
QCA – Quadro Comunitário de Apoio
SPGL – Sindicato Professores da Grande Lisboa

INTRODUÇÃO

A missão eterna da Universidade é o lugar onde por concessão do Estado e da sociedade uma determinada época pode cultivar a mais lúcida consciência de si própria.

Karl Jaspers

I. Ao aborda-se o problema da autonomia universitária ou das autonomias universitárias, como alguns autores lhe preferem chamar (CORREIA, 1981: 35) a que é que, em concreto, nos referimos? Estaremos perante um «mito jurídico» (FERNÁNDEZ, 1982: 30) ou, como alude Ferrer CORREIA, «um conceito fluido, cuja natural imprecisão conviria atenuar» (1981: 28). Será que aquele termo tem tal abrangência que abarca tudo o que diz respeito às relações interuniversitárias bem como aquelas que caracterizam o relacionamento da instituição com o Estado ou com o exterior, ou ainda, por outro lado, o termo se restringe a relações de dependência tão particulares que a sua utilização é por vezes abusiva ou fora do contexto em que se insere na vida universitária. Terá, por esta razão, sido este um dos temas eleitos para debate na Conferência Mundial do Ensino Superior organizada pela UNESCO, em Paris, de 5 a 9 de Outubro de 1998, ou existe a necessidade de adequação do conceito de autonomia à ideia de Universidade, pelo que a “Magna Carta das Universidades Europeias”, assinada em Bolonha no dia 18 de Setembro de 1998, proclama: “*A Universidade é uma instituição autónoma que, de forma crítica, produz e transmite a cultura através da investigação e do ensino*”, ou ainda terá sido, pela mesma razão, tão intensamente debatido pelo Conselho Nacional de Educação, em finais de 1999, acabando por emitir Parecer sobre a autonomia universitária.

Afinal o que é a Autonomia Universitária?

A pertinência da pergunta bem como a actualidade do tema faz-nos debruçar, cientificamente, em sede de dissertação de mestrado, sobre esta temática.

Deste modo, tratando-se de uma temática mal definida, do ponto de vista conceptual, considerámos que a melhor perspectiva para abordar a autonomia universitária seria através do seu enquadramento: histórico, para melhor compreendermos a sua génese e acompanharmos a sua evolução; legislativo, porque melhor definiríamos a sua razão e âmbito e, conseqüentemente, político, pois estando em causa uma situação de relação – autonomia em relação a quem – procurar compreender o jogo de concessão de poder entre o Estado e a Universidade.

Neste sentido, para avançarmos nesta abordagem, o passo seguinte consistiu na procura da melhor metodologia para iniciar o trabalho de investigação.

II. O campo da Educação, como salienta Roberto Carneiro, «é um terreno particularmente propício à investigação social e política». Pois que, «nele confluem as variáveis mais complexas da vida em sociedade enquanto tem lugar, em permanência, uma notável síntese entre passado e futuro, continuidade e ruptura, tradição e modernidade» (1996: 11).

Mas terá o problema da autonomia universitária cabimento em sede das Ciências da Educação? Consideramos que, não só pode ser abordado nas Ciências da Educação como o deve ser nesta área. Os problemas da Educação não podem ser apenas analisados a jusante do sistema de ensino ou educativo, devemos também interrogar-nos a montante do sistema, sob pena de estudarmos os efeitos, não procurando as causas.

A autonomia universitária, sendo uma questão dual, ou de relação, coloca-se sempre em função de dois sujeitos, ou seja: autonomia em relação a quem? Neste sentido, a maior ou menor autonomia concedida às universidades é um problema de decisão política e, como analisa Teresa Ambrósio, «no domínio das Ciências da Educação a questão da decisão política, quer na perspectiva macro política ou administrativa, quer ao nível micro escolar e quotidiana, não é uma questão marginal ou secundária no processo educativo» e acrescentando ao exposto, refere que:

Assim o problema da Decisão é colocada no cerne da investigação em Educação enquanto processo de desenvolvimento da Pessoa, processo que alimenta o movimento mais amplo de desenvolvimento da Sociedade, compreendido este, não como um crescimento estatístico, mas como

sincrónico e diacrónico conjunto de saltos qualitativos da estrutura e das relações sociais (AMBRÓSIO; 1992; 14-15)

Como salienta, neste aspecto, Bártolo Paiva Campos,

A articulação das Ciências da Educação com as políticas e as práticas educativas não é, nem deverá ser linear. O processo de mudança educativa não pode ser científica e racionalmente derivado ou guiado pelos conhecimentos no âmbito das Ciências da Educação. Mas a qualidade da educação pode ganhar com a intersecção das Ciências da Educação (CAMPOS; 1992; 8)

Pretendemos assim, proceder a uma análise qualitativa, em ciências da educação, no âmbito da administração escolar, sobre esta temática. Para este efeito, verificámos que o contributo da investigação educacional para a resolução de problemas educativos é relativamente recente em Portugal. Segundo o *Relatório Nacional de Portugal* (ME; 1996; 305), apresentado na 45.^a sessão da Conferência Internacional de Educação da UNESCO, somente «a partir dos anos 70, mercê de decisões a nível de reforma educativa e curricular, que um vasto grupo de professores portugueses se iniciaram na pesquisa educacional». Acrescenta ainda aquele Relatório (1996; 307), numa perspectiva abrangente, a respeito dos temas e métodos de investigação, que

A investigação educacional tem englobado estudos históricos e comparativos, análises e reflexões teóricas, construção de instrumentos de observação, descrição e diagnóstico, avaliação de necessidades, propostas fundamentadas de alteração, planeamento e avaliação de medidas de política educativa e de inovação pedagógica, pesquisas experimentais e de investigação-acção.

III. Para a análise metodológica¹ do problema que nos propomos estudar deparamo-nos, em primeiro lugar, com a problemática do que é científico e não científico, suscitada pela epistemologia contemporânea na análise da natureza da

¹ Por metodologia, entende-se um processo heurístico que conduz a um determinado produto de investigação. Neste sentido, não se trata apenas de um conjunto de técnicas de recolha e de análise de dados, com que por vezes é identificada, mas de um trabalho que pressupõe actividade crítica aplicada aos diversos produtos e processos de pesquisa. O desenvolvimento desse processo heurístico prevê a compreensão da natureza do objecto e do processo de investigação, assumindo particular importância as questões da relação sujeito-objecto do conhecimento e da participação da teoria dos factos (ALMEIDA, 1997: 618).

ciência, transposta para o campo da investigação em Ciências da Educação. Esta situação levanta um dilema epistemológico importante, decorrente do modo como se concebe o objecto de investigação, ou melhor, do modo como se concebe a participação do sujeito, e do objecto, na criação do conhecimento, a participação dos factos, ou ainda, a participação dos conceitos e da observação (S. SANTOS, 1989: 58-61). Bogdan refere que os investigadores «pós-modernistas² defendem só ser possível conhecer algo tendo como referência uma determinada perspectiva», adiantando que «tal posição desafia a possibilidade de alcançar a verdade através do adequado, ou seja, científico uso da razão». Explicitando melhor, alega não ser possível «raciocinar ou conceptualizar para além da localização do eu num contexto histórico-social específico; desta forma, esta perspectiva enfatiza a interpretação e a escrita como características centrais da investigação» (BOGDAN, 1994: 45-46).

Privilegiar um conhecimento em compreensão ou privilegiar um conhecimento em extensão pode equivaler à opção por um determinado quadro paradigmático³, de entre os tradicionalmente identificados, respectivamente com o paradigma qualitativo e quantitativo.

O paradigma qualitativo⁴, conotado com posições epistemológicas construtivistas contemporâneas, ao constituir-se radicalmente contra o consenso positivista identificado com o paradigma quantitativo, propõe uma nova teoria do conhecimento por via de uma nova concepção do que é conhecer e do processo de conhecimento e, portanto, uma transformação da relação com o saber.

² O mesmo autor salienta que enquanto no modernismo procurava-se «explicar a condição humana e o progresso pela crença nas virtudes do racionalismo e da ciência, pela ideia de um “eu” estável, consistente e coerente e pelo recurso a abordagens positivistas do conhecimento», já os pós-modernistas «defendem que este tipo de fundamento não faz sentido», uma vez que «a era nuclear afastou a possibilidade do progresso humano baseado no racionalismo», levando muitas pessoas «a questionar a integridade do processo» (BOGDAN, 1994: 45)

³ De acordo com KHUN, todo o processo de construção e desenvolvimento do conhecimento científico tem subjacente a aceitação de um determinado paradigma e, portanto, a aceitação de determinadas regras e princípios que orientam e regulam o processo de investigação. Saliente-se que a introdução do conceito de “paradigma” é feita por KHUN, no seu livro *The structure of scientific revolutions*, publicado em 1962. Dada a ambiguidade deste conceito, utilizamos aqui o termo “paradigma” numa das acepções dada pelo autor: «conjunto articulado de postulados conceptuais, teóricos, instrumentais e metodológicos» que fornece «problemas e modelos de soluções a uma comunidade de práticos durante um certo tempo». KHUN (1983) cit. in ESTRELA (1986: 123).

⁴ Bogdan, referindo Travers (1978) e Tyler (1976), indica que «os historiadores da investigação educacional tradicional citam o ano de 1954 como um ponto de viragem», em que “tomando os subsídios federais como indicador, a investigação educacional tinha finalmente sido reconhecida» (BOGDAN, 1994: 19).

Alguns autores (KIRK & MILLER, 1986: 84-123 e ERICKSON, 1986: 119-162) apontam como critérios de cientificidade de uma investigação qualitativa a validade e fidelidade dos seus resultados de investigação, dos quais depende a objectividade da investigação⁵.

De igual modo, GOETZ & LECOMPTE (1984: 67) indicam que a investigação qualitativa não visa a generalização dos resultados para grupos não investigados mas, tão somente, a “compatibilidade” e “transitividade” desses resultados, que consideram fundamentais para a sua legitimação. Esta compatibilidade e transitividade dos resultados requerem, segundo as autoras, a utilização de uma terminologia *standard*, não idiossincrática, e uma identificação explícita das características dos fenómenos e grupos estudados, de modo a poderem servir de base de comparação com grupos semelhantes e diferentes.

IV. No âmbito das ciências sociais uma linha transversal coincidente percorre, num objectivo, todas as ciências nesta área: procurar conhecer a realidade. O conhecimento, ou melhor, o seu processo, ganhou maturidade explicativa com a contribuição de Kant, colocando de lado as escolas empiristas e as inatistas. Segundo aquele autor, em síntese elaborada por Santos Silva,

Os nossos conhecimentos começam pela experiência sensível, mas esta é mediatizada por conceitos, é organizada e estruturada por quadros categoriais próprios do nosso espírito. Ao sustentar, ao mesmo tempo, o papel activo do sujeito na cognição e a possibilidade do conhecimento objectivo do mundo exterior, a ideia de que o conhecimento é mais que uma crença e a de que constitui uma elaboração intelectual (nunca mero registo passivo de sensações), Kant definiu as modernas coordenadas filosóficas do problema (SILVA, 1986: 10-11)

Apesar de a ciência moderna possuir menos de quatrocentos anos de vida⁶, e de os conhecimentos produzidos pela ciência, e periodicamente compilados pelos manuais, dependerem da estrutura de funcionamento da ciência como instituição e sistema específico de produção de conhecimentos, a estratégia da investigação

⁵ Estes critérios de cientificidade, embora tenham a mesma designação que os utilizados na investigação quantitativa, distinguem-se destes ao nível dos procedimentos sugeridos para os realizar.

⁶ Esta data fica marcada pelos contributos de Galileu através da combinação da “teoria” e da “experiência”, da dedução e da observação sistemática. No entanto, historicamente mais recentes, encontram-se as disciplinas sociais, na sua forma particular de conhecimento «de pôr problemas e propor soluções testáveis a que se chama, em sentido lato, método científico» (SILVA, 1986: 10).

científica tem, felizmente, sido inovadora e dinâmica, conseguindo os quadros institucionais que vieram a permitir os desenvolvimentos teóricos, as aplicações tecnológicas e o impacto social típicos da ciência contemporânea. Como salienta Santos Silva,

A estratégia da investigação científica não pode, pois, ser definida, à maneira da filosofia clássica, invocando normas lógicas tidas por imutáveis e procurando fixar para sempre as condições de possibilidade e de coerência da ciência. O ponto de vista epistemológico que agora prevalece distingue-se precisamente por procurar estabelecer uma reflexão sobre a ciência efectiva, a ciência que se faz, aceitando a historicidade dos princípios de que ela parte, dos processos que utiliza e dos resultados a que chega (SILVA, 1986: 11)

V. Como espectadores atentos dos fenómenos da educação, principalmente por participarmos, ainda que modestamente, na actividade de um parceiro social no âmbito do ensino superior, poderíamos, à partida, correr dois riscos na elaboração do presente trabalho. Por um lado, acompanhando diariamente os actores, adquire-se conhecimentos que não sendo “científicos”, antes decorrentes da experiência vivida, poderiam ser considerados negativos, pela teoria positivista, num estudo desta natureza. No entanto, sabendo que a observação é o produto do sentido que o observador confere ao objecto observado, verificamos, como salienta Pierre Bourdieu, que

os objectos não possuem características objectivas que se imponham como tais a todos os sujeitos que os percepcionem (...) de facto, os objectos não são objectivos, não são independentes dos interesses e gostos dos que os apreendem; não existe portanto um significado universal e unanimemente aprovado (BOURDIEU, 1979: 44).

Por outro lado, tratando-se de um estudo qualitativo, onde são procuradas respostas ou explicações do mundo social, obriga, como recomenda aquele autor, a ultrapassar,

Sob uma forma que se pode considerar dramatizada, um certo número de problemas epistemológicos fundamentais, todos ligados à questão da diferença entre o conhecimento prático e o conhecimento erudito, e nomeadamente à dificuldade particular da ruptura com a experiência indígena e da restituição do conhecimento obtido ao preço dessa ruptura. Sabe-se o obstáculo ao conhecimento científico que representam tanto o excesso de proximidade como o excesso de distância e a dificuldade de instaurar essa relação de proximidade rompida e restaurada (BOURDIEU, 1984: 11)

Daí que, considerando que todo o acto de investigação é, simultaneamente, empírico e teórico, aquele autor, numa conduta de investigação que designa por “*reflexividade*” defenda que a organização e a produção dos dados por estarem tão intimamente ligados na construção teórica do objecto de estudo não podem ser reduzidas a meras tarefas técnicas (BOURDIEU & WACQUANT, 1992).

Assim, ultrapassados que estão, hoje em dia, os problemas causados pelo positivismo lógico, os quais, nos estudos das políticas educativas, situavam o objecto de estudo num contexto de causalidade, onde o observador devia abstrair-se (MUCCHIELLI, 1996: 160-171), actualmente, o campo de estudo das políticas educativas afirma-se pelo recurso a um paradigma compreensivo, onde a interdependência do objecto e do sujeito de investigação devem estar sempre presentes (WALLERSTEIN et al, 1996; BOURDIEU & WACQUANT, 1992; HELD, 1980; PRIGOGINE & STENGERS, 1979).

Poderemos então considerar que, de um modo geral, as características do estudo de investigação neste campo se aproximam muito das que MUCCHIELLI (1996: 197-198) atribui à investigação qualitativa:

- i) a investigação realizada compreende quase sempre um contacto pessoal e prolongado com um meio, e uma sensibilidade aos pontos de vista;*
- ii) a construção da problemática permanece larga e aberta;*
- iii) o desenho metodológico nunca está completamente determinado antes do início da investigação enquanto tal, mas evolui, pelo contrário, segundo os resultados obtidos, a saturação atingida, o grau de aceitação interna obtida, etc.;*
- iv) a colheita e a análise dos dados não se realizam em etapas separadas e parcializadas, antes se encavalitando muitas das vezes;*
- v) o principal utensílio metodológico torna-se o próprio investigador, em todas as etapas da investigação;*
- vi) a análise dos dados visa a descrição ou a teorização de processos e não à obtenção de “resultados”;*
- vii) finalmente, a tese ou o relatório de investigação inserem-se num espaço dialógico de descoberta e de validação de processos e não numa lógica de prova.*

VI. Neste sentido, o primeiro problema com que nos deparámos residiu na procura do método científico adequado para a abordagem ao tema em causa. A investigação inicial efectuada, sobre o tema escolhido, resultou numa ausência de definições conceptuais claras, e incerteza sobre o surgimento histórico da autonomia universitária. Por outro lado, constatando tratar-se de um conceito aberto e que poderia ser investigado sob diversos ângulos, concluímos que, numa

abordagem estrutural qualitativa, os modelos que se afigurariam mais ajustados seriam os métodos histórico (no "ramo" da história da educação), e o método jurídico da interpretação da lei. Estas duas ciências – histórica e jurídica –, para além de compatíveis, permitiam, como modelos, trabalhar conceitos em aberto tornando-se, por esse motivo, veículos essenciais para a melhor compreensão do terreno de estudo. Porém, o rigor da análise implica o uso de técnicas que permitam sínteses interpretativas ajustadas. Daí termos utilizado, no que respeita à análise de conteúdo, a técnica da "triangulação", tal como preconiza COHEN (1990: 67-74), a fim de evitar a demasiada subjectivação do investigador fazendo, deste modo, surgir a opinião de terceiros que, com mais "cientificidade", se têm debruçado sobre a interpretação às fontes históricas e legais⁷.

Como referem Bourdieu & Wacquant (1992: 90),

Não é possível compreender a dinâmica de um campo sem o recurso à análise sincrónica da sua estrutura, mas também não é possível compreender esta estrutura sem uma análise histórica (isto é, genética) da sua constituição e das tensões que existem no seu interior e nas suas relações com outros campos, nomeadamente com o campo do poder.

Neste âmbito, procurou-se fundamentar os conceitos, as abordagens e os princípios à autonomia universitária através de um suporte histórico-legal, ou seja, por um lado, compreender o momento actual, tendo por base um fundamentado suporte histórico pois, como salienta Durkheim,

de facto, o presente (...) não é mais que o prolongamento do passado do qual não se pode separar sem perder em grande parte o seu significado. O presente é formado por inúmeros elementos, tão estreitamente emaranhados uns nos outros, que nos é difícil perceber onde começa um, onde termina o outro, o que é cada um deles e quais as suas relações; deles, só temos, depois de uma observação imediata, uma impressão turva e confusa. A única forma de os distinguir, de os dissociar, é procurar na história como se foram progressivamente ligando uns aos outros, como se foram combinando, organizando (DURKHEIM, 1994: 171).

e, por outro lado, a ciência jurídica, através da interpretação da lei permitem, na abordagem desta temática, uma maior fiabilidade científica, tanto que, como refere Sousa Franco,

⁷ No mesmo sentido, sobre a utilização da técnica da triangulação, Kirk & Miller (1986) e Erikson (1986).

Sem uma correcta formulação normativa e sem uma reflexão clara sobre os princípios, caímos no pragmatismo improvisador e no positivismo sem referenciais éticos. Há muito temos, e largamente, navegado por essas águas em quase tudo o que é política da educação (FRANCO, 1995: XII)

Pelos motivos apontados, a dissertação tinha, forçosamente, de ser uma investigação descritiva e interpretativa dos factos, conteúdos e pressupostos. Pois, tal como analisa Best, a pesquisa descritiva está relacionada com

condições ou relações que existem; práticas que prevalecem; crenças, pontos de vista, ou atitudes de que estamos em presença; processos que decorrem; efeitos que estão a acontecer; ou assuntos que estão em desenvolvimento. No fundo, a investigação descritiva é essencialmente sobre o “que é” ou “o que existe” e relaciona-se com eventos que influenciam ou afectam uma condição presente ou um evento (BEST, 1970: 98).

Por seu turno, na teoria interpretativa, de acordo com Cohen,

O investigador trabalha directamente com a experiência e o entendimento para edificar a sua teoria. Os dados assim produzidos são melhorados com os significados e propósitos daquelas pessoas que são a sua fonte. Posteriormente, a teoria assim gerada deve ter sentido para aqueles a quem ela se aplica. A meta da investigação científica para o investigador interpretativo é entender, com este trabalho sobre a realidade passa em um momento e em um lugar e compará-lo com o que se passa em diferentes momentos e lugares. Assim a teoria converte-se em conjuntos de significados que produzem ideia e entendimento do comportamento (COHEN, 1990: 69)

Neste sentido, para além dos cuidados metodológicos anteriormente enunciados, e que suportaram toda a investigação sobre o tema escolhido, outros aspectos houve que mereceram particular cuidado. Assim o cuidado no equilíbrio de proporções do campo de acção foi um desses aspectos pois, tratando-se de uma análise que começa no século XII, se não houvesse harmonia no tratamento do tema corríamos o risco de o trabalho ser demasiado extenso ou demasiado restrito. Por outro lado, no tratamento das fontes, para os aspectos descritivos, e da escolha dos autores, para a fiabilidade interpretativa.

A escolha das fontes, com particular incidência no I parte da dissertação, dividiu-se em duas grandes linhas de orientação metodológica: (1) Por um lado, na síntese sistémica da histórica da autonomia da universidade portuguesa foram escolhidos,

propositadamente, apenas determinados momentos da história da universidade. Não aleatoriamente, ou por qualquer comodidade do autor do trabalho, mas sim na linha das escolhas efectuadas, em trabalhos de investigação sobre esta temática, realizados por Ferrer Correia, Marcelo Rebelo de Sousa, Abílio Hernandez Cardoso e Guilherme Braga da Cruz, com uma excepção, quanto a nós significativa, que se traduziu na breve análise de algumas particularidades relacionadas com a Universidade de Évora. (2) Por outro lado, existiu, necessariamente, um cuidadoso trabalho de cruzamento das próprias fontes, aliás demonstrativo em sede da longa bibliografia referida. A validade, de acordo com KIRK & MILLER (1986: 120-123), remete em sentido lato para o nível segundo no qual os resultados são interpretados correctamente.

Como parâmetros de validade aqueles autores referem:

- a) a “coerência programática” entre as diversas componentes de uma pesquisa entre si, como resposta ao problema da lógica da argumentação que ligam essas partes;
- b) a “pertinência dos procedimentos de recolha de dados” face aos objectivos da investigação;
- c) a “consistência entre os objectivos de investigação e a recolha dos dados”, que passa pela resolução de alguns obstáculos que normalmente surgem na construção desta relação interactiva, como sejam a recolha de dados insuficientes e não diversificados, a interpretação errónea dos dados, a insuficiência de dados que permitam o confronto de interpretações e asserções e, ainda, a subvalorização de elementos contraditórios presentes nos dados.

Deste modo, a razão que presidiu à escolha deveu-se, como não podia deixar de ser, num trabalho desta natureza, a um teste às próprias fontes. Ou seja, através do cruzamento sistemático às fontes, nos períodos ou momentos da história previamente escolhidos, foi necessário testar a veracidade histórica da informação recolhida de modo a poder apresentar um rigoroso trabalho de investigação.

A mesma preocupação presidiu à análise da interpretação dos textos legais. Ou seja, para além da criteriosa utilização do método jurídico da interpretação da lei, nos vários diplomas legais sobre a temática escolhida, socorremo-nos de trabalhos de investigação de autores reconhecidamente apontados como especialistas naqueles domínios, ou a propósito da interpretação da lei, como os

constitucionalistas Gomes Canotilho e Vital Moreira, ou a propósito da experiência prática, na utilização, em concreto, das autonomias universitárias, referimo-nos concretamente a Sérgio Machado das Santos ou a Alberto Amaral, ou ainda a autoria material e apreciações de medidas legislativas de antigos ministros da educação, nomeadamente Vitor Crespo e Marçal Grilo. Assim, em sede de interpretação, foi necessário cruzar três aspectos fundamentais para a metodologia a utilizar na presente dissertação: o método da interpretação da lei, a doutrina interpretativa de reputados juristas, a de executores materiais das disposições legais e a de autores materiais de diplomas sobre o ensino superior.

VII. A escolha, para elaboração da presente dissertação, recaiu numa incidência na análise e leitura da estrutura legislativa enquadradora do sector universitário e a utilização do método jurídico da interpretação dos preceitos legais deveu-se, essencialmente, a duas ordens de razão: Em primeiro lugar, sendo a concessão do grau de autonomia a atribuir às universidades uma questão política, pela forma como o Estado encara o controlo do ensino superior e sua fiscalização, é possível verificar, percorrendo os vários diplomas legislativos, a forma, o modo e o grau como é concedida a autonomia e, neste caso, melhor poderia ser a apreciação do seu âmbito. Em segundo lugar, sendo a autonomia universitária um tema complexo, até por alguma indefinição conceptual e da sua variação de acordo com os sujeitos, procurámos socorrer-nos da precisão jurídica, na sua análise, para melhor precisarmos o seu conteúdo, sentido e natureza. Só depois de se possuir fundada segurança conceptual é que se poderá iniciar, segundo cremos, para uma análise qualitativa do assunto que nos propusemos estudar e, deste modo, procurar contribuir para o enquadramento político e legislativo da autonomia universitária.

Assim, no que respeita à metodologia, tivemos, na análise legislativa, a necessária preocupação na utilização das regras jurídicas da interpretação, pois para fixar o sentido e o alcance que o texto legal envolve é imprescindível conhecer o fenómeno da interpretação que é própria do Direito. Como ensina Galvão Telles,

A teoria das fontes do Direito diz-nos como o Direito nasce e onde está consubstanciado. Através da consulta das fontes fica-se com o conhecimento material das normas vigentes. (...) Descoberto o preceito, conhecido o texto, a primeira operação a fazer é determinar o seu sentido, é interpretá-lo. (...) A lei está expressa em palavras escritas. Mas estas palavras têm por detrás de si

um espírito, uma alma, e só quando a lei é vista no conjunto dos dois aspectos é que pode ser perfeitamente conhecida. (1999: 235).

Sendo a lei um instrumento de prática conformação e ordenação da vida social, dirigida a uma generalidade de pessoas e a uma série indefinida de casos, deve procurar extrair-se dela um sentido que valha para todas as pessoas e para todos os casos⁸. Para este efeito é fixado um conjunto de directivas ou critérios que orientam a actividade do intérprete, por forma a evitar o casuísmo e o arbítrio, incompatível com as necessidades da vida social e com a segurança jurídica. Esse conjunto de directivas ou cânones hermenêuticos constitui a chamada *metodologia da interpretação* ou *hermenêutica jurídica* (Machado, 1985: 176).

A palavra “interpretação” pode ser tomada em *sentido restrito* e em *sentido amplo*. É tomada a interpretação da lei em sentido restrito quando se atende à «determinação do verdadeiro sentido das normas explicitadas», ou seja, «coincide com a primeira de tais actividades: esclarecimento da norma». Em sentido amplo quando a interpretação abrange o “*lato sensu*” e ainda a «descoberta das soluções aplicáveis nos casos omissos», isto é, «naqueles casos sobre que o legislador não se pronunciou», neste sentido a interpretação abrange não só o esclarecimento da norma, como primeira actividade, como ainda uma segunda, a integração da omissão (Telles, 1999: 237-238).

O n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil Português enuncia o princípio geral utilizado nas regras de interpretação,

A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

Este artigo não tomou posição na controvérsia doutrinal dos métodos a utilizar na interpretação, como sejam: a orientação subjectivista e a orientação objectivista.

⁸ Nas formas de interpretação enunciam-se quatro critérios quanto à origem da fonte e de acordo com o seu valor. Neste sentido, considera-se interpretação Autêntica, aquela que é feita por outra lei (interpretativa) de valor igual ou superior (na hierarquia das leis), vinculando todos os agentes; Oficial, quando é feita por lei inferior e só vincula hierarquicamente, não vinculando os Tribunais; Judicial, aquela que é feita pelos Tribunais num determinado processo, vinculando apenas as partes; por fim a Doutrinal, feita por Juristas e que, apesar de não vincular ninguém, tem a força persuasiva que resultar do peso da argumentação e do prestígio de quem a elaborar (Consciência; 1997; 40).

Aliás, o então Ministro da Justiça, Antunes Varela, na sua comunicação à Assembleia Nacional de 26 de Novembro de 1966, escreveu:

Colocando-se deliberadamente acima da velha querela entre subjectivistas e objectivistas, a nova lei limitou-se a recolher uns tantos princípios que considerou aquisições definitivas da ciência jurídica, sem curar grandemente da sua origem doutrinária (1966: 25)

A orientação subjectivista corresponde à vontade ou ao pensamento real do legislador, isto é, a «actividade interpretativa deve ir apontada à descoberta da vontade do legislador, dando menos peso à objectivação linguística dessa vontade no texto ou fórmula da lei» (Machado, 1985: 177).

Por outro lado, a orientação objectivista indica-nos que o intérprete não está vinculado à vontade do legislador real mas ao sentido objectivado no texto ou, de acordo com a corrente do objectivismo histórico, deverá supor um legislador ideal que pensa as leis com o sentido mais razoável que o respectivo texto comporta. Quanto aos objectivistas actualistas, para além de tomarem como ponto de referência um legislador ideal que pensa os textos por aquela forma objectiva, os «repõe continuamente em vigor com o sentido mais razoável que o seu quadro verbal vai reflectindo dentro do condicionalismo renovado em que elas (as normas) vão vivendo» (Andrade, 1946: XXII), enquanto elementos integrantes do ordenamento jurídico global (Machado, 1985: 179).

Tradicionalmente, o intérprete utiliza, como factores interpretativos, vários elementos para desvendar o verdadeiro sentido e alcance dos textos legais. Galvão Telles (1999: 245-250) apresenta os seguintes elementos da interpretação: literal; gramatical; linguístico; lógico; *ratio legis*; *ratio iuris*; elemento histórico e o sistemático.

O elemento literal procura atender às palavras em que a lei está expressa⁹ e, segundo aquele professor, «através dessas palavras na sua recíproca ligação e segundo as regras gramaticais aplicáveis¹⁰, surpreender um significado» (Telles,

⁹ Mas no sentido das palavras empregues pelo legislador. A título de exemplo poderá referir-se o disposto no artigo 51º do Código Civil que menciona o casamento de *dois estrangeiros* em Portugal e no casamento de *dois portugueses* no estrangeiro. À letra, poderia entender-se que o Código Civil permite o casamento de duas pessoas do mesmo sexo – coisa proibida pelos artigos 1577.º e 1628.º do Código Civil.

¹⁰ Para este efeito estabelecem-se algumas directrizes ou presunções. Assim, como ensina Galvão Telles (1999; 247), as palavras que não tenham uma acepção jurídica específica estão em regra usadas no sentido comum, a não ser que se trate de matéria técnica em que o termo utilizado

1999: 245). Este elemento representa, no entanto, apenas o ponto de partida da interpretação, pois há que submetê-lo a crítica e para isso se passa à chamada interpretação lógica. Não sem antes excluirmos o elemento linguístico, ou seja, quando as palavras da lei são tão explícitas e categóricas que apenas comportam determinado sentido e, neste caso, o intérprete tem de o aceitar.

A interpretação lógica¹¹, que complementa a interpretação literal¹², serve-se, por sua vez, de vários elementos, que é corrente classificar em três: o factor racional da lei, a sua génese histórica e o seu enquadramento sistemático.

O intérprete, na sua análise, parte do princípio de que o legislador não legisla pelo prazer de legislar, mas em vista de certo fim, ou seja, o legislador procura a satisfação de determinada necessidade que ele sente como justificativa do preceito e que constitui, pois, a sua razão de ser – *ratio legis* ou *ratio iuris*. A *ratio iuris* consiste na razão de ser da lei, e a *ratio legis* no fim visado pelo legislador ao elaborar a norma. Esta racionalidade¹³ que inspira o legislador releva para o esclarecimento da “valoração” ou «ponderação dos diversos interesses que a norma regula e, portanto, o peso relativo desses interesses, a opção entre eles traduzida pela solução que a norma exprime» (Machado, 1985: 183). Assim, como salienta Telles, «se portanto o legislador quis atingir certo resultado, quis naturalmente, salvo casos anómalos, o meio que a esse resultado conduz: é sob este ângulo que, antes de mais nada, se deve procurar compreender a lei no seu espírito» (1999: 248).

Normalmente existe correspondência entre a *ratio legis* e o preceito formulado, ficando por ali determinado o fim prático da norma jurídica. No entanto acontece, embora raramente, que, «por anacrónicas sobrevivências do passado ou por insuficiência do legislador, se estabelece um dissídio entre o fim e o meio» (Telles, 1999: 249). É a possibilidade de se querer atingir um fim mas não se formulou o

assuma significado próprio, adoptado pelas pessoas especializadas nessa ordem de relações. Por outro lado, se o termo empregado possui uma significação comum e uma significação jurídica especial, a presunção vai no sentido de que o legislador optou pela segunda. É uma presunção, porque nem sempre o legislador se mantém fiel a este princípio e, para isso, deve o intérprete estar prevenido.

¹¹ A lógica propõe certas deduções que são utilizadas em sede interpretativa, costumando apontar-se as seguintes: A lei que permite o mais, permite o menos; a lei que proíbe o menos também proíbe o mais; a lei que permite um fim permite os meios necessários para o realizar; a lei que proíbe o fim proíbe os meios que permitam alcançá-lo; a lei que permite os meios permite o respectivo fim e a lei que proíbe os meios proíbe o respectivo fim (Heitor Consciência; 1997; 41-42).

¹² A interpretação lógica e a literal não se contrapõem propriamente, não são duas interpretações distintas, mas antes duas fases da mesma interpretação.

meio adequado; ou o mesmo fim é susceptível de ser atingido por dois ou mais caminhos, tornando-se necessário apurar qual deles corresponde verdadeiramente ao sentido da lei. Quando ocorrer alguma destas situações, o elemento racional revela-se insuficiente e torna-se forçoso recorrer ao elemento histórico ou ao sistemático.

O Direito que hoje nos rege tem atrás de si um longínquo passado e, como tal, as normas jurídicas, na sua grande maioria, não surgem de modo súbito ou espontâneo. Deste modo, o elemento histórico compreende todos os materiais relacionados com a história do preceito. Aliás, a história do Direito Positivo não se confina na investigação da sua origem remota. Se na presente dissertação nos preocupámos com a génese e evolução de termos, fórmulas e conceito enquadramentos da autonomia universitária, também não nos quedámos por aqui, pois a origem recente também é de considerar. Esta origem recente está muitas vezes patenteada nos trabalhos preparatórios da lei: projectos (como é o caso da análise que efectuámos aos projectos da lei n.º 108/88); discussão no seio da comissão incumbida de os elaborar ou rever (ter em conta os trabalhos preparatórios na Assembleia da República quando a lei da autonomia esteve em discussão ou outros que se afigurem necessários ao intérprete); relatórios e a *occasio legis* (circunstâncias em que a lei foi elaborada).

O elemento sistemático decorre da integração num sistema coordenado do preceito a interpretar, isto é, as leis interpretam-se umas pelas outras, porque a ordem jurídica forma um sistema. É por este motivo que quase só no fim da presente dissertação é que apresentamos a lei da autonomia, depois do contexto histórico, enquadrando-a no sistema educativo, primeiro a Constituição da República Portuguesa - Lei fundamental, depois a Lei de Bases do Sistema Educativo, como lei de desenvolvimento e só depois deste suporte legislativo é que procedemos à análise da lei (quadro) da autonomia universitária e consequentes desenvolvimento político-legislativo.

Já dissemos que a interpretação da lei se desdobra em duas partes: a interpretação literal e a lógica, e cada uma com os elementos em que se desdobram; ambas, de resto, «simples graus sucessivos de uma actividade complexa e unitária» (Telles, 1999: 250). Pode, no entanto, acontecer que as duas

¹³ O elemento racional também é designado por elemento teleológico (Machado; 1985; 182)

conduzam quer a resultados convergentes, quer a resultados discordantes. Ou seja, várias hipóteses se podem dar nas espécies de interpretação quanto ao resultado. Segundo a doutrina existem quatro tipos: declarativa, extensiva ou restritiva, ab-rogatória e enunciativa.

Na interpretação declarativa, de acordo com Baptista Machado, o intérprete «limita-se a eleger um dos sentidos que o texto directa e claramente comporta, por ser aquele que corresponde ao pensamento legislativo» (1985: 185). Na extensiva, o intérprete verifica que o resultado da interpretação literal não coincide com o da interpretação lógica, não que a letra do texto fique aquém do espírito da lei, mas que a fórmula verbal adoptada peca por defeito, pois diz menos do que aquilo que se pretendia dizer. Neste caso, ele alarga ou estende então o texto, dando-lhe um alcance conforme ao pensamento legislativo, procurando fazer corresponder a letra da lei ao espírito da lei¹⁴. Caso contrário acontece na interpretação restritiva, verificando-se esta quando o legislador, tendo-se expressado muito genericamente, todavia só se quis referir a determinada categoria de casos, acabando o texto por atraiçoar o seu pensamento, na medida em que diz mais do que aquilo que se pretendia dizer. Em tal caso, o intérprete não deve deixar-se arrastar pelo alcance aparente do texto, mas deve restringir este em termos de o tornar compatível com o pensamento legislativo, isto é, com a *ratio legis*.

Sucedem por vezes que, num texto legal – nomeadamente num código, que é obra extensa e portanto poderá conter inevitáveis imperfeições –, se encontrem dois ou mais preceitos entre si inconciliáveis¹⁵. A interpretação ab-rogatória diz-nos que, nestes casos, terá de se sacrificar um dos preceitos, dando-o por inexistente. Não é que o intérprete revogue a lei, “apenas” certifica que o preceito nasceu morto, porque não pode viver dentro do sistema a que pertence.

Segundo Machado, a interpretação enunciativa é aquela pela qual o intérprete «deduz de uma norma um preceito que nela apenas está virtualmente contido,

¹⁴ A interpretação extensiva assume normalmente a forma de extensão teleológica, pois a própria razão de ser da lei postula a aplicação a casos que não são directamente abrangidos pela letra da lei mas são abrangidos pela finalidade da mesma.

¹⁵ A título de exemplo, e como infra se verificará, poderá apontar-se o previsto no artigo...., da Lei da Autonomia – Lei n.º 108/88, de 29 de Setembro, dispondo que aquela lei apenas tem aplicação para as universidades públicas, no entanto, o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo – Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de Janeiro, remete, no número 2 do artigo 6º, para aquela lei. Neste caso, complementando uma interpretação ab-rogatória, deverá ter-se em conta a hierarquia das leis, valorizando-se a primeira, emanada da Assembleia da República, em detrimento da segunda, proveniente de um órgão de governo.

utilizando para tal certas inferências lógico-jurídicas» (1985: 186). Apontam-se, para este efeito, três argumentos: *a maiori ad minus*, *a minori ad maius*¹⁶ e *a contrario*. Convém, a propósito, realçar que este último argumento deve ser usado com muita prudência pois, por meio dele, infere-se a regra oposta, e essa regra, que por hipótese não está enunciada expressamente, deve considerar-se como que implícita no preceito e dele extraída por virtude de um raciocínio lógico. Em suma, procurou-se, através dos vários elementos da interpretação, detectar as concepções fundamentais acerca do tema que nos propusemos debater, evitando, naturalmente, focar aspectos exegéticos de pormenor.

VIII. Mesmo sabendo, na esteira de António Nóvoa (1993: 11), que «no seio das Ciências da Educação¹⁷ sempre se olhou com desconfiança para uma disciplina [História da Educação] que não podia dar respostas imediatas aos problemas escolares e pedagógicos» considerámos imprescindível efectuar uma abordagem histórica, na perspectiva da história da educação, ao problema da autonomia universitária. Esta análise consistiria, essencialmente, na procura de indícios que permitissem verificar, ou não, se o tema que nos propomos abordar seria meramente conjuntural ou se, por outro lado, atravessava a história da universidade e, neste caso, a confirmar-se tal suposição, quando teve o seu início. Para o efeito, foi necessário iniciar esta investigação procurando saber como é que a universidade tinha surgido, não só os factores que levaram ao seu aparecimento, como também saber, da sua organização interna e do modo como se relacionava com o exterior e vice-versa. Daí termos iniciado esta dissertação no século XII e, daí também, termos tido, obrigatoriamente, preocupações metodológicas na abordagem histórica à autonomia da universidade. É que para interpretar a História, como salienta Barrilaro Ruas (1978: 300), é sempre necessário «respeitar a perspectiva, integrar as pessoas, as ideias, os factos, num contexto integral, que por todos os lados se oferece e constantemente nos foge das mãos».

Foi neste sentido que nos tivemos de socorrer do método histórico, mesmo sabendo, como refere Bourdieu (1990: 9), que «as questões de método em história

¹⁶ Estes dois tipos de argumentos já foram supra desenvolvidos a propósito do elemento lógico da interpretação (*vide n.º* p. 10), referindo-se, no entanto, que *a maiori ad minus* significa que quem tem direito ao mais tem direito ao menos e, por outro lado, se é proibido o menos, sê-lo-á logicamente o mais - argumento *a minori ad maius* (Telles, 1999: 259).

podem ser encaradas sob diversos ângulos». Assim, delimitámos a análise do tema, propositadamente, ao seu enquadramento histórico, político e legislativo de modo a que neste ângulo de abordagem, mesmo na parte da dissertação dedicada à análise histórica, não houvesse desvios para outras perspectivas do problema por crer-mos ser esta a melhor forma de enquadrarmos o conceito.

A história da educação foi, durante largo tempo, essencialmente institucional e ideológica. Como salienta Roger CHARTIER, o «seu enquadramento preferencial era, por tradição, a monografia, fosse ela sobre um colégio ou uma universidade ou – no que respeita às pequenas escolas – uma diocese» (1990: 169).

Esta tradição foi rompida por historiadores e sociólogos sustentando uma nova problemática centralizada nos laços evidentes, mas complexos, que ligam as instituições escolares às estruturas de uma sociedade.

Antoine PROST, historiador da educação, defende a complementaridade das abordagens históricas e sociológicas no estudo das políticas educativas. Segundo este autor, na abordagem histórica privilegiam-se os momentos de crise, de desestabilização e de ruptura, bem como as decisões que tomam os actores em função das suas intenções face aos acontecimentos. Por seu turno, na abordagem sociológica, há uma focagem prioritária nos constrangimentos, nas condições e mesmo nas determinações que encerram a acção dos actores. Assumir uma e outra abordagem é, segundo o autor, “a eficácia própria dos actores e a força das coisas” (PROST, 1992: 214).

Como diz L. D’Hainaut,

são múltiplas as influências em interações, provenientes dos sistemas sociais que agem sobre o sistema educativo, e que eles mesmos estão sob a influência do contexto filosófico, ético e religioso, do contexto histórico do quadro geográfico e físico, assim como do contexto sociocultural onde se situa o sistema educativo considerado (D’HAINAUT, 1980: 42)

Por outro lado, se a realidade educativa e social está em permanente evolução, torna-se extremamente difícil cortar a dinâmica dos fenómenos em fatias com fronteiras exactas. Neste sentido, procurou-se, no estudo efectuado, encontrar os elos de ligação, não da narrativa histórica mas dos momentos caracterizadores de evolução, mudança ou ruptura. Mais do que a investigação de causas simples, isto

¹⁷ Não obstante foi criada, em 1989, a Secção de História da Educação na Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

é, de causas isoladas, foi necessário apanhar o processo e os nexos de causalidade. Pareceu-nos, por isso, que um estudo em profundidade exigiria sempre uma adequada visão histórica, desde a génese à actualidade, porque qualquer situação, por mais concreta que seja, está modelada pelas raízes culturais, sociais, históricas e antropológicas.

No presente estudo, fomos buscar o significado do fenómeno ao passado. Como diz M. Bloch,

dificilmente se pode imaginar uma ciência, seja ela qual for, que se consiga abstrair do tempo. No entanto, se convencionalmente muitas de entre elas o dividem em fragmentos artificialmente homogéneos, fazem-no apenas por uma questão de medida. Realidade concreta e viva virada para a irreversibilidade do seu élan, o tempo da história é pelo contrário o plasma onde estão mergulhados os fenómenos, é o lugar da sua inteligibilidade (1976: 29-30)

Daí ter sido reservado uma parte importante da dissertação para essa apropriação do sentido. Mais do que um simples enunciado histórico, normalmente colocado no princípio dos trabalhos, essa parte procurou reconstituir a génese do fenómeno, definir enquadramentos e procurar, adequadamente, acompanhar a sua evolução ao longo do tempo.

Assim, dividiu-se a análise histórica da autonomia universitária em duas partes. Uma primeira, conjuntural, dedicada á génese da Universidade, onde procurámos responder a duas questões fundamentais, como seja: se o aparecimento da autonomia coincidiu com o nascimento da universidade e se, a confirmar-se esta primeira interrogação, de que modo ela se manifestava ou como lhe era permitido manifestar-se. Uma segunda parte, conjuntural, que começando por procurar responder às mesmas perguntas colocadas anteriormente, na génese da Universidade, verificaríamos se, no nascimento da universidade portuguesa, as características autonómicas seriam coincidentes. Seguidamente, em sede de análise sistémica, procurou-se o fio condutor das mudanças, e respectivas consequências, da história da autonomia universitária.

A primeira preocupação metodológica, neste âmbito, prendeu-se com o anacronismo, isto é, procurámos, na análise temporal, despojarmo-nos, tanto quanto possível, dos quadros mentais da nossa época. No entanto, dada a actualidade e problemática do tema em causa pareceu-nos enriquecedor, por

vezes, efectuar algum confronto intertemporal sem, contudo, cair no anacronismo. Como, a este propósito, refere Santos Silva,

A análise histórica implica, por definição, o diálogo do presente e dos seus valores, por via do historiador, com o passado – não há outro ponto de vista. Ela parte, portanto, de valores que não são, geralmente, os das sociedades que indaga, e usa instrumentos conceptuais de produção sempre recente. Se isto faz perfilar, de imediato, o anacronismo como obstáculo, não obriga a cair nele – porque cair nele significa (e apenas) ignorar a relatividade dos contextos sociais e querer explicar uns pela projecção de conceitos só validados para outros (SILVA, 1986: 47-48).

Para tal, fomos, ao longo da investigação, testando a adequação dos conceitos à especificidade da época em estudo, por um lado, através de uma cuidada análise bibliográfica, sustentando, a cada passo, a comparação entre as várias fontes utilizadas, cruzando documentos com a análise de diversos autores e, por outro lado, procurando situar cada momento da análise no contexto social da época. Como salienta Ferreira Gomes, «a História da Educação só se pode fazer com a busca e a questionação sistemática das fontes» (1993: 59)

IX. Procurámos ainda, na elaboração do presente estudo, utilizar as prerrogativas do ensino superior em todos os aspectos que dissessem respeito à temática a investigar, inclusive, alguns “pormenores” que considerámos essenciais para um trabalho desta natureza. Deste modo, a título de exemplo, poderá constatar-se que utilizamos sempre a palavra estudante (e nunca aluno¹⁸), quando nos referimos aos estudantes inscritos nas universidades, independentemente da área de estudos superiores destinado a obter um grau reconhecido ou um diploma de fim de curso, incluindo o de doutoramento, de acordo com o estabelecido no n.º 1, do artigo 2º, na Decisão n.º 819/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de Março de 1995 que cria o programa de acção comunitário Socrates. Assim como o cuidado necessário na apresentação do estudo de modo a respeitar as normas para apresentação de trabalhos científicos (CEIA, 1997).

Propositadamente, no que respeita aos subsistemas de ensino superior universitário, não nos referimos particularmente às universidades nas antigas

¹⁸ De acordo com n.º 1, do artigo 2º, na Decisão n.º 819/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de Março de 1995 que cria o programa de acção comunitário Socrates, se define o que se entende por aluno: «os estudantes inscritos num estabelecimento de ensino básico e secundário».

colónias portuguesas, no período anterior ao 25 de Abril de 1974, e apenas circunstancialmente ao ensino superior militar. Pareceu-nos que, no âmbito do trabalho a desenvolver em sede de dissertação de mestrado, a oportunidade de apresentação de casos particulares ficaria suficientemente preenchida referindo, na parte histórica, a excepção ao modelo público traduzido nos 200 anos de vida da Universidade de Évora, e, no período pós 1974, o caso do ensino universitário não estatal, destacando o ensino particular e cooperativo e a Universidade Católica.

X. Assim, apresentamos como proposta de análise deste tema um índice que reflecte duas componentes essenciais. Uma primeira, que inicia com o surgimento da Universidade, na Idade Média, para procurarmos saber se a autonomia, ou o que ela significava naquela época, tinha nascido com a própria Universidade. Deste modo, o Capítulo I, é dedicado à explicação do fenómeno do surgimento da instituição universitária, quais os modelos de organização existentes e, naturalmente, se a autonomia fazia parte intrínseca do conceito de Universidade. Seguidamente, no Capítulo II, iremos percorrer a história da Universidade portuguesa e da sua autonomia através de uma breve síntese sistema, referindo o modo como surgiu, que modelo de organização adoptou e quais as principais variações, mudanças e rupturas históricas encontradas até 1974 e que significassem momentos de crise ou reforço da sua autonomia.

A segunda parte do trabalho inicia com uma análise ao momento anterior à revolução de 1974, tendo dedicado um breve capítulo, o III, com alguns testemunhos e concepções autonómicas no período de 1968 a 1974.

No Capítulo IV, encontramos o objecto principal da presente investigação, na apreciação dos diplomas legislativos e o enquadramento político da sua elaboração, no período de 1976 até ao fim de 1999. Dada a extensão da análise, considerámos oportuno dividi-la em três secções, uma primeira que abordará o período imediato à revolução, explicando o contexto em que se inseriu a elaboração da Constituição da República e, posteriormente a Lei de bases do Sistema Educativo. Fica assim, deste modo, a análise aos dois documentos estruturantes do sistema educativo, no que à autonomia universitária diz respeito. Nesta sequência histórica, analisamos, em seguida, na Secção II, a Lei da

Autonomia Universitária, nomeadamente nas vertentes pedagógica, científica, estatutária, administrativa, financeira e disciplinar. A III Secção é dedicada ao estudo de particularidades da autonomia nas universidades particulares e cooperativas e do regime de excepção da Universidade Católica. Por fim, no Capítulo V, apreciamos o grau e amplitude do conceito de autonomia nos anos noventa sem deixar de perspectivar os novos rumos autonómicos no limiar do século XXI.

XI. Três notas finais:

Uma primeira, como observadores, verificamos que por vezes escapa-nos que pertencemos, ainda que subtilmente, ao espírito do tempo. À força de observarmos o movimento da história, acontece-nos esquecermos que fazemos parte dela. A este propósito REVEL diz-nos o seguinte:

Analisar o acontecimento contemporâneo, a sua estrutura e os seus mecanismos, aquilo que nele se integra de significação social deixaria de ser então a interrogação sobre uma franja do tempo histórico mas seria, sim, estudar o funcionamento de uma sociedade através das representações parciais e deformadas que ela produz sobre si própria (1990: 20)

Uma segunda nota, pelas dificuldades que surgem quando se investiga sobre a Universidade, nomeadamente porque mesmo uma tentativa de análise científica da realidade universitária é passível de provocar reacções, mais ainda quando se estuda a contemporaneidade, no entanto, tal como manifesta Reis TORRALBA, sobre a mesma realidade e que subscrevemos por inteiro as suas palavras:

Direi que, se não receei este “perigo”, tive o cuidado – que sempre, de resto, tenho manifestado, porque entendo ser ele o único critério científico – de analisar as questões para as procurar compreender e interpretar, e nunca para as julgar (1999: 10).

A terceira, respeitante à Universidade, por considerarmos que a autonomia universitária não respeita unicamente à Universidade, ou à política universitária, mas também à política global da educação nas suas relações com o Estado, a sociedade e os cidadãos.

PRIMEIRA PARTE

O NASCIMENTO DAS UNIVERSIDADES E DA SUA AUTONOMIA

o valor do ensino da história reside no facto de que esta ciência pode ser um instrumento de análise das condições sociais presentes

John Dewey

I CAPÍTULO

A génese da universidade e das primeiras preocupações autonómicas

O século XIII é, na Europa Ocidental, o século da fundação das Universidades. A criação destas “Universitas”¹⁹, como «conjuntos de mestres e de escolares que em determinado local se reuniam com vontade e entendimento de aprender os saberes»²⁰, levou ao desenvolvimento de comunidades que, mediante a concessão de certos direitos, tais como autonomia administrativa, concepção e cumprimento dos *curricula*, objectivos de investigação e atribuição de graus reconhecidos publicamente, ainda hoje se mantêm, de certo modo, como

¹⁹ As *universitas* eram estruturas corporativas análogas àquelas que se iam constituindo ao tempo pelos membros de determinadas categorias profissionais ou pelos mestres de uma dada cidade. *Universitas* era toda a “pessoa moral” (RUAS; 1978; 275).

expressão da Europa medieval (Jacques Verger, 1996: 33). Prova disso, é o facto de ser uma das raras instituições europeias que preservaram os seus padrões fundamentais, o seu papel social e as suas funções básicas ao longo da história.

Segundo Kerr (1983), ainda existem hoje cerca de 85 instituições do Ocidente estabelecidas em 1520, desempenhando funções análogas, sem interrupções, são elas: a Igreja Católica, os Parlamentos da Ilha de Man, da Islândia e da Grã-Bretanha, alguns cantões suíços e setenta Universidades (CRUP, 1996: 2). Contudo, apesar de nenhum período da história das universidades ter sido tão intensamente estudado como a Idade Média não é possível a muitas delas, identificar claramente a data exacta em que foram criadas (Walter Rüegg, 1996: 3). Quer por se desconhecer quando realmente começaram a funcionar as suas primeiras aulas, quer também por serem admissíveis diferentes critérios para a fixação de uma data de fundação pois, para tal, poderá considerar-se a data da autorização régia para o seu funcionamento, a da bula papal que poderia determinar a sua criação ou a aceitação da sua existência, ou ainda a partir da data de publicação dos respectivos estatutos.

Ribeiro Sanches n' *As cartas sobre a educação da mocidade* adianta que a passagem de escolas a universidades se deu com a dignidade pontifícia da atribuição dos graus:

Até ao ano 1230 pouco mais ou menos, nenhuma das Escolas estabelecidas na Catedral de Paris, de Bolonha, de Roma, e outros Conventos, nenhuma se chamou Universidade: este nome tiveram as Escolas públicas, logo que os sumos Pontífices instituíram nelas aquelas dignidades ou Graus de Bacharel, Licenciado e Doutor nas quatro Faculdades de Teologia, Cânones, Leis e Medicina: indício certo que estas escolas com graus são de instituição Pontifícia (1922: 60-61).

1. O surgimento da Universidade

De acordo com as fontes disponíveis, é hoje convicção, que existiram importantes escolas particulares em vários lugares, durante os séculos XI e XII, e que professores famosos surgiam como mestres independentes, juntando à sua volta alunos que os procuravam (RÜEGG, 1996: 3). Este facto, só por si, fica um

²⁰ Como rezavam as «Sete Partidas» de Afonso, o Sábio, in (SOUSA, Marcelo Rebelo de; 1992: 15)

pouco aquém sobre a globalidade das razões e motivos que explicam a origem da universidade. Ao longo da história têm surgido várias correntes explicativas. Em 1802-1805, Meiners, citado por Rüegg (1996: 8 e ss.), encarava as primeiras universidades como uma manifestação do poderoso progresso do espírito e explicava a sua origem de acordo com os ideais iluministas da incessante caminhada do Homem em busca do saber. Para Meiners, defendendo não serem as universidades produtos epifenomenais, a origem deveu-se ao aumento substancial do número de professores independentes no século XII e à luta bem sucedida dos estudantes, os quais, ao adquirirem consciência do seu estatuto, passaram a exigir o reconhecimento dos seus direitos e privilégios. Mais tarde, entre 1885 e 1895, se bem que por uma via mais crítica, este entendimento foi retomado pelos trabalhos de Denifle, Kaufmann e Rashdall.

Segundo o marxismo,

a tese, tão frequente e diversamente reiterada pela historiografia burguesa e imperialista, de que existe uma ideia pura de ensino e universidade sem qualquer relação com as classes e com a luta de classes... é um erro e uma falsidade como a História tem demonstrado... As escolas e as instituições de ensino superior são fundadas com o objectivo de treinarem as pessoas que são necessárias para manter o domínio da classe dirigente (RÜEGG, 1996:9).

Classen aponta outros motivos, que são acompanhados actualmente pela maioria dos estudiosos, indicando, a propósito, que

As escolas do século XII e as universidades do século XIII nunca pretenderam ter como objectivo a formação de peritos especializados para os tribunais e governos municipais. No entanto, o novo padrão social que tomou forma na universidade foi, em grande parte, moldado pela sociedade, uma vez que foi o vivo interesse demonstrado por grupos sociais mais vastos que possibilitou às escolas superiores tornarem-se em instituições estáveis e independentes. Desde os tempos mais remotos, a educação tem estado sujeita à tensão existente entre o impulso primário e básico da procura da verdade e o desejo partilhado por muitos de adquirirem habilitações práticas. Inversamente, sem pretenderem realmente fazê-lo, as escolas formaram o novo estrato académico e alteraram toda a estrutura da sociedade, enriquecendo-a e tornando-a mais complexa (CLASSEN, 1983:25).

Outros autores, como Cobban (1975:8) e Esch (1985:49), acentuam, sobre esta interpretação, «a importância das necessidades de uma sociedade urbanizada e de uma burocracia eclesiástica e governamental em franco desenvolvimento». Le Goff e Southern, por seu turno, atribuem maior valor «à emancipação das universidades

em face da pressão social» (LE GOFF, 1957: 73; LE GOFF, 1965: 189; SOUTHERN: 35). Cremos, no entanto, que terá existido uma interação e uma influência mútua entre a universidade e a sociedade na qual ela está integrada, sendo impossível explicar a universidade sem o meio em que se insere. Assim, tal como refere Rüegg «a nova instituição social, a universidade, apenas poderia ter surgido nas circunstâncias económicas, políticas e sociais particulares de certas cidades europeias no início da Idade Média» (1996: 11).

1.1 *Universidades ex consuetudine, ex secessione e ex privilegio*

Existem diferentes tipos de classificação das Universidade quanto à sua origem, sendo corrente a classificação entre universidades *ex consuetudine* e *ex privilegio*. Seguiremos de perto, nesta análise, a divisão enunciada por Guilherme Braga da Cruz (1985: 196-206), em virtude de completar esta classificação com um outro grupo de universidades, com características diferentes por terem surgido do desmembramento ou secessão de outras já existentes e que aquele autor denominou por *ex secessione*.

As *ex consuetudine* são as universidades formadas espontaneamente, «através de um característico processo de crescimento e corporatização duma escola ou escolas locais, já existentes». Daí, naturalmente, identificarem-se como sendo de formação *consuetudinária* ou *ex consuetudine*, pois «o ponto de partida da evolução era sempre o mesmo: o rápido crescimento de prestígio duma escola, ou dum conjunto de escolas locais», como foi o caso das mais antigas como Bolonha, Paris, e depois, Oxford, Montpellier e Orléans.

A fama das lições de um mestre local, como Irnério e Graciano em Bolonha ou Guilherme de Champeaux e Pedro Comestor em Paris, conjugada com o aparecimento de um novo método científico, o das glosas no ensino jurídico das escolas bolonhesas e o método escolástico no ensino teológico da escola parisiense, tornava essas escolas locais num centro de atracção dos estudiosos de toda a Europa civilizada. Como descreve Braga da Cruz

transformadas em escolas de projecção universal, estas escolas diocesanas, municipais ou monásticas iam tomando, a pouco e pouco, consciência da sua

importância e consciência da sua força. Um verdadeiro espírito corporativo nascia, entre aqueles que as frequentavam: mestres e estudantes congregavam-se como um corpo único, na defesa de interesses comuns ou na reivindicação de regalias ambicionadas(1985: 198)

Para esta transição, de escola local a universidade, não podiam aquelas instituições, frequentadas por milhares de estudantes, das mais diversas localidades, continuar sujeitas «à simples autoridade dum bispo, dum município, ou dum mosteiro»: só o Papa como chefe espiritual da Cristandade, poderia dispor do prestígio suficiente para presidir aos seus destinos e, como tal, estabelecer o justo equilíbrio no jogo de interesses travado entre elas e as outras forças vivas da comunidade, local ou nacional, que a circundavam.

A intervenção da Santa Sé na vida destas novas corporações marca o momento culminante do processo consuetudinário da sua formação. «A partir desse momento, o carácter universal da escola e a sua autonomia corporativa já não são, apenas, uma realidade de facto; são também uma realidade jurídica». Segundo Braga da Cruz é «então que rigorosamente existe uma universidade» (1985: 199-200)

As universidades denominadas *ex secessione* são fruto duma separação ou secessão, constituindo um desmembramento de uma outra universidade já existente.

Este processo de formação de uma nova instituição a partir de outra já existente radica, essencialmente, nas características da universidade medieval. Esta não possuía edifícios escolares, as aulas davam-se nos claustros das sés e dos mosteiros, ou em modestas casas de aluguer, quando não acontecia darem-se na própria praça pública (RASHDALL, 1988: 187, 217 e 406) e (BRANDÃO e ALMEIDA, 1937: 33-34). Por outro lado o material didáctico resumia-se, todo ele, «nuns quantos livros, que os próprios estudantes pacientemente copiavam, para uso próprio» (CRUZ, 1985: 200). Esta pobreza de bens materiais conferia à universidade a possibilidade de gozar de uma completa liberdade de movimentos. Deste modo, quando existiam incidentes de ordem pública ou institucionais, podia dar-se um «*enxame*», ou seja, quando um grupo de mestres e estudantes abandonavam a sua universidade de origem, geralmente após um conflito com as autoridades locais, e fixavam-se numa outra cidade e ali fundavam de novo uma universidade. As migrações deste tipo tinham, geralmente, carácter provisório e

terminavam com o regresso à universidade de origem mal o conflito fosse sanado. Porém, se no local onde aquela comunidade tivesse migrado existissem condições favoráveis, era possível fundar ali uma nova universidade. Importa, no entanto, verificar que só muito poucas escolas, criadas através desse processo, conseguiram o reconhecimento oficial do seu estatuto universitário. Foi esta situação que ocorreu em Cambridge, com a fuga de alguns mestres e estudantes entre 1209 e 1214, da Universidade de Oxford. Igual situação aconteceu em França, nas antigas escolas de Orleães e Angers, que beneficiaram da fuga de mestres e estudantes de Paris no período de 1229-1231. No entanto, este tipo de migrações universitárias era mais comum no norte de Itália, devido, muito provavelmente, à sua situação económica muito desenvolvida, à sua divisão em cidades-estado rivais e ao seu sistema de universidade de estudantes. Além disso, as várias disputas que perturbaram as relações entre a Universidade de Bolonha, por um lado, e a comuna e o imperador, por outro, na primeira metade do século XIII, originaram uma série de secessões. Contudo, só uma delas acabou por se tornar numa universidade importante: a de Pádua, em 1222 (VERGER, 1996: 50). As universidades formadas por secessão, a contrastar com as de formação consuetudinária, têm como particularidade saber-se com precisão a data certa da sua origem.

As universidades *ex privilegio*, são as últimas a surgir na ordem cronológica, nascendo do nada e criadas apenas por efeito da simples deliberação de um soberano. Estas universidades, apesar de cumuladas de privilégios pelos seus instituidores, não tinham atrás de si, como as *consuetudinárias* e as *secionárias*, o peso e o prestígio duma tradição e, por isso mesmo, careciam duma confirmação pontifícia para não ficarem reduzidas a uma projecção puramente local. Apenas o Papa «as poderia elevar ao plano ecuménico das restantes, reconhecendo validade universal aos graus académicos por elas outorgados» (CRUZ, 1985: 202-203) através do *ius ubique docendi*²¹

²¹ Este aspecto da intervenção papal é relevante e tem um carácter completamente diferente, dependendo directamente do tipo de universidade a fundar. Deste modo, enquanto que nas universidades de formação espontânea (consuetudinária) a intervenção pontifícia não fez mais do que confirmar juridicamente a natureza universal da escola, que era já uma realidade de facto, nas universidades *ex privilegio*, pelo contrário, a projecção universal da escola só há-de passar à realidade como consequência dum prévio reconhecimento do *ius ubique docendi*, feito na bula pontifícia que confirma a respectiva fundação.

A mais antiga universidade deste tipo foi a universidade espanhola de Palência, fundada pelo Rei Afonso VIII de Castela, em 1212, a qual não logrou sobreviver para além do século XIII. Poucos anos depois, Frederico II, pretendendo criar uma escola rival de Bolonha, funda a Universidade de Nápoles, em 1224. Posteriormente, em 1229, surge a Universidade de Toulouse e, daí em diante, a criação *ex privilegio* passava a ser o caminho invariavelmente seguido, na formação de novos centros de ensino, de categoria universitária (CRUZ, 1985: 203-204).

Todas as universidades da Península Ibérica pertencem a este tipo e, se algumas delas aparentam uma feição mista, por terem sido fundadas sobre a base de uma escola eclesiástica local de certa projecção – como foi o caso de Palência e de Salamanca –, outras há que são criadas totalmente *ex novo*. Neste lote encontra-se a Universidade portuguesa, que D. Dinis criou em Lisboa, em 1 de Março de 1290, e que logo de seguida, em 9 de Agosto do mesmo ano, o Papa confirmou pela bula *De statu regni Portugaliae* (CRUZ, 1985:203-205).

2. Expectativas da Igreja, da Coroa, das cidades e municípios, dos professores e dos estudantes

Importa reflectir, na apreciação do surgimento das universidades, quais as expectativas criadas que, em particular, induziram ao seu aparecimento, pois todos esperavam encontrar apoio no saber académico e científico para a luta pela existência – os poderes eclesiástico e político esperavam obter apoio e reforço para o domínio de que usufruíam, os municípios ganhariam poder e prestígio, os professores e os estudantes procuravam vantagens sociais e saber, por fim os habitantes das cidades universitárias pretendiam um bem estar acrescido. Mas, tal como Rüegg observa, «para serem alcançados estes objectivos, não eram realmente necessárias as universidades» (1996: 13).

As verdadeiras razões encontram-se na natureza da organização do saber académico e científico e em que só a criação de uma estrutura com determinadas características poderia proporcionar legítimas expectativas para a criação, manutenção e concessão de privilégios às universidades.

2.1 A instituição eclesiástica

A instituição eclesiástica tinha todo o interesse no apoio e promoção de estudos superiores, pois, *como a ignorância era universal, e ninguém sabia ler nem escrever, exceptuando os eclesiásticos*, a Igreja detinha o poder, colocando “funcionários” seus em cargos de prestígio. Como de forma crítica Sanches descreve, «por essa causa (os estudos) eles (eclesiásticos) eram os Conselheiros dos Príncipes, os Chanceleres, os Embaixadores, os que redigiam os actos das Cortes, os que eram Secretários, Juizes, Notários, Advogados, e os Médicos» (1922: 71). Por este motivo era importante o apoio do papado, concedendo privilégios e regalias aos estudantes para incentivar também o estudo do direito canónico. Como ilustrou Boulaeus, em 1665, na História da Universidade de Paris,

Pelos anos 1150 todos os Estudantes que estudavam em Bolonha o Direito, se aplicavam a ouvir as lições de Irnerio, que naquele tempo ensinava ali o Direito Civil, com universal aplauso; e que Graciano vendo que os Estudantes não estudariam o Direito Canónico que se continha no seu Decreto, que pouco tempo depois recorrera ao Papa Eugénio III, propondo-lhe que instituisse algumas honras académicas, com as quais fossem condecorados aqueles que estudavam os Canones (SANCHES, 1922: 61).

Rolando Bandinelli, como chanceler da Santa Igreja Romana, começou, a partir de 1153, a favorecer o estabelecimento de contactos mais estreitos entre a cúria papal e as principais escolas, em virtude da importância crescente do ensino da Teologia e do Direito. Em Setembro de 1159, o cardeal tornou-se Papa – Alexandre III, após uma eleição extremamente contestada (que deu origem a um cisma). Após a sua eleição o papa enviou inúmeras cartas a pessoas e instituições proeminentes, explicando os factos e apresentando-se como o papa legítimo. Entre os destinatários contavam-se professores de Direito Civil e outros mestres de Bolonha. Este acto foi, segundo Nörr, «provavelmente o primeiro acto oficial de reconhecimento solene da importância daqueles pelas autoridades eclesiásticas» (1996: 325)²².

No final do século XII e nos primeiros vinte anos do século XIII, a hegemonia assumida pelo papado e pela hierarquia eclesiástica na política europeia levou,

²² Acerca de Rolando Bandinelli, ver (CLASSEN, 1893: 130 e ss.)

indiscutivelmente, ao aumento do número de “funcionários eclesiásticos”²³ que frequentavam os *studia*. Naquela época, mesmo num reino com tantas escolas como a França, não havia muitos mestres, mas, entre a segunda e a terceira década do século XIII, Boncompagno da Signa não hesitou em afirmar que os professores e os estudantes (*ordo scolasticus*) eram o espelho da Igreja (*speculum Ecclesiae*) porque muitos dos altos dignitários eclesiásticos provinham dos círculos académicos (VERGOTTINI 790).

No fundo o papado estava interessado na universidade por três ordens de razões. Em primeiro lugar, pretendia reforçar a posição de uma doutrina racionalmente inteligível no meio das diversas crenças das várias ordens religiosas e de homens de cultura, que se contradiziam entre si. Em segundo lugar, estava deseioso de consolidar os poderes centrais do pontificado face às pretensões e aspirações dos poderes terrenos e aos interesses feudais de várias regiões. Por fim, preocupava-se também com o recrutamento de pessoas para os seus serviços (RÜEGG, 1996: 13). A partir do século XIII, os papas que haviam, na sua maioria, frequentado a universidade, começaram cada vez mais a rodear-se de cardeais cultos (AVI-YONAH, 1996:47-64). Desta forma, os papas viam a universidade como uma instituição que, sob a sua protecção e jurisdição directas, organizariam e controlariam os estudos e poderiam por isso cumprir as três tarefas que tanto interessavam ao papado.

Os papas apenas exerceram a sua influência directa quando fundaram a sua própria universidade curial em Roma no ano de 1245. Por outro lado, aquando da fundação de outras universidades, os papas apresentaram-se como seus protectores e fundadores legítimos, através da emissão de “alvarás”; podiam então exercer o seu controlo sobre essas instituições, o que incluía a designação de curadores apostólicos para os conselhos administrativos universitários, cuja função, no fundo, seria a de proteger os privilégios concedidos às universidades pelos papas, contra qualquer infracção ou cerceamento de origem local (MIETHKE, 1979: 314).

²³ Acerca da distinção entre funcionários eclesiásticos e académicos (ou laicos), ver (BALDWIN, 1970: 57).

2.2 A Coroa

A *Authentica Habita*, constituição publicada em 1155 pelo Imperador Frederico I, o Barba Roxa, é considerada a primeira manifestação importante do interesse imperial pelas reivindicações e actividades dos professores e dos estudantes (STELZER, 1978: 123-165). Na essência, aquele texto que acabou por ser inserido no *Codex* de Justiniano, consistia, em primeiro lugar, na afirmação do valor preeminente do saber científico, reconhecendo a todas as pessoas que, em busca desse saber eram obrigadas a viver longe do seu país, serem dignas de louvor e merecerem protecção. Para o efeito concedeu aos professores de Direito Civil e aos estudantes o privilégio da liberdade de movimentos e de residir em segurança em todos os centros intelectuais. Em segundo lugar, demonstrando compreensão pelos estudantes estrangeiros, Frederico I decretou, que ninguém se atrevesse a fazer mal ou lesar os escolares ou, acima de tudo, a cobrar-lhes as dívidas contraídas pelos seus concidadãos, sob pena de terem de lhes reembolsar em quádruplo essa quantia. Por fim, e em terceiro lugar, concedeu *privilegium fori*, pois ordenou que qualquer escolar que fosse chamado a tribunal podia escolher entre ser julgado pelos seus próprios mestres ou pelos tribunais do bispo (NARDI, 1996: 76).

Os reis da França, da Inglaterra, da Hispânia e, mais tarde, de Portugal, da Boémia, da Polónia e da Hungria, bem como, a exemplo destes, vários duques e príncipes, esperavam das respectivas universidades uma efectiva ajuda intelectual e individual no estabelecimento e consolidação das instituições governamentais e administrativas que enfrentavam a oposição das aristocracias urbana e rural. Já no final do século XII, havia funcionários conhecidos pelo nome de *magistri* a trabalhar na chancelaria real inglesa, mas só durante o reinado de Luís IX, em França, é que os funcionários com formação universitária se tornaram numerosos e influentes na burocracia e na corte francesa.

A fundação das universidades era, na verdade, frequentemente justificada, referindo a preocupação que sentiam face aos seus jovens súbditos e desejando, como D. Dinis, poupá-los à onerosa alternativa de estudarem no estrangeiro (BORST, 1971:55). Mas os monarcas estavam de facto muito mais preocupados em associar aquelas instituições às suas políticas territoriais. Um exemplo extremo foi o caso da fundação em 1224, por Frederico II, do *studium* de Nápoles, com o

objectivo de formar a classe dirigente do reino da Sicília e da subsequente tentativa de dissolver a Universidade de Bolonha.

A partir da segunda metade do século XIII – em especial, depois da subida ao trono de França de Filipe, o Justo, em 1285 –, muitos juristas entraram para o *Parlement* e para a cúria real, muitos deles vindos do *studium* de Orleães ou que tinham estudado Direito Romano naquela escola, alguns destes juristas encorajaram energicamente as ambições da monarquia francesa de tomar o lugar do Sacro Império Romano e assumir as suas prerrogativas e direitos de soberania (RÜEGG, 1996: 17; VERGER, 1996: 51; NARDI, 1996: 84-91).

2.3 *As cidades e os municípios*

De início, os municípios não necessitavam que as universidades lhes fornecessem o apoio de legistas e intelectuais na gestão das suas actividades económicas, pois estas, tanto se circunscreviam ao conhecimento de alfabetização e aritmética elementar, no caso dos comerciantes, como ao domínio perfeito da linguagem usada nos documentos, no caso de notários e copistas. Mas naqueles locais, como expõe Rüegg,

onde mestres famosos e respectivas escolas se tinham revelado úteis para a política e economia municipais, as autoridades estavam interessadas em regulamentações mais estáveis e duradouras do que aquelas que as combinações *ad hoc* tornavam possíveis. A partir de finais do século XIII, as grandes cidades comerciais estavam conscientes das vantagens provenientes de uma universidade que formasse advogados capazes de resolver problemas legais estranhos ao Common Law e funcionários públicos que pudessem competir com as autoridades dependentes dos príncipes (1996: 17-18).

Tornou-se assim compreensível a vantagem de uma aliança com as universidades, passando a empenharem-se para passar a ter o seu controlo. Nas cidades-estado italianas, os professores começaram, cada vez com maior frequência, a receber salários dos municípios, e o controlo das universidades passou a pertencer ao funcionalismo público (BENDER, 1988: 3-58). Como descreve Nardi, referindo-se a esta ligação entre a universidade e a cidade,

Longe ia o tempo em que os professores de Bolonha lamentavam a ignorância dos juizes; os governos das cidades estavam agora cada vez mais interessados em subsidiar e regulamentar as suas próprias escolas. Assim, em Pádua, a comuna decretou que deveriam ser criadas novas cadeiras professorais na Universidade e comprometeu-se a pagar as remunerações dos professores estrangeiros, estabeleceu normas para as sociedades de socorros mútuos dos estudantes, para a produção de manuscritos e para a existência e aluguer de alojamentos (1996: 91).

A cidade medieval, com a sua consolidação económica e social, a sua complexidade, a sua divisão do trabalho, a sua mobilidade e acumulação de recursos, tornou-se, de forma crescente, e em pouco tempo decisiva, no meio e na condição *sine qua non* para o desenvolvimento social e histórico da universidade e dos seus diplomados (MORAW, 1996: 243-246).

2.4 *Professores e estudantes*

Grundmann aponta, para explicar o estímulo para o surgimento e crescimento das universidades, que este se deveu ao «interesse erudito e científico, o desejo de aprender e saber, o amor sciendi» (GRUNDMAN, 1960: 36, 39). Esta tese, considerada demasiado idealista, é rebatida, nomeadamente por Classen, citando, para o efeito, Abelardo, quando este admite que ensinou apenas por *pecunie et laudis cupiditas*, ou seja, por ganância e amor da fama (1893: 25). Na abordagem das expectativas dos docentes e dos estudantes, inclinamo-nos, para uma interacção entre os dois “extremos” referidos, pois, no cruzamento efectuado às fontes, verificámos que sem o estímulo intelectual da procura racionalmente controlada do conhecimento não existiria a universidade e, por outro lado, como o «espírito sozinho não consegue criar o corpo» (CLASSEN, 1893:4), foi o contexto social e económico daquela época que motivou o seu aparecimento.

Os professores, enquanto docentes de uma universidade, eram pessoas que gozavam de autoridade. O título de mestre ou doutor, garantido pelos seus pares e pela Igreja, não era meramente uma habilitação profissional para ensinar ou uma garantia colectiva. Tal como afirma Verger (1973: 144, 160), definia um estatuto, uma dignidade e uma ordem. Aqueles títulos conferiam ao seu detentor uma dignidade social autêntica, que lhes dava acesso ao mundo dos privilegiados e, mesmo, ao da nobreza. Neste âmbito, detendo os professores universitários um

estatuto elevado na ordem social da Idade Média, é natural que se tornasse numa profissão ambicionada, apesar de a forma e a escala de remuneração ser tão variada como as suas carreiras. Nas «escolas particulares» do século XII, tanto em Paris como em Bolonha, os professores viviam das propinas (*collecta*) pagas pelos alunos, mas os benefícios de que usufruíam variavam em função das faculdades em que leccionavam, do número de estudantes que conseguiam agregar junto de si e da riqueza do príncipe ou da cidade onde se encontravam. Os professores que eram clérigos gozavam, frequentemente, de benefícios eclesiásticos, já que a Igreja não era muito favorável àquele sistema, por isso, as escolas catedrais tradicionais ofereciam um ensino que, pelo menos em teoria, era gratuito, sendo os mestres sustentados, geralmente, através da concessão de uma prebenda (cânone XVIII do terceiro Concílio de Latrão, 1179) (VERGER, 1973: 143-145).

Os estudantes, por seu turno, esperavam que os estudos lhes proporcionassem melhores qualificações e – se não provinham das camadas sociais mais elevadas – mais oportunidades de nomeação para cargos públicos compensadores. Por esta mesma razão, estes estudantes estavam muito interessados e insistiam mesmo em frequentar um curso com uma ordem estabelecida, como os que uma universidade podia proporcionar. O papel social da universidade medieval era, antes de mais, formativo, procurando tornar mais racional o exercício da autoridade no seio da Igreja, do governo e da sociedade. Para os descendentes masculinos da aristocracia e da alta burguesia do século XV, a frequência de uma universidade tornou-se uma extensão da educação que, entre pares, seguia predominantemente os ideais da cavalaria. Mas uma percentagem considerável dos outros estudantes, que, cada vez mais, provinham das classes médias, não completavam os seus estudos com uma licenciatura por falta de recursos monetários (RÜEGG, 1996: 19-21). No entanto, todos os estudantes na época medieval tinham um ponto em comum, a língua. O Latim era língua estatutariamente prevista para utilização na universidade, sendo também esta a língua da Igreja e das elites intelectuais (MOULIN, 1994: 195).

Para uma melhor percepção desta problemática cremos ser necessário ir um pouco mais além na caracterização de quem era o estudante na época medieval, pela

importância crucial do papel que desempenhou na passagem das escolas a universidades²⁴.

Os estudantes pertenciam a uma grande variedade de grupos etários, desde crianças com menos de catorze anos até adultos com vinte e trinta, e diferente posição social, inclusive no tratamento dentro da Universidade. Instituições como o «juramento de teor variável com a classe social e as propinas de classe», efectuadas no acto de matrícula, constituíam provas de que a posição dos estudantes não era igual a nível legal e, muito menos, social (SCHWINGER, 1996: 177-186). De uma forma geral, o corpo estudantil era composto de três estratos: no topo, a aristocracia, os dignatários da Igreja e outras pessoas de alta posição social (*nobiles statum tenentes*), a meio, a grande classe dos ricos (*divites*), e, em baixo, os estudantes pobres (*pauperes*)²⁵; e organizavam-se por faculdades, nações, colégios universitários, lares de estudantes e outros grupos.

Para descrever a força das organizações estudantis no processo de transformação das escolas em universidades, o melhor exemplo é o caso de Bolonha, a partir dos anos de 1180-1190. Nesta data começou a ser em grande número a afluência de estudantes vindos de países muito distantes para estudarem nas prestigiadas escolas daquela cidade italiana. Na cidade, a comuna – cuja independência se tornava cada vez maior – procurava ganhar um maior controlo sobre os mestres e os estudantes, evitando ao mesmo tempo que eles fugissem para escolas de cidades rivais. Os estudantes começaram a organizar-se por nações, segundo os seus locais de origem, e estas confederaram-se rapidamente em *universitas*, formadas com o objectivo de defender os interesses dos seus membros através da nomeação de representantes próprios – como era o caso dos reitores –, e por meio de jurisdições especialmente reservadas a eles (VERGER, 1973: 45-46; NARDI, 1996: 76-79). Por outro lado, os mestres concordaram, a partir de 1189, em fazer o juramento à comuna, comprometendo-se em não tentarem transferir o *studium* para outra cidade. As duas *universitas*

²⁴ Não existia, naquela época, uma educação de nível secundário mais ou menos homogénea, escola e universidade transformaram-se gradual e reciprocamente e não foi feita qualquer distinção consistente entre os conceitos «aluno» e «estudante». Ambos eram membros da universidade e da escola.

²⁵ Os estudantes com menores recursos financeiros, para fazerem face às despesas com a universidade, alojamento e refeições ou conseguiam apoio de um familiar ou da Igreja, ou cobriam uma parte substancial dos custos através do trabalho, principalmente através do ensino e de outros serviços que prestavam (SCHWINGER, 1996: 177-186).

clássicas de Direito, a cismontana e a ultramontana²⁶, segundo Verger, assumiram a sua forma definitiva por volta de 1230-1240. Ao contrário dos doutores, os reitores recusaram-se a prestar o juramento de permanecer no mesmo local, ao passo que a comuna, com o acordo dos professores, procurou, através de diversas alterações estatutárias, vigiar o contínuo desenvolvimento das universidades de estudantes que já estavam firmemente constituídas e que, já nessa altura, contavam com o apoio do papado. Por sua vez o Papa, ao apresentar-se como defensor dos estudantes, conseguiu a sua autoridade junto da universidade. Esta luta foi cerrada, mas a firme vontade dos estudantes aliada à crescente ameaça, para o *studium* de Bolonha, do aparecimento dos *studia* em outras cidades²⁷, permitiram que se estabelecesse um compromisso. Assim, foi reconhecida pela cidade a independência das universidades, que estavam sob a jurisdição dos seus reitores, ao mesmo tempo que se dava aos estudantes as mesmas garantias de que gozavam os cidadãos de Bolonha, ou seja, alojamentos, mantimentos, acesso ao crédito e à Justiça. Entretanto, estas universidades de estudantes também tinham conseguido assumir o controlo praticamente total da organização dos estudos, como se pode verificar através dos estatutos universitários de 1252. Para melhor compreensão da natureza desta evolução é necessário ter presente o perfil dos estudantes de Direito de Bolonha, descritos por Verger como sendo «geralmente adultos, frequentemente recrutados nos estratos sociais mais elevados da sociedade, por vezes detentores de altos cargos ou benefícios». Esta tipologia conferia-lhes, naturalmente, independência e maturidade para poderem envolver-se naquele tipo de movimentos e saírem vencedores (1996: 45-46).

3. Aspectos dos modelos organizacionais

Para análise dos modelos organizacionais, é importante verificar os caminhos diametralmente opostos seguidos por Bolonha e Paris na estruturação da sua orgânica corporativa.

²⁶ Cada faculdade estava dividida em duas universidades: *citramontanorum*, para os estudantes originários da Península Itálica e *ultramontanorum*, para os estudantes vindos do outro lado dos Alpes (GIEYSZTOR, 1996: 108).

²⁷ Arezzo, em 1215; Pádua, em 1222 e Nápoles, em 1224.

Paris é a universidade da Teologia, em que os seus mestres são autoridades eclesiásticas e os alunos são todos clérigos ou candidatos à vida sacerdotal. Assim, a subordinação destes àqueles, no governo da corporação escolar, surge naturalmente e sem atritos, como um reflexo da própria hierarquia e disciplina da Igreja. Bolonha, pelo contrário, é a universidade do Direito, e o carácter laico da ciência jurídica tira à corporação escolar todo o aspecto duma instituição eclesiástica. É certo que aí se ensina, ao lado do direito romano, também o direito canónico, que é o direito da Igreja (e é certo que a Igreja, sob esse pretexto, chama a si a protecção do estudo geral bolonhês, e o cumula de regalias, sobretudo no sentido de o subtrair à autoridade da comuna local), mas a corporação, apesar de tudo, não é, como a de Paris, uma instituição eclesiástica e, como tal, não tem de moldar-se à hierarquia e disciplina da Igreja.

Acresce ao exposto que os mestres bolonheses, quase todos de procedência local, dificilmente poderiam governar a contento duma massa académica heterogénea, constituída por estudantes de todos os pontos da Europa. Por outro lado, o facto de os estudantes serem, na sua maioria, homens maduros e já terem conquistado uma posição social de destaque nos seus países de origem, pelo que não poderiam facilmente sujeitar-se a uma disciplina corporativa imposta por uns quantos mestres, pois seriam homens aptos a tomar sobre si todo o encargo e toda a responsabilidade de orientar e dirigir a corporação universitária (CRUZ, 1985: 207-208).

Ao contrário do que sucedeu com as primeiras universidades – nomeadamente a de Bolonha e a de Paris que se desenvolveram, gradualmente, a partir de Colégios ou de comunidades de estudo existentes, criando, com o decurso do seu desenvolvimento, formas organizacionais mais sólidas e complexas –, nas universidades fundadas posteriormente, apesar de variarem consideravelmente em antiguidade, continuidade e igualdade de ensino e investigação, é possível encontrar, no entanto, linhas orientadoras comuns, originadas pela influência de dois arquétipos, o que originou a «adopção dos padrões e regulamentos das duas universidades de maior sucesso, Paris ou Bolonha» (RÜEGG, 1996: 29).

A utilização dos dois termos latinos principais que designavam a universidade medieval: *studium generale* (ou, simplesmente, *studium*) e *universitas scholarium* (ou *universitas magistrorum et scholarium*), reflectiam duas características da sua

organização. Um *studium generale*, segundo a caracterização de Gieysztor (1996: 107), «surgia por geração espontânea», ou tinha, por outorga de criação, uma carta papal ou imperial que transmitia o direito de conceder aos seus estudantes licença para leccionarem em qualquer universidade (*licentia ubique docendi*)²⁸. O termo *universitas*, por seu turno, tinha maior amplitude, pois era utilizado, normalmente na lei, para designar qualquer tipo de corporação medieval (WEIJERS, 1987: 14-26, 34-51) e, como tal, «as universidades distinguiam-se (das outras corporações), em certa medida, pelo tipo dos seus privilégios ou, como se designavam então, pelas suas liberdades e imunidades» (GIEYSZTOR, 1996: 107). O primeiro e o mais importante destes privilégios era a autonomia, ou seja, o direito reconhecido à universidade de actuar como uma corporação nas negociações com o mundo exterior, podendo deste modo superintender no recrutamento dos seus membros – quer professores, quer estudantes – e estabelecer os seus próprios regulamentos fazê-los cumprir através do exercício de um certo grau de jurisdição interna. Por outro lado, os privilégios estendiam-se também aos seus membros, pelo que, professores e estudantes gozavam de estatuto especial. As origens remontam ao Direito Canónico, completado pelo *Authentica Habita*²⁹ e, posteriormente, pelo efeito da crescente autoridade eclesiástica sobre as universidades. Os estudantes-clérigos, apesar de sujeitos a algumas restrições³⁰, também reivindicavam o direito de terem de responder somente perante tribunais eclesiásticos e de gozarem das isenções de cobrança de impostos e de serviço militar concedidas ao clero (GIEYSZTOR, 1996: 107-108).

3.1 A organização por faculdades

O termo *facultas*, para além do seu significado de disciplina ou área de estudos passou, a partir do século XIII, a designar também um conjunto de

²⁸ Os títulos outorgados nas universidades eram garantidos pela autoridade fundadora e, por isso, considerados universalmente válidos. Isto significa que as licenças (*licentiae docendi*) atribuídas pelas universidades eram licenças *ubique docendi*, autorizando o detentor a ensinar em qualquer parte da Cristandade e não apenas numa diocese em particular, como no caso das licenças atribuídas por bispos ou seus representantes.

²⁹ A *Authentica Habita*, já supra referida, data de 1155.

³⁰ Essas restrições baseavam-se, essencialmente, na proibição de pegar em armas ou de usar roupas «seculares» e, habitualmente, de contrair matrimónio. No entanto, em relação aos clérigos ordinários, os membros das universidades gozavam de vantagens excepcionais.

peessoas que leccionavam uma disciplina - por exemplo Direito ou Medicina. Os professores e os estudantes faziam parte destas faculdades e, conseqüentemente, também do *studium generale*. As faculdades eram as divisões mais importantes da Universidade de Paris e de outras instituições que seguiam o modelo parisiense. As universidades alemãs, fundadas nos séculos XIV e XV, formaram-se segundo o arquétipo de Paris e adoptaram os seus estatutos.

O *studium generale* de Bolonha era diferente, tal como as universidades suas descendentes, que formavam «*um aglomerado de universidades*» (GIEYSZTOR, 1996: 107) – cada uma para os estudantes de uma dada disciplina – e estava dividida em duas universidades ou «nações» (*nationes*) – cada uma delas destinada a estudantes de uma origem geográfica específica. Os professores tinham a sua própria corporação, o *collegium doctorum*, o qual era completamente distinto da corporação dos estudantes.

A maior parte da administração e gestão das universidades estava a cargo das faculdades, em particular nas universidades que não estavam organizadas por nações. Aquelas, como qualquer corporação, tinham o «seu próprio chefe, geralmente designado por decanus (decano ou “deão”), um tesoureiro (receptor), bedéis, um selo comum e estatutos» (GIEYSZTOR, 1996: 108).

3.2 *Os estatutos*

Os estatutos não fixavam unicamente os direitos e obrigações dos detentores de cargos, bem pelo contrário, eram descrições pormenorizadas sobre o exercício da actividade docente ou regras para certas cerimónias conexas com o ambiente universitário. Como Rüegg descreve, referindo-se à sua abrangência,

Fixavam não apenas (...) as condições necessárias à obtenção de graus académicos, o uso e proibição de certos livros ou o direito dos professores à greve quando as suas prerrogativas eram infringidas. Também estabeleciam muito pormenorizadamente quem tinha autorização para ensinar, quando e onde, quem podia usar determinada forma de traje académico e determinada forma de chapéu, quando e como, quais os professores que podiam participar nos velórios de colegas, quantos podiam assistir a funerais de universitários, etc (1996: 29).

Nas universidades que seguiram o modelo bolonhês, como os professores não formavam uma pessoa jurídica colectiva com o poder de fixar estatutos, eram as corporações de estudantes que, pelos seus estatutos, fixavam as regras que regiam os cursos e castigavam, através da aplicação de multas, a falta de pontualidade ou o cumprimento manifestamente deficiente das obrigações académicas.

Os primeiros regulamentos estatutários da universidade de Paris, promulgados em 1215, foram criados no seguimento do esforço «para reformar e melhorar» a condição das escolas parisienses (*ut statui parisiensum scholarum in melius reformando impenderemus operans efficacem*) (CLASSEN 1893: 170 e ss.). No entanto, é necessário ter em conta, na análise das questões estatutárias, três realidades bem diferentes no termo utilizado. A primeira, em sentido restrito, prende-se com a outorga de fundação, isto é, o reconhecimento feito pelo Papa do seu estatuto oficial como *studium generale*, que tanto no caso de Montpellier (1289), como no caso de Bolonha (1291), ou no de Paris (1292), receberam a sua confirmação naquelas datas, apesar de já há muito possuírem todas as características deste tipo de instituição e de terem mesmo contribuído de forma importante para a sua definição (VERGER, 1996: 34).

A segunda resulta dos privilégios concedidos pelo papado (como aconteceu em 1215 e 1231 com Paris, 1219 com Bolonha e 1220 com Montpellier), que se limitava a constatar a sua existência e a dar apoio papal a certos assuntos relativos a disputas entre uma universidade e as autoridades exteriores, ou no seio da própria universidade. Fora estas duas situações, temos os estatutos internos ou regulamentos estatutários das universidades, os quais, como Gieysztor ilustra,

os papas deixavam à consideração das universidades, de acordo com o modelo adoptado, a elaboração dos seus próprios regulamentos, respeitantes a programas, currículos, exames, salários dos mestres e dos bedéis, ajuda mútua, cargos universitários e disciplina, traje e alojamento dos estudantes (1996: 112).

3.3 *O reitor no exercício do governo interno*

De início, o representante do bispo era o dirigente máximo da *universitas*, tendo autoridade sobre estudantes e professores. No decurso do século XIII

formaram-se diferentes corporações nos *studia generalia*. Os poderes do representante do bispo, passaram então, quase na totalidade, para um chefe eleito nas novas instituições: o reitor³¹.

Em Bolonha, o Reitor, que era eleito por um período de dois anos e a quem era atribuído o título de *dignissimus*³², tinha a primazia sobre os arcebispos e até mesmo sobre cardeais e legados, mas não sobre o bispo da cidade.

Apesar de o reitor ser um estudante, a sua jurisdição sobre os assuntos do foro civil no interior da universidade era reconhecida pelo juramento feito por todos os membros. O reitor tinha como obrigação assegurar-se de que as decisões estatutárias eram postas em execução e de que eram cobradas as multas por pequenos delitos. Tinha o poder de multar os encarregados de alojamentos que alugavam quartos aos estudantes e os artesãos que trabalhavam na produção de livros.

O reitor não exercia qualquer tipo de jurisdição nos assuntos criminais antes dos finais do século XV, altura em que aquela competência lhe foi concedida nos casos em que, ambas as partes, envolvessem escolares. Não obstante, o Direito Canónico proibia que um leigo exercesse jurisdição sobre um funcionário. Qualquer estudante podia, por isso, adquirir as imunidades de um eclesiástico e, como o reitor de uma universidade de estudantes estava, geralmente, provido em benefício eclesiástico, não estava sujeito à lei municipal.

Na Universidade Bolonha, o Reitor e os dois consilarii (conselheiros) eleitos pelas nações, convocavam a congregação geral das duas universidades. Para a convocar, era necessário o consentimento de um reitor e da maioria dos consilarii. Os estatutos não podiam ser alterados mais do que uma vez em cada vinte anos; a revisão era entregue a oito statutarii eleitos, que a publicavam sem qualquer confirmação. Aliás, qualquer alteração era de tal modo difícil que não era possível introduzir-lhes novas emendas em qualquer outra ocasião, a não ser por resolução unânime da Universidade sob proposta aceite pelos reitores e conselheiros e, depois, ainda, por vinte e quatro membros da Universidade por esta nomeados. De salientar que, neste processo de revisão estatutária, era igualmente necessário o consentimento dos doutores.

³¹ Para uma revisão geral, ver O. Eissfeldt, «Rektor, Geschichte und Bedeutung des Universitätsamt», *Studium Generale*, 5 (1952), pp. 384-392.

³² O título de *magnificus* só surgiu no final do século XV

As origens do cargo de reitor em Paris são substancialmente diferentes. Cada uma das quatro nações tinha *rectores* ou *procuratores*. Em 1249, as nações decidiram eleger um reitor – eleito de entre os professores – para dirigente máximo da faculdade de Artes e, virtualmente, de toda a universidade.

De início, «a sua autoridade limitava-se à sua própria faculdade, mas, devido à grande quantidade de estudantes de artes» - acrescentando o facto de ser o reitor quem recebia e administrava o dinheiro de todas as faculdades - , «o reitor, gradualmente, ganhou autoridade sobre a instituição no seu todo, provavelmente durante o último quarto do século XIII».

Naquela universidade³³ e comparativamente com o modelo bolonhês, o reitor tinha um poder de jurisdição muito limitado pois os estatutos apenas lhe atribuíam jurisdição sobre os membros e funcionários da universidade. «Os únicos castigos que lhe era permitido impor eram multas, a suspensão e a expulsão»; para além destes, os processos que ele julgava eram disputas sobre a renda das residências, queixas contra artesãos e mercadores fiscalizados pela Universidade e assuntos pessoais entre mestres e estudantes.

Em Paris, nos primeiros anos da universidade, os professores regentes de todas as faculdades formaram a congregação geral, a qual geria a faculdade, devido ao facto de o reitor a ela se subordinar. Após meados do século XIV, os professores não-regentes passaram a ser convocados, frequentemente pelo reitor, para assistir às reuniões da congregação na sua qualidade de pessoas que ocupavam cargos importantes na Igreja e no Estado (GIEYSZTOR, 1996: 118-124).

3.4 O governo externo

A história da universidade medieval, como reconhece Gieysztor, «é dominada pela sua luta pela autonomia». Com efeito, «passou-se muito tempo

³³ A combinação da chefia da faculdade de Artes com a chefia da Universidade era uma situação particular de Paris. Esta surgiu da antiga rejeição por parte dos mestres à pretensão do chanceler à chefia da Universidade nos inícios do século XIII. A partir dessa altura, o poder do chanceler foi reduzido à formalidade de conceder o grau de licenciatura aos candidatos aprovados pelos mestres examinadores nas faculdades respectivas. Por outro lado, nas Universidades inglesas de Oxford e Cambridge, onde não tinha havido esta luta, o chanceler era aceite como cabeça da Universidade, retirado do grupo de mestres regentes como um dos seus pares.

antes que a Igreja e o Estado reconhecessem o *studium generale* como instituição autónoma, e a sua relação com a cidade foi sempre precária» (1996: 128).

Enquanto corporação, a universidade, logo desde o seu início reclamou o direito de recrutar os seus membros e de redigir estatutos que regulassem a organização interna do *studium* e, nesta vertente, como consequência, a universidade precisava de funcionários para a gestão do *studium* e para as negociações com o mundo exterior.

Nas primeiras escolas medievais, o direito de atribuir a autorização para leccionar pertencia ao *scholasticus*, ou *magister scholarum*, enquanto que nas escolas das catedrais pertencia ao chanceler do cabido, que estava encarregado do *scriptorium*³⁴ do bispo ou arcebispo. No decurso do século XIII tornou-se prática corrente o chanceler superintender também nas escolas universitárias, que estavam sob a direcção episcopal.

Desde o nascimento da Universidade de Paris, e atendendo às especiais condições em que se deu o seu surgimento, os mestres, em especial os de Artes, ao organizarem-se corporativamente de forma autónoma, permitiu-lhes, logo em 1208-1210, dotarem-se de estatutos próprios, cooptar novos colegas e eludir o controlo directo e as exigências do chanceler de Notre-Dame.

É sem dúvida sintomático do relacionamento da Universidade com o exterior a forma como se deu o seu aparecimento e, posterior, crescimento. A Universidade de Paris deveu o seu surgimento às escolas que surgiram naquela cidade a partir do século XI, quer através das escolas eclesiásticas, quer de escolas privadas abertas por mestres independentes³⁵. Estas escolas proliferaram a partir das últimas décadas do século XII, granjeando prestígio e afluindo a elas cada vez maior número de estudantes. Este crescimento rápido e quase desordenado deu origem a muitos problemas, tanto materiais – alojamentos, mantimentos e ordem pública – como institucionais e intelectuais. «Os novos mestres irritavam-se com o poder, embora limitado, que o bispo e o chanceler pretendiam exercer sobre eles» (VERGER, 1996: 33), estando ambos, no entanto, preocupados com a proliferação das escolas e com a confusão daí resultante na instrução. Foi esta situação extrema que levou à criação da universidade de Paris, através de compromissos

³⁴ Gabinete de escrita.

³⁵ Apesar de serem escolas privadas e abertas por mestres independentes estavam obrigadas, pelo menos a partir de 1150, a solicitar uma «licença para ensinar» ao chanceler de Notre-Dame.

com as partes envolvidas, os quais não foram conseguidos sem conflitos. Teriam até durado mais tempo se o rei de França e o Papa não tivessem intervindo como árbitros, claramente a favor das escolas. «O rei concedeu aos estudantes os privilégios pessoais dos clérigos já em 1200 e o Papa atribuiu solenemente os primeiros estatutos oficiais à universidade em 1215 e 1231» (VERGER, 1996: 58). Esta independência relativa foi sendo conquistada: ainda em 1212-1213, «os professores de Paris obtiveram o direito de realizar exames e recomendar ao chanceler de Notre-Dame os candidatos à licentia», esta situação fazia com que o chanceler se sentisse «obrigado a atribuir o grau académico sem exigir dos candidatos o pagamento de qualquer quantia em dinheiro ou que prestassem um juramento individual» (GIEYSZTOR, 1996: 128).

Ao invés, nas cidades italianas, apesar de a luta ser a mesma – a da autonomia institucional – a sua forma de governo externo era conduzida de forma substancialmente diferente. Aquelas não tinham, como única preocupação a protecção dos direitos dos estudantes, também procuravam manter a lei e a ordem no interior do *studium*. Aliás, o *studium* era «pretendido ao mesmo tempo pelos poderes temporais e espirituais e, contudo, não se colocou ao lado de qualquer deles e recebeu os favores de ambos» (GARCÍA Y GARCÍA, 1996: 389). O privilégio concedido pelo imperador Frederico I – a *Authentica Habita* –, é a prova do verdadeiro interesse imperial por Bolonha, que atribuiu implicitamente ao *studium* uma certa independência e apoio contra as *comunae* ou autoridades municipais. O papado, por seu turno, apoiava os estudantes, pois dessa forma exercia influência indirecta nas *comunae* e, implicitamente, «na política do imperador alemão relativamente à Itália na contenda entre guelfos e gibelinos» (GARCÍA Y GARCÍA, 1996: 389). Foi com este objectivo que o Papa Honório III concedeu a bula de 1217, tomando o partido dos estudantes contra as *comunae*. Posteriormente, em 1219, o mesmo Papa concedeu ao arcediogo da Catedral de Bolonha o poder de conferir o direito a ensinar em qualquer lugar – *licentia ubique docendi* –, e desta forma a universidade ficava dependente da Santa Sé³⁶.

Tanto era assim que, nos séculos XIV e XV, «cada vez mais comunas italianas pagaram a reformatores, governatores, tractatores ou tutores studii para

³⁶ A Santa Sé passava a mensagem de que só as autoridades eclesiásticas podiam atribuir a *licentia docendi* (determinando que em Bolonha só o arcediogo a podia atribuir, após exame

fiscalizarem as actividades estudantis e reduzirem a autonomia dos estudantes». Todavia, os administradores de privilégios desempenhavam um papel menos importante. «O arcediago de Bolonha e um frade dominicano ou outro eclesiástico eram nomeados para preservar os privilégios apostólicos» (GIEYSZTOR, 1996: 131)³⁷. Em qualquer dos casos, os estudantes raramente apelavam para esta jurisdição papal para obter ajuda nos seus conflitos.

Ainda neste âmbito é curioso salientar que era o arcediago da catedral quem presidia à comissão de exames e concedia a licença sob recomendação dos professores.

3.5 *As finanças*

Cada órgão dentro da universidade tinha o seu próprio orçamento, mas a contabilidade medieval era primitiva e como as necessidades e recursos financeiros variavam, verificou-se que com a passagem de “simples” escolas de Artes ou de Direito a Universidades, as finanças tornaram-se cada vez mais importantes. Não é fácil, contudo, ter grande precisão no modo de descrever as finanças naquele tempo, pois existem poucas fontes disponíveis, dando-nos apenas algum conhecimento sobre o modo como funcionavam³⁸. Apresentaremos, no entanto, as principais fontes de receita e caracterização das despesas.

Os rendimentos das universidades provinham tanto de fontes internas como de fontes externas. No lote das primeiras encontramos as propinas de matrícula e de concessão de graus, perdões de acto³⁹ e de outras dispensas, o dinheiro cobrado às nações e as *collectae*⁴⁰. As fontes externas da universidade, genericamente,

cuidadoso), «para evitar que a cadeira professoral fosse ocupada por pessoas desqualificadas, em detrimento de toda a classe docente, como frequentemente se dizia ser o caso» (NARDI, 1996: 83).

³⁷ (*idem*: p. 130)

³⁸ Como Gieysztor analisa, as contas das universidades e nações que chegaram até nós são bastante escassas, mas dão-nos algum conhecimento do seu modo de funcionamento (1996: 132).

³⁹ Dispensa de condições estatutárias necessárias para a obtenção de graus académicos.

⁴⁰ As *collectae* eram somas cobradas aos estudantes, pelos bedéis e procuradores (*receptores* ou *collectores*), uma ou duas vezes por ano, destinadas a pagar a alguns funcionários, como os próprios bedéis e procuradores, e aos professores e, ainda, algumas despesas comuns da universidade. Nos finais da Idade Média, as *collectae* custavam pouco aos estudantes, contudo, as propinas de exame e formatura e as ofertas em géneros aos professores e aos bedéis constituíam um fardo para os candidatos. Na segunda metade do século XV, os estatutos universitários passaram a regular e a delimitar as propinas exigidas. (FLETCHER e UPTON, 1985: 331-337).

eram os benefícios eclesiásticos, os salários pagos pelo rei, pelo duque ou pela cidade, ofertas e legados, concessões e doações.

As despesas, no início, eram moderadas, de notar que os salários dos professores não eram geralmente pagos pela universidade e, por outro lado, os funcionários não recebiam nenhum salário, tendo apenas direito a uma parte das *collectae*, a uma percentagem das multas e a uma dotação das despesas. A maior parte do orçamento destinava-se a festividades, banquetes e diversões, ou então pagamentos de rotina para serviços de administração e viagens.

Durante muito tempo, as administrações de Paris e Bolonha não tiveram de se preocupar com os edifícios, porque, simplesmente, não havia nenhuns. As aulas eram prestadas em casas alugadas pelos docentes, enquanto os exames e reuniões se realizavam em igrejas e conventos. Só posteriormente, quando se tornou necessário adquirir e arrendar edifícios, é que estes passaram a constituir um fardo pesado para o orçamento escolar. «Muito raramente», como descreve Simão de Figueiró, citando Irsay, «como em Lérida e Huesca, no século XIV, certos impostos especialmente votados asseguravam já a sua manutenção» (das universidades). Continuando a sua exposição,

no século XV, observa Irsay, as fundações universitárias foram todas providas de dotações de ordem material e financeira; já não eram simples prebendas e benefícios eclesiásticos, mas propriedades importantes (...) Durante esse século, as riquezas materiais das Universidades aumentam e começa a aparecer então o pessoal administrativo e a instalar-se a contabilidade regular (1940: VI).

Situação diferente passava-se nas universidades criadas e controladas pela coroa. Uma universidade do Estado, como a de Nápoles, não tinha nenhuma independência financeira. As universidades de Castela eram, igualmente, financiadas pela coroa, com o rei a nomear os «*conservadores encarregados da sua administração e a pagar os salários destes e os dos professores, de um bibliotecário e de um farmacêutico*». O dinheiro para a universidade vinha das “*tercias*” reais (FIGUEIRÓ, 1940: VIII).

Em termos gerais, como descreve Gieysztor, «fosse qual fosse o modelo da sua universidade, a cidade estava sempre atenta à sua universidade e dava-lhe assistência financeira de vários tipos». Em contrapartida, «as universidades eram,

frequentemente, obrigadas a aceitar o controlo financeiro por parte do governo da cidade» (1996: 138).

Em resumo poderemos dizer que a organização e administração das universidades europeias durante os três últimos séculos da Idade Média foram moldadas por forças tanto interiores como exteriores à própria corporação. Por isso, as universidades tinham muitas características comuns, mas ainda mais características individuais e particulares. O estatuto legal dos membros da universidade e da própria universidade enquanto instituição variaram muito de lugar para lugar até final da Idade Média, e mesmo até final do *ancien régime*.

Para além de descrever acontecimentos e instituições, esta análise procurou evidenciar uma tendência perceptível da vida universitária, ou seja, a evolução de uma autonomia legal e um estatuto privilegiado de professores e estudantes para um sistema de classes de característica professoral e uma crescente dependência da autoridade pública, associada a tentativas de manter o prestígio profissional e corporativo na sociedade da época.

Temos assim que foi a responsabilidade colectiva pela organização e disciplina da procura do conhecimento do *studium* que conferiu significado às liberdades e privilégios de estudantes e mestres, transcendendo os seus interesses materiais imediatos e assegurando a continuação da autonomia da universidade no que diz respeito à sua actividade mais particular: a investigação e o ensino académico e científico.

CAPÍTULO II

DA UNIVERSIDADE PORTUGUESA E DA SUA AUTONOMIA

Breve síntese Sistémica

1. Breve introdução à Universidade Portuguesa

Uma excessiva dependência na relação entre a Universidade e o poder central cremos ser este um dos traços mais marcantes da história da universidade portuguesa.

Na verdade, possuindo a universidade prerrogativas que integravam o direito de elaborar os seus estatutos; escolher as autoridades que se encarregavam do seu governo; ficar isenta do pagamento de selos e taxas⁴¹, bem como beneficiar do privilégio dos foros eclesiástico e académico que lhe eram reconhecidos, a universidade situar-se-ia mesmo para além dos limites da jurisdição ordinária. Contudo, embora possuindo estes argumentos, que fariam pressupor que a universidade portuguesa, no início da sua existência, era dotada de uma autonomia praticamente ilimitada, no entanto, é necessário ter presente as estreitas relações de carácter económico e a essencial afinidade ideológica que o Estudo Geral mantinha com o poder régio e eclesiástico. É que, aquelas relações e esta afinidade relegam a autonomia universitária muito mais para o plano da teoria do que da prática. Sobre este mesmo assunto chama a atenção Joaquim Ferreira Gomes, quando escreve:

Efectivamente, na sociedade teocrática medieval, o Studium, o Sacrum e o Imperium eram três componentes incidíveis de uma mesma realidade monolítica. E porque assim era, considero que deve ser olhado com reservas aquilo a que é costume chamar autonomia da Universidade Medieval, pois não parece que possa considerar-se «autónoma» uma instituição que estava

⁴¹ Isto não significa que a universidade usasse, plenamente, dos direitos que o poder real lhe reconhecia. Por exemplo, na elaboração dos próprios estatutos a universidade só o fez, pela primeira vez, em 1431, no final do reinado de D. João I. (SÁ, 1970: 15 e ss.; GOMES, 1986:10)

entalada nos rígidos e dogmáticos cânones da ortodoxia oficial e que, além disso, se alimentava das esmolas dos mosteiros e das igrejas(1986: 6).

Apesar desta opinião, aquele conjunto de prerrogativas e este (entalado) tipo de relações entre a universidade e o poder mantiveram-se, em Portugal como no resto da Europa, até finais do século XIV. E foi somente após este período, já nos séculos XV e XVI, que a universidade foi encontrando, no progressivo fortalecimento do poder real, a razão do equivalente enfraquecimento dos seus próprios privilégios.

Há em Portugal, como veremos, momentos particularmente significativos desta evolução, desde a súplica *Cum Regiam Celsitudinem*, de Altos Dignatários da Igreja portuguesa ao papa Nicolau IV, até à reforma de Veiga Simão nas vésperas da “revolução dos cravos”.

2. O aparecimento da Universidade em Portugal

O problema das circunstâncias político-culturais da fundação do *studium generale* de Lisboa tem sido objecto de frequente discussão⁴², parecendo-nos, claramente, haver consenso nas interpretações que incidem na vigorosa articulação da necessidade de criação da universidade portuguesa, pela autoridades episcopal e régia, ao movimento europeu.

Como anteriormente verificámos, no início da Idade Média o desenvolvimento económico e o crescimento das cidades provocaram um movimento cultural. Era a Igreja quem dirigia esse movimento⁴³, porque o seu pessoal exigia, mais do que qualquer outro, preparação literária e, por outro lado, observou-se o esforço dos papas para a centralização da Igreja, como unidade doutrinal. Também se constatou que o desenvolvimento da burguesia urbana estava interessada no direito romano, bem como o poder real se interessou pela divulgação daquele direito e pela preparação de funcionalismo competente.

⁴² (SARAIVA, 1998; MATTOSO, 1997; CARVALHO, 1996).

⁴³ De salientar que nesta época a Igreja não era castelhana, francesa ou italiana, «era católica, isto é, universal, e devia portanto falar uma língua universal. Essa língua era o latim, e só podia falar latim quem tivesse estudado» (SARAIVA, 1998: 110).

Em Portugal os grandes mosteiros⁴⁴ e as sés catedrais mantinham escolas. Aliás, «quando Afonso Henriques se apoderou do território que veio a constituir a Nação Portuguesa, já aí se exercia certa actividade pedagógica, que se manteve e se continuou, indiferente à nova situação política» (CARVALHO, 1996: 11). Com efeito, a mais antiga referência a estudantes portugueses surge num documento de 1072, relativo à catedral de Braga⁴⁵. «Essas escolas destinavam-se a formar gente para o clero, mas não eram só os futuros clérigos que pretendiam aprender, os filhos dos burgueses também se queriam promover pela cultura» (SARAIVA, 1998: 110).

As escolas episcopais e monásticas estabeleceram-se ainda durante o século XII, especializadas em determinadas áreas do saber, sendo escolas de tipo livre. Muitas destas escolas receberam no século XIII o nome de *Studium generale* e, depois, os de *universitates magistrorum* ou *universitates scholarium*. Agrupavam-se segundo determinado modelo, faculdades ou nações, e recebiam estudantes de todo o mundo cristão.

As Universidades estrangeiras mais frequentadas por escolares portugueses foram as de Paris, Bolonha⁴⁶, Oxford e Salamanca⁴⁷. Os monges de Alcobaça preferiam a de Paris, junto da qual a Ordem de Cister fundou um Colégio para os receber.

De acordo com as fontes⁴⁸, foi o clero quem tomou a iniciativa da fundação, coube-lhe pelo menos a honra de dirigir ao Papa a súplica de 12 de Novembro de 1288⁴⁹, a pedir que confirmasse “uma obra tão pia e louvável”.

⁴⁴ Com especial destaque para o mosteiro de Santa Cruz de Coimbra e o mosteiro de Alcobaça. Sobre a importância de Santa Cruz de Coimbra na cultura portuguesa, ver os estudos de António Cruz e Francisco da Gama Caiiro.

⁴⁵ «Colhe-se a notícia», segundo Rómulo Carvalho, «numa doação de um tal Gonçalo Moniz ao cabido daquela cidade e à escola da sua catedral, datada de 1 de Maio de 1072, na qual se faz referência a quatro alunos» (CARVALHO, 1996: 17). Também neste sentido A. J. Saraiva, ob. cit., p. 110.

⁴⁶ Em Bolonha foi fundado em 1367 o Colégio Espanhol de S. Clemente que admitia, por estatuto, e antes de quaisquer outros, castelhanos, depois aragoneses, depois portugueses e por fim italianos, sob condição de estes «estrangeiros» se retirarem no caso de aparecerem mais interessados de origem espanhola. Entre 1367 e 1500 cerca de seiscentos escolares do colégio, na sua maioria estudantes de Direito. (SCHWINGES, 1996: 216 e GARCÍA y GARCÍA, 1996: 390). Ridder-Symoens, contrariamente, sustenta que o Colégio Espanhol foi fundado em Bolonha em 1364 (1996: 296)

⁴⁷ Na Idade Média, Salamanca tinha tantos alunos portugueses que quase podia ser considerada uma universidade portuguesa (SYMOENS, 1996: 296-297)

⁴⁸ O texto originário, a súplica Cum Regiam Celsitudinem, em latim, bem como a sua versão em romance, editou-os, a primeira vez, fr. Francisco Brandão, na Vª Parte da Monarchia Lusytana, respectivamente a fls. 317, e 132 v. (PIMENTA, 1982: 191). Não se conhece, no entanto, o texto original deste documento que existiu na Torre do Tombo e daí desapareceu. O que se conhece são cópias. Para além da supra citada, também é descrita a cópia inserta num Cartulário do século XV,

No entanto, no momento da fundação da universidade portuguesa, «o movimento (universitário) europeu havia já completado a sua fase inicial, carismática e intensamente inovadora» (MATTOSO, 1997: 5).

2.1 A petição ao Papa para criação do Estudo Geral

O abade de Alcobaça, os priores de Santa Cruz de Coimbra, S. Vicente de Fora, de Lisboa, Santa Maria de Guimarães e Santa Maria de Alcáçova de Santarém⁵⁰, com os reitores de vinte e uma igrejas, dirigem-se ao Papa, através da súplica *Cum Regiam Celsitudinem*. Esta súplica surgia em resposta às solicitações de muitos outros eclesiásticos e seculares que consideravam conveniente a criação dum «estudo geral de ciências» em Portugal, ao verem que, à falta dele, «muitos desejosos de estudar e entrar no estudo clerical» se afastavam de seus propósitos, por não poderem frequentar estudos estrangeiros. Tinham pois, rogado a D. Dinis, «se dignasse de fazer e ordenar um estudo geral na sua nobilíssima cidade de Lisboa» e, com a anuência do rei⁵¹, como padroeiro das Igrejas do seu reino (RUAS, 1978: 275), haviam assentado que «o salário dos mestres e doutores se pagasse das rendas dos mesmos mosteiros e igrejas» (PIMENTA, 1982: 193-195). É notável verificar que, na criação em Portugal do grau mais alto do ensino, houve um convergência perfeita dos esforços do Clero, do Rei e do Papa (RUAS, 1978: 275).

conhecido por *Livro Verde*, que foi editado em 1940, em Coimbra, em edição organizada por Gomes da Rocha Madahil (CARVALHO, 1996: 46). Alfredo Pimenta sublinha que existem «discrepâncias, entre uma e outra versão, que mostram serem as duas (...) independentes» (PIMENTA, 1982: 193).

⁴⁹ No documento original a data é de "dois dos idos de Novembro da Era mil e trezentos e vinte seis" pois, nessa época era adoptada a Era de César e não a de Cristo (a mudança das Eras só foi determinada em 1422 por D. João I). A Era de César precede a de Cristo de 38 anos, de modo que a data de 1326 (de César) do documento original, equivale a 1288 da Era de Cristo. O numeral "dois dos idos de Novembro" corresponde ao dia doze desse mês (CARVALHO, 1996: 48 e PIMENTA, 1982: 198).

⁵⁰ Alfredo Pimenta (1982: 192), consegue identificar que, em 1288, o abade de Alcáçova era D. Fr. Martinho II, o prior de Santa Cruz de Coimbra era D. Durando Paes e o prior da Colegiada de Guimarães era D. Payo Domingues. De salientar também que os nomeados na súplica representam escolas cujo nível está comprovado (PACHECO, 1997: 169)

⁵¹ É controversa a proveniência da iniciativa da fundação do Estudo Geral de Lisboa, se este se deveu mais aos prelados se a D. Dinis (CARVALHO, 1996: 48)

Em diploma datado de Leiria, em 1 de Março de 1290⁵², el-rei D. Dinis anunciou a instituição da universidade, nos seguintes termos:

Apud Vlixbonensem ciuitatem regiam, ad honorem Dei, et Beatissimae Virginis Matris eius, necnon Beati Martyris Vincentii, cuius sanctissimo corpore dicta ciuitas decoratur, Generale Studium duximus ordinarum, quod, non solum copia doctorum in omni Arte munimus, sed etiam multis privilegiis roboramus (OLIVEIRA, 1994:113).

D. Dinis, parecendo confirmar a hipótese de que o Estudo Geral já estaria criado em 1288, em Lisboa (PACHECO, 1997: 169; CARVALHO, 1996: 49; PIMENTA, 1982: 196), especifica que o «muniu com cópia de doutores em todas as artes», contendo a promessa do rei de dar plena segurança a todos os que nela estudam e queiram estudar (...) curando *de* «os defender de injúrias e violências»⁵³.

A estruturação do Estado medieval português, no plano económico, beneficiou do esforço desenvolvido por D. Afonso III, a fim de poder ser assegurado uma relativa situação de desafogo e independência face às classes privilegiadas, ou seja, o clero e a nobreza. D. Dinis prosseguiu e ampliou essa política, através da intensificação do povoamento do território nacional, promovendo a dimensão militar da marinha, das várias inquirições que mandou fazer, e de outras medidas, algumas das quais motivando graves tensões com a Igreja, formalmente sanadas por três concordatas. A par desta acção governativa, mercê da sua cultura e do contacto com os altos dignatários eclesiásticos, assimilou D. Dinis a forte convicção das enormes vantagens que adviriam à sua Realeza se, além do poder militar, pudesse dispor da força das leis, que lhe permitiriam governar bem, na paz e na guerra⁵⁴ e dos benefícios da ciência, permanentemente ministrada e difundida por um Estudo Geral (MARQUES, 1987: 72).

Importa realçar que, quando a universidade abriu (ou por essa altura), estava a terminar o conflito entre D. Dinis e os bispos, isto é, pouco antes da assinatura da concordata aprovado pelo Papa, em Março de 1289, e do

⁵² O pergaminho original da fundação da Universidade portuguesa foi descoberto em 1912, pelo Professor de teologia e Letras da Universidade de Coimbra António de Vasconcelos, que o publicou na *Revista da Universidade de Coimbra*, num estudo intitulado *Um documento precioso* (cit. Revista, vol. I, 1912, pp. 363 a 392); novamente publicado em *Escritos Vários*, vol. I (Coimbra, 1938), pp. 11 e ss. Publicou-o também Joaquim de Carvalho, no capítulo *Instituições de cultura*, da *História de Portugal* (edição monumental, dirigida por Damião Peres), vol. II, pp. 602 e 603.

⁵³ *Chartularium*, I, Doc. 4 e 5

levantamento, em 31 de Junho de 1290, do interdito que desde 1267 incidia sobre o reino. A carta dos prelados pedindo ao papa a confirmação do Estudo Geral, de 12 de Novembro de 1288, e a garantia de protecção régia, de 1 de Março de 1290, eram já sinais de uma pacificação das relações entre o rei e o clero, e ao mesmo tempo da boa vontade e da confiança no futuro de ambas as partes. É, por isso, significativo que a bula papal de aprovação da universidade tenha surgido nove dias depois do levantamento do interdito sobre o reino (MATTOSO, 1997: 305-306).

2.2 *A bula De Statu Regni Portugaliae*

Nicolau IV, pela bula *De Statu Regni Portugaliae*, responde, em 9 de Agosto de 1290, à petição dos Altos Dignatários eclesiásticos, mas dirigida não aos peticionários, mas *dillectis fillijs Vniuersitati Magistrorum et Scollarium Vlixbonensi*⁵⁵.

Na bula, o Papa declara-se plenamente de acordo com todos os termos da exposição que os prelados lhe tinham dirigido: «declaramos e havemos por grato, e agradável a nós, tudo o que sobre esta matéria está feito» (CARVALHO, 1996: 51-52), aprovando os salários dos professores e concedendo, com certas condições, o privilégio de foro eclesiástico aos membros do Estudo Geral. Esclarecia também aquele documento que, de início, haveria apenas as faculdades de Artes, Direito Canónico e Civil e Medicina, cabendo ao bispo de Lisboa ou, na vacância da Sé, ao vigário capitular a colação do grau de licenciado, bem como o privilégio do reconhecimento *jus ubique docendi*, com excepção de Teologia, aos que o obtivessem depois de examinados e aprovados, na cidade de Lisboa, perante o referido prelado ou vigário capitular. A fundação do Estudo Geral em Lisboa goza, assim, dum estatuto que o diferencia da maioria das universidades espanholas, quase sempre de fundação estritamente real (MARQUES, 1987: 72; PACHECO, 1997: 169).

⁵⁴ *Chartularium*, I, pp. 6-7 e 8-9

⁵⁵ *Chartularium*, I, Doc. nº 6

2.3 O modelo organizacional da Universidade

A universidade portuguesa insere-se dentro do conjunto das universidades da Europa do Sul, que davam maior importância ao Direito, em detrimento do estudo da Teologia. A universidade portuguesa seguiu, em parte, o modelo daquelas que mais se adaptaria às suas necessidades, e que estaria mais de acordo com os contactos mentais e institucionais anteriormente estabelecidos por estudantes portugueses em universidades estrangeiras. Na realidade, parece haver uma influência importante na organização da Universidade de Bolonha sobre a portuguesa, notando-se, principalmente, no facto de até quase ao fim do século XV, haver normalmente dois reitores e de eles serem estudantes, escolhidos por eleição dos colegas⁵⁶. Outra característica encontra-se no nome dado às contribuições dos alunos (*colletae*) para custear parcialmente o ensino que recebiam⁵⁷ e que não era pago apenas pelos rendimentos atribuídos pelo rei e pelas autoridades eclesiásticas (MATTOSO, 1997: 25), e também para pagamento da organização escolar. Tal como em Bolonha, a universidade portuguesa é uma corporação de estudantes, atribui-se à Dialéctica e não à Lógica o papel formativo mais importante depois da Gramática (MATTOSO, 1997: 27) e a obra a comentar nas aulas de Medicina é ainda o *Regimen Sanitatis* de Salerno⁵⁸.

«A modéstia da universidade portuguesa», como descreve Mattoso, é significativa até no facto de nela «aparentemente nem sequer se distinguirem as Faculdades, como subdivisões administrativas do estudo Geral» (1997: 27-28). Os documentos pontifícios falam nelas⁵⁹, alguns textos normativos também, mas a própria forma como empregavam o termo mostra que não se tratava ainda da divisão estrutural que mais tarde se veio a tornar tão importante, e que de facto existia na maioria das universidades europeias desde meados do século XII, pelo menos (MATTOSO, 1997: 28 e VERGER, 1996: 49-50).

⁵⁶ Neste sentido: (BRAGA, 1892: 168-169; BRANDÃO, 1937: 57-67; CRUZ, 1985: 208-209; CARVALHO, 1996: 60; MATTOSO, 1997: 25); VERGER, 1996: 39; Estatutos de 1471: *Chartularium*, doc. 2360;

⁵⁷ (VERGER, 1996: 39); Constituições de 1317: *Chartularium*, doc. 48; e *Chartularium*, doc. 466 de 1392

⁵⁸ O *Regimen Sanitatis* é expressamente referido na confirmação dos estatutos da Universidade por D. Dinis em 1309 (*Chartularium*, doc. 25)

⁵⁹ No *Chartularium*, doc. 302, de 1377, encontra-se a permissão de conferir graus de doutor, mestre, licenciado e bacharel "em todas as faculdades autorizadas".

2.4 O vai-vem entre Lisboa e Coimbra

A universidade portuguesa teve a particularidade de, nos primeiros séculos da sua existência, se encontrar sediada ora em Lisboa, ora em Coimbra. Com efeito, fundada em Lisboa, em 1290, e sediada no Campo da Pedreira⁶⁰, foi transferida, em 1308⁶¹, para Coimbra, devido a divergências, conflitos (BRANDÃO, 1937:41) e dificuldades, incluindo a insuficiência para pagar os salários dos professores, confirmada por autoridade apostólica⁶². Pacheco (1997: 73) chega a admitir que, mais do que uma mudança de localização pode mesmo falar-se de nova fundação pois, como afirma o próprio D. Dinis: *in hac parte fundamus et plantamus irradicabiliter studium generale* -, ou seja, impõe-lhe um novo conjunto de normas de governo, dentro do quadro hierárquico da instituição, ao mesmo tempo que lhe outorgava um significativo conjunto de privilégios. Esta provisão do rei, considerada como os primeiros estatutos⁶³ conhecidos da Universidade, conferiu-lhe uma sólida organização estrutural, que a marcou decisivamente e, no essencial, a acompanhou nas conhecidas transferências até 1537 (PACHECO, 1997: 73).

Em 3 de Junho de 1377, D. Fernando transferiu a Universidade para Lisboa, apontando-se, entre outras razões, a de «alguns Lentes que de outros Reinos mandámos vir não queriam ler senão na cidade Lisboa». A pedido da Universidade foram-lhe concedidas as instalações da “Moeda Velha”, que já tinham anteriormente utilizado (RODRIGUES, 1998: 31).

A mudança seguinte ocorreu em 1537, no reinado de D. João III,

2.5 As finanças e os privilégios

⁶⁰ Actual Bairro de Alfama, em Lisboa (RODRIGUES, 1998: 25); Pedro Dias, por outro lado, considera que o Campo da Pedreira situava-se no actual Chiado (DIAS, 1997: 33).

⁶¹ Segundo Pedro Dias a transferência do Estudo geral para Coimbra consumou-se no final de 1307, ano durante o qual D. Dinis residiu em Coimbra. (DIAS, 1997: 34).

⁶² A bula *Porrecta nuper* de Clemente V autorizou a concessão dos rendimentos de seis igrejas paroquiais ao *Studium Litterarum* que iria ser mudado da *civitate ulixbonensi ad civitatem colimbriensem* (RODRIGUES, 1998: 26-27)

⁶³ *Os primeiros estatutos da Universidade de Coimbra*. Introdução de Manuel Augusto Rodrigues. Arquivo da Universidade, 1991, p. XI. Também (BRANDÃO, 1937: 51).

Fundar era, pelo menos na Idade Média, dotar e privilegiar. Assim o sabiam o grupo de prelados que se dirigiu ao Papa para se criar um Estudo Geral, daí que, desde logo, referissem o assentimento de D. Dinis bem como o seu comprometimento em arcar com o ónus dos salários de doutores e mestres.

A corporação de mestres e estudantes, que se associavam para aprender e ensinar, precisaria, no seu início, de poucos meios financeiros. Dado o escasso número de docentes e discentes, apenas necessitariam de algumas casas onde as aulas se desenrolassem, de apoio logístico e de se efectuarem os pagamentos a mestres e a certos oficiais. Boa parte destes encargos não se materializaria tanto em rendas, mas em privilégios, o que, na prática, significava menores encargos e mais proventos. Com o decorrer do tempo estes foram-se corporizando – facilidades aos escolares no acesso a moradas⁶⁴; grandes benefícios no abastecimento dos membros do Estudo (BRANDÃO, 1937: 75-79, 99)⁶⁵; isenções de tributos⁶⁶; e privilégios de natureza diversa⁶⁷.

Os locais de leccionação das aulas eram, geralmente, de propriedade régia, tanto em Lisboa, no Campo da Pedreira ou nas casas da Moeda Velha⁶⁸, como em Coimbra, na acrópole, entre a alcáçova e o castelo (BRANDÃO, 1937: 80).

Os escolares clérigos eram ajudados nos seus estudos através de benefícios que lhes eram concedidos, tantas vezes em acumulação, como à saciedade o atestam as súplicas que para o efeito levaram à cúria papal, e que os registos do Vaticano guardam, compendiados, em Portugal, no *Chartularium Universitatis Portugalensis* (GOMES, 1991: 195-234).

No início do Estudo Geral, o pagamento dos mestres e doutores, juntamente com o de alguns funcionários era, porventura, o encargo mais fixo. Porém, de igual modo os mestres, quando clérigos, podiam ser agraciados com rendimentos eclesiais ou isenções, que, já em parte, os compensavam pelo seu trabalho e os elevavam no seu estatuto social. O provimento de salários e demais obrigações do Estudo era geralmente assegurado pelas rendas e bens a ele afectos e ainda pelo pagamento

⁶⁴ Basta ler a Magna Carta dionisina, de 15 de Fevereiro de 1309, para termos a imagem desta situação (RODRIGUES, 1991: 5-11; BRANDÃO, 1937: 78-79, 102-103)

⁶⁵ É de referir também que «para usufruir dos privilégios inerentes aos escolares impunha-se o cumprimento de alguns deveres. Um deles era o vestuário» (VELOSO, 1949: 134).

⁶⁶ Ver, entre outros, *Chartularium*, II, doc. 306, de 25 de Fevereiro de 1378; também doc. 467, de 8 de Fevereiro de 1392 e doc. 543.

⁶⁷ Ver, entre outros, *Chartularium*, IV, doc. 1213, de 28 de Agosto de 1440 e *Chartularium*, VI, doc. 2036.

⁶⁸ *Chartularium*, I, doc. 10; II, doc. 418. (BRANDÃO: pp. 34-35).

das propinas pelos escolares, tal como em Bolonha. Em 1317, segundo as constituições do Estudo, esse ingresso traduzia-se no pagamento de 5 soldos⁶⁹.

3. A criação do cargo de Protector, por D. João I

Na agitação dos perturbados anos da Revolução de 1383-1385, os membros do Estudo Geral tomaram posição no conflito. Em 3 de Outubro de 1384 pedem a protecção do Mestre de Avis. Este, como se a sua autoridade fosse já bem firme, concede cinco diplomas à Universidade, não só confirmando os privilégios e liberdades dados pelos reis anteriores, como também garantindo que o Estudo não sairia de Lisboa, proibindo que alguém ensinasse sem primeiro ter sido examinado por um mestre ou doutor da respectiva Faculdade, restituindo as rendas que estavam sonegadas, e confirmando o privilégio de os graduados poderem advogar, mesmo sem cartas expressamente obtidas para tal⁷⁰.

Foram as vicissitudes da crise política dos finais do século XIV que, não obstante a tradicional eleição anual dos mestres pelos alunos (BRANDÃO, 1937: 59-61), colocaram a Universidade numa dependência mais directa da Coroa, mercê dos numerosos privilégios concedidos pelo Mestre de Avis, na sua qualidade de Regedor e Defensor do Reino, e da estratégia destinada a beneficiar do apoio da Universidade, particularmente dos seus legistas ou mestres em leis, nas Cortes de Coimbra, donde sairia legitimado como Rei (CAETANO, 1951: 21-29).

Poucos dias depois, atribui ainda aos escolares e oficiais do Estudo Geral o importante privilégio de poderem citar os seus contendores perante o conservador do mesmo Estudo⁷¹.

Assim se ficou a dever a D. João I a criação do *protector* ou *governador*, figura da maior importância na vida da Universidade, não só nos tempos conturbados que se seguiram à «revolução», mas também ao longo do século XV e até à reorganização decorrente da transferência para Coimbra, em 1537. O *protector* era considerado como um representante do Rei junto da Universidade, como demonstra o facto de lhe competir confirmar a eleição de todos os oficiais da

⁶⁹ *Chartularium*, I, doc. 48, de 27 de Janeiro de 1317.

⁷⁰ *Chartularium*, docs. 375, 376, 377, 379, 380).

⁷¹ *Chartularium*, doc. 381

Universidade, excepto o de *chanceler*. O primeiro a exercer as funções de *protector* foi João das Regras, doutor pela Universidade de Bolonha, a que se seguiu o doutor Gil Martins, legista do Desembargo régio⁷².

Durante o seu reinado D. João I, não obstante a criação do cargo de *protector*, que representa o início, sistemático, da perda da autonomia que a Universidade mantivera durante um século (CARVALHO, 1996: 99), continuou a conceder privilégios aos estudantes, mas sobretudo aos mestres, o que prova, segundo José Mattoso, que estes começavam a ser um grupo social verdadeiramente privilegiado (1997: 312). Assim, em 1390 dispensou-os de terem cavalo e armas para poderem gozar do privilégio de cavaleiros⁷³; em 1400 manda respeitar a isenção de “pedidos” que tinha sido concedida aos lentes, bedéis e conservador⁷⁴, renovado em 1418⁷⁵; e em 1418 concede-lhes novos privilégios em matéria de procações⁷⁶. Não menos significativo, demonstrando um efectivo interesse do rei pela universidade, é o facto de em 1389 terem sido concedidas, pela primeira vez, instalações próprias conhecidas por “casas da moeda velha”⁷⁷. Além disso, em 1411 o rei pediu ao Papa para anexar à universidade duas igrejas de padroado real em cada diocese do reino, o que lhe garantia um rendimento mais estável e folgado⁷⁸.

4. Designação dos professores e interpretações estatutárias no reinado de D. Afonso V

O terceiro quartel do século XV é mais favorável à Universidade. O reinado pessoal de Afonso V⁷⁹ é um período internamente pacífico, sem confrontações sociais, apesar de marcado pela recuperação do poder da nobreza feudal e pelas

⁷² A importância que o monarca atribuía às funções de protector levou-o, mais tarde, a confiar o cargo ao seu filho, Infante D. Henrique.

⁷³ *Chartularium*, doc. 451

⁷⁴ *Chartularium*, doc. 543

⁷⁵ *Chartularium*, docs. 719 e 1724

⁷⁶ *Chartularium*, doc. 722

⁷⁷ *Chartularium*, doc. 418. Apesar das intervenções em contrário (*Chartularium*, doc. 473) esta decisão manteve-se (*Chartularium*, doc. 480).

⁷⁸ *Chartularium*, doc. 614. Esta decisão esbarrou, no entanto, com algumas resistências tendo, apesar disso, sido parcialmente executada (MATTOSO, 1997: 312)

⁷⁹ Importa recordar que numa (primeira) parte do reinado, D. Afonso V era ainda muito criança, dos 6 aos 14 anos, regendo os destinos do Reino o Infante D. Pedro, Duque de Coimbra e tio do Rei.

campanhas de África, que custaram ao país muito sangue e dinheiro. O comércio, porém, desenvolvia-se constantemente e os indícios de prosperidade multiplicam-se. A disponibilidade de ouro que levou à cunhagem dos “cruzados” em 1457, e a maior abundância de produtos importados da costa africana atraíu muitos comerciantes estrangeiros a Lisboa (MARQUES, 1987:21, 30).

Desde que D. João I nomeou Afonso Martins para lente de Leis, iniciava-se, assim, uma nova prática no preenchimento das vagas académicas, que aparecia como da exclusiva nomeação régia. Os inconvenientes deste processo seriam inevitáveis, à medida que o poder do monarca se viesse a fortalecer (MARQUES, 1987:79). Das nefastas consequências da subordinação da Universidade ao poder político é importante testemunho uma carta em que D. Afonso V respondeu às queixas formuladas pela instituição contra aquele modo de provimento e que, pela sua importância, passamos a transcrever:

A nos ffoy dicto da vossa parte que essa vnjuersidade sse agrauaua dizendo que quando quer que algumas cadeiras vaguauom nos as dauamos ou stpriuyamos ao lffante meu muito prezado jrmãao que as desse a algumas pessoas que as nom mereciam E assy meesmoo dicto lffante o fezera ia a algumas perssoas do que sse seguia destruyçom e perdimento da dicta uniuersidade. Ca muitos dauam antes dinheiro a quem lhe leesse em particular que ouuirem doutros que nom erom sofiçientes. E os que assy ssom sofiçientes ficam muy scandalizados quando veem quesse as dictas cadeiras Dom per favores e nom per xciencia e mereçimentos como he Rezam e direito⁸⁰.

Em face da gravidade da situação supra descrita, o rei tomou as providências necessárias junto do Infante D. Fernando, protector da Universidade, e assegurou aos reitores, lentes e conselheiros que «nossa teençon sera as cadeiras sse darem ssenom a quem per todos vniformemente for enlegido»⁸¹.

Esta decisão régia, de 15 de Abril de 1463, marca uma clara inversão no processo tradicional de selecção e provimento dos membros do corpo docente da Universidade, bem como aquela proveniente da carta dirigida a D. Rodrigo de Noronha, protector da Universidade, em 12 de Julho de 1476, em que, pouco tempo depois de a Universidade ter usado, pela primeira vez, o direito de elaborar os seus estatutos, o monarca contestou a liberdade de os interpretar (CARDOSO, 1989: 127; RODRIGUES, 1988:39).

⁸⁰ *Chartularium*, VI, p. 264

⁸¹ *Chartularium*, VI, p. 264

Embora digna de referência, no que respeita à diminuição da autonomia da Universidade, a actuação de D. Afonso V em prol da Universidade foi bem visível, notando-se pela confirmação geral dos privilégios concedidos pelos seus antecessores⁸², mas também alargando-se a novas matérias⁸³. Entre estes contam-se a isenção de impostos de importação para os livros vindos do estrangeiro, a faculdade de os mestres e doutores poderem trazer vestuário e ornamentos de seda, tal como os cavaleiros, etc. Mas o sinal por ventura mais eloquente da protecção régia é, como bem elucida Baquero Moreno (1970: 177-205), a generosa concessão de bolsas de estudo, acerca das quais existe abundante documentação⁸⁴.

5. A extinção dos dois reitores por D. Manuel

Quando D. Manuel subiu ao trono, o poder absoluto da realeza estava consolidado e a Universidade logo se apressou a declará-lo solenemente como seu Protector (MARTINS, 1997: 187). No entanto, o século XVI inicia-se da pior maneira para a autonomia universitária, com a outorga, em 1503, dos *Estatutos Manuelinos*. Nestes, que no essencial constituem uma codificação de leis, já em vigor, desde o final do século anterior (BRANDÃO, 1937: 148), consagra-se o princípio de que é ao Protector da Universidade que cabe o direito de elaborar os estatutos. Neste sentido, a primeira ordenança determina: «Que nõ possam fazer statutos sem elRey ou protector (...) & quando ocorrer / alguũ caso em que pareça seer neçessario nouo statuto poderem Requerer aao / protector & per sua auctoridade se fara ho statuto que for neçessario» (CARVALHO, 1989: 769)⁸⁵.

Muito embora do conjunto dos privilégios concedidos por D. Dinis ao Estudo Geral, em 15 de Fevereiro de 1309, conste a faculdade de os estudantes designarem os reitores, os conselheiros, o bedel e outros oficiais necessários ao

⁸² *Chartularium*, doc. 1501

⁸³ Entre outros: *Chartularium*, docs. 1529 de 1450; 1557 de 1451; 1605 de 1453, 2275 de 1469.

⁸⁴ Recorde-se, a propósito, que esta política de concessão de bolsas de estudo já tinha sido iniciada com D. Sancho I, embora noutro contexto, ou seja, num período em que ainda não existia a Universidade em Portugal e eram concedidos apoios para irem estudar para França.

⁸⁵ Tanto nesta citação como na que infra transcreveremos respeita-se a leitura de Mário Brandão, utilizada nos «Aditamentos e notas» de Joaquim de Carvalho às Notícias Chronologicas, de Francisco Leitão Ferreira.

bom governo da Universidade⁸⁶, só com D. Afonso V é que essa eleição passou a ser regulamentada – por regimento datado de 12 de Julho de 1471. Porém, esta significativa alteração, só aconteceu com os estatutos outorgados por D. Manuel I, em 1503 (RODRIGUES, 1998: 27, 39), a pedido da própria Universidade (BRANDÃO, 1937: 68), segundo os quais, em vez de dois reitores como era da tradição, passou a haver apenas um, sendo ele a «verdadeira cabeça da Universidade» e uma das obrigações que cabem ao Protector é a de confirmar o reitor que a instituição entretanto eleger. Quanto a este, passam a determinar os *Estatutos Manuelinos*, «Que nenhũ lemte possa seer Rector nem vice Rey/tor conselheiro nem vice conselheiro & que ho Rector & conselheiro seiam / de hidade ao menos de xxb ãnos E o Rector que elegerem seia fidalgo / ou homem constituído em dignidade» (CARVALHO, 1989: 774-775).

Os mandatos tinham a duração de um ano, com início em 11 de Novembro, festa de S. Martinho, e termo na véspera da mesma data, no ano imediato. De acordo com os Estatutos, tanto a eleição do reitor como a dos conselheiros e taxadores – funções para que deveriam ser escolhidos os «que mais aptos e convenientes lhes parecerem pera bem e governamça do studo» – eram feitas por sufrágio indirecto, sendo o conselho eleitoral do reitor constituído por cinco lentes, cinco pessoas honradas deputadas para o efeito e seis conselheiros, competindo, por sua vez, ao reitor e aos conselheiros proceder à eleição dos conselheiros e taxadores para o ano seguinte⁸⁷.

6. A nomeação régia do Reitor

Em 1521, morre D. Manuel e sucede-lhe D. João III. Os anos que se seguem, até à transferência da Universidade para Coimbra, são aparentemente de crise para a Universidade⁸⁸. D. João III, transferindo de Lisboa para Coimbra os Estudos Gerais em nome do *serviço de Deus, e seu, e bem comum*⁸⁹, identificou a

⁸⁶ Os primeiros Estatutos da Universidade de Coimbra, pp. 6-7

⁸⁷ Os primeiros Estatutos da Universidade de Coimbra, p. 32

⁸⁸ Neste sentido: (BRAGA, 1892: 338-339 e BRANDÃO, 1937: 153). Em sentido contrário encontramos: (CARVALHO, 1989: 39 e SERRÃO, 1983: 62).

⁸⁹ RESENDE, André de; *Oração de sapiência (Oratio pro Rostris)*, p. XXXII, carta a Frei Brás de Barros, de Fevereiro de 1537 in (MARTINS, 1997: 217)

sua vontade soberana de rei absoluto com esse serviço, por estar convencido de ser monarca de direito divino (MARTINS, 1997: 225).

Se é certo que para o aumento dos bens da universidade bastante contribuiu a acção de D. João III, em que, após a instalação definitiva em Coimbra, lhe afectou grande parte dos bens que pertenciam ao priorado-mór de Santa Cruz, não será também menos verdade ter sido o mesmo monarca o autor de nova e decisiva diminuição da autonomia universitária. Referimo-nos, concretamente, à sua decisão de proibir a universidade de eleger o reitor, reservando para si o poder de nomear o titular daquele cargo. Foi em 1 de Março de 1537 que D. João III, procedeu a uma ampla reforma que obedeceria, na perspectiva de Ferreira Gomes, a duas linhas de força: o Humanismo e a Contra-Reforma (GOMES, 1989: 78) - informou os «Lentes, oficiais e estudantes da Universidade dos meus Estudos de Coimbra que enquanto não for elegido Reitor para reger esses Estudos segundo forma dos Estatutos deles, ou por minha Provisão», havia por bem que «D. Francisco de Almeida servisse o cargo de reitor» (RODRIGUES, 1988:48).

É notória, aliás, a interferência directa do monarca nos Estudos quando, no mesmo ano, concede à Universidade um regimento dos estudos⁹⁰; determina que as aulas sejam dadas em determinado local e em Latim, «para que os escolares se acostumem a falar latim e entendê-lo (...) e tudo o mais que falarem das portas adentro das Escolas seja em Latim, sem coisa alguma falarem em linguagem»; que por cada aula que um Lente conte «histórias fora da matéria da lição (...) perca o ordenado da lição daquele dia»; proíbe que os estudantes se ausentem da Universidade antes do fim das aulas em Julho, e regulamenta as vestes que os estudantes podem usar (RODRIGUES, 1988:50-53).

Até ao final do século XVI, a universidade conhecerá ainda quatro estatutos: os de 1559, publicados durante a regência de Catarina de Áustria; os de 1565, sob a regência do cardeal D. Henrique e que se perderam; e os que Filipe I lhe outorgou, em 1591 e 1597. Destes quatro estatutos se poderá dizer que, de uma forma geral, em pouco mudaram a vida da universidade e, sobretudo, em nada contribuíram para restaurar a autonomia há muito perdida⁹¹. Do mesmo modo se

⁹⁰ Apesar de em 16 de Julho desse ano ter ordenado que até novos estatutos usassem os de Lisboa, logo em 9 de Novembro envia o supra referido regimento (RODRIGUES, 1988: 50-51).

⁹¹ Há no entanto a salientar, embora não alterando a conclusão apresentada, que os estatutos de 1559 reintroduzem, de forma semelhante o processo previsto nos estatutos manuelinos, ou seja o processo de eleição do reitor e a indispensável confirmação pelo rei. *Estatutos da Universidade de*

encontram os estatutos de 1654⁹², da responsabilidade de D. João IV, que governaram a Universidade de Coimbra por um longo e descolorido período até à reforma pombalina (CARDOSO, 1989:128).

7. Particularidades da Universidade de Évora

A Universidade de Évora nasceu do Colégio do Espírito Santo, fundado pelo cardeal D. Henrique⁹³. Neste Colégio inauguraram os jesuítas⁹⁴, em 28 de Agosto de 1553, o ensino de Humanidades, onde se ensinava Grego e Latim, e Casos de Consciência, para formação dos clérigos eborenses (CARVALHO, 1996: 105-106), que em 1556 ampliaram com o curso de artes (OLIVEIRA, 1994: 170) e,

tanto cresceu a fama do colégio eborense (...) que eram as suas aulas frequentadas por mais de trezentos estudantes, a quem não bastavam já os primeiros mestres. Por isso quis D. Henrique ampliar o seu instituto, elevando-o à categoria de Universidade; e neste sentido se empenhou junto de el-Rei. Mas foi tal a oposição da Universidade de Coimbra, e tamanha a boa vontade de D. João III em protegê-la, que não pode o Cardeal obter a licença desejada (VELOSO, 1949: 41).

Coimbra – 1559; “Introdução e notas históricas e críticas de Serafim Leite”. Acta Universitatis Conimbricensis. Coimbra.

⁹² Foi em 15 de Outubro de 1653 que D. João IV confirmou os novos Estatutos da Universidade (os oitavos estatutos), que foram impressos no ano seguinte. Estes Estatutos ficariam a ser conhecidos por *Estatutos Velhos*. (RODRIGUES, 1998: 89)

⁹³ Não é propósito desta dissertação focar a problemática em geral da criação de uma nova universidade, para além da de Coimbra, nem tão pouco aprofundar sobre a opinião de alguns historiadores de que a fundação da Universidade de Évora representaria um meio de que os jesuítas lançaram mão para se sobreporem à Universidade de Coimbra, como sobre este assunto se poderá ver, por exemplo, a obra de Fernando Castelo Branco, *As Origens da Universidade de Évora*. “A cidade de Évora”, Évora, XVI (41-42) Jan.-Dez. 1959, pp. 39-42. Nem explorar, como apresenta Rui Grácio, a tese de que a Companhia de Jesus, pelo apostolado e pelo ensino, a Inquisição, os Índices expurgatórios da literatura suspeita, iriam ser os instrumentos político-religiosos da preservação da unidade católica do reino (Grácio, Rui; *História da Educação em Portugal*, (Lisboa 1988), Ed. Livros Horizonte. Ou ainda a tese de alguns autores, como Francisco Brandão, que D. Manuel, em 1520, quis fundar uma Universidade em Évora, quando comprou ao coudel-mor Francisco da Silveira e a sua mulher D. Margarida de Noronha um terreno que possuíam junto ao Moinho do Vento. BRANDÃO, Francisco; *Monarquia Lusitana*, parte V, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1976, livro XVI, cap. LXXIII.

⁹⁴ O cardeal-infante D. Henrique detinha o arcebispado de Évora e como a diocese tinha sido elevada a metrópole pensou em fundar naquela cidade um seminário de clérigos. «Foi em 1551 que, a pedido do Cardeal, o P.e Mestre Simão Rodrigues de Azevedo, então provincial da Ordem neste Reino, lhe mandou onze religiosos para a imediata instalação desse colégio»(VELOSO, 1949: 12-13)

Para resolver esta situação a seu contendo, escreveu D. Henrique a D. Afonso de Lencastre, embaixador português em Roma, no propósito de ele obter a autorização papal para a criação da Universidade em Évora. Para o efeito invocava a falta de teólogos e pessoas «que possam ensinar a doutrina cristã e palavra de Deus ao povo», bem como o facto de estarem Alentejo e Algarve muito afastados de Coimbra, o que impedia essas pessoas de estudar. Além disso, indicava-lhe: «pedireis a Sua Santidade que mande ao Geral dos Padres da Companhia de Jesus, que são os que têm cargo do dito meu colégio, que queiram aceitar a governança e administração da dita Universidade» (RODRIGUES, 1931: 313)⁹⁵. A resposta não demorou muito. A 20 de Setembro de 1558⁹⁶, a Sagrada Penitenciaria, pelo Cardeal Rainucio expedira as letras *Ad Personam Vestram* mandando proceder à erecção da Universidade de Évora, onde se leccionariam todas as ciências excepto a Medicina, o Direito Civil e a parte contenciosa do Direito Canónico. Nela se confeririam graus académicos, à semelhança da Universidade conimbricense, entregando-se à Companhia de Jesus a sua direcção e administração. Para manutenção dos estudos e sustentação dos professores, ser-lhes-iam aplicados bens e rendas que o instituidor designasse, conferindo-lhe os mesmos direitos, privilégios e isenções da Universidade de Coimbra. Além deste documento, e em resposta a novas súplicas do Cardeal, o Papa Paulo IV publicou em 15 de Abril de 1559 a bula *Cum a Nobis*⁹⁷, que a confirmava em todos os pontos (CID, 1997: 197).

⁹⁵ (RODRIGUES, Francisco, *ob. cit.*, pp. 313-314. Esta aspiração do Cardeal não aparece isolada, tendo tido o apoio da rainha regente D. Catarina, que reforçou o pedido do seu cunhado em carta ao mesmo diplomata de 21 de Fevereiro de 1558. Paralelamente D. Henrique escreve ao Geral da Companhia, rogando-lhe que esta se encarregasse da Universidade.

⁹⁶ Queirós Veloso sustenta que esta bula foi expedida a 18 de Setembro e não a 20 daquele mês (1949: 41)

⁹⁷ Saliente-se que várias foram as bulas papais destinadas à Universidade de Évora, concedendo-lhe regalias e privilégios, em 29 de Maio de 1568 pelo papa Pio V, em 1586 pelo papa Sisto V, em 8 de Novembro de 1621 pelo papa Gregório XV. Nem privilégios menores eram os concedidos por alvarás régios, como o de 23 de Outubro de 1559 pela rainha regente D. Catarina, ou por exemplo o alvará de 6 de Dezembro de 1566 pelo Cardeal D. Henrique. No entanto, só em 4 de Abril de 1562 foi assinada a provisão real, por D. Catarina a conceder os mesmos privilégios que a Universidade de Coimbra, como transcreve Queirós Veloso: «Hey por bem, e me praz de fazer mercê ao Reytor, Lentes, Deputados, e Conselheyros, officiaes e estudantes matriculados na Vniuersidade da cidade de Euora... que elles tenham, hajam, gozem, uzem daqui em diante pera sy e pera seus criados, e familiares, de todos os priuilegios, graças, liberdades, e izenções, que ham, e tem, e de que gozam, e uzam o Reytor, Lentes, Deputados, Conselheyros, officiaes, e estudantes matriculados na Vniuersidade da cidade de Coimbra». Este tratamento igualitário veio posteriormente a ser confirmado por El-rei D. Sebastião em 27 de Julho de 1573. (1949: 42-46)

Em cerimónia solene, em 1 de Novembro de 1559 foi aberta a Universidade de Évora, que ficou entregue aos Jesuítas. O padre Miguel de Torres, Provincial da Companhia, tomou posse da Universidade das mãos do Bispo de Targa, procurador do Cardeal Infante D. Henrique, que a fundara e dotara e da qual era padroeiro. A Universidade de Évora tinha, de início, duas cadeiras de Teologia, uma de Sagrada Escritura, uma de Moral, uma de Filosofia e sete de Latim (RODRIGUES, 1988: 66).

No entanto, contrariamente ao que se passava, nesse período, na Universidade de Coimbra, em que o reitor era nomeado pelo rei⁹⁸, na Universidade de Évora, por força da bula *Divina disponente* de 28 de Maio de 1568⁹⁹ concedida pelo papa Pio V, exime a Universidade de qualquer jurisdição, tanto eclesiástica como secular, ainda que fosse real¹⁰⁰. Por esta bula ficava a jurisdição espiritual do ordinário exclusivamente a cargo do Padre Geral e seus representantes, o provincial, o reitor e mais religiosos da Companhia de Jesus (VELOSO, 1949: 42).

O reitor da Universidade gozava de extensos poderes, regalias e privilégios. A Universidade era «isenta, assim ella, como todos os seus mestres, estudantes, e privilegiados de toda a jurisdição ecclesiastica, e secular, e sogeita somente à sé Apostolica, e ao P. Reytor», como diz o alude Francisco da Fonseca¹⁰¹. Era também o reitor pela inerência do cargo, reitor do Colégio da Purificação e superior do Colégio da Madre de Deus, ambos anexos à Universidade de Évora.

A Universidade, com o decorrer dos anos, foi «aumentando o número das aulas, que de dezoito tinham subido a vinte e uma». D. João V, ao visitar a Universidade em 1729, concedeu-lhe

⁹⁸ Como supra foi referido, a universidade passou novamente a poder eleger o reitor nos novos estatutos de 1559, mas não deixa de ser, no mínimo, curioso ter esta alteração ocorrido no mesmo ano da fundação da Universidade de Évora.

⁹⁹ Enquanto José Vaz de Carvalho sustenta esta data (1980: 112), Queirós Veloso indica, no entanto, que a bula data de 29 de Maio de 1568 e não de 28 de Maio (1949: 42).

¹⁰⁰ São de facto relevantes as palavras da bula, e de certo modo estranhas tratando-se de uma solicitação do próprio D. Henrique, na sua qualidade de governador do Reino. Para o efeito transcrevemos um excerto da bula, na versão de Queirós Veloso. «E declaramos que o Rei de Portugal, na jurisdição, correcção e visitação, em tudo o sobredito e em cada uma das outras cousas pertencentes à mesma Universidade, não pode de modo algum intrometer-se com os Religiosos, Estudantes, Officiaes, Leitores, etc., da mesma Universidade, ou ter alguma superioridade, jurisdição, correcção ou visitação, ou gosar do direito de os visitar ou corrigir» (1949: 42).

¹⁰¹ «Evora Gloriosa. Epílogo dos quatro tomos da Evora Illustrada, que compoz o R.P.M. Manoel Fialho da Companhia de Jesu...». Roma, Officina Komakeriana, 1728, p. 419, parág. 727 (CID, 1997: 611).

a graça, há tanto pretendida, de poderem ter (...) duas cadeiras de Direito, Canónico e Civil. Mas a despeito de el-Rei lhes haver mandado passar logo o decreto respectivo, a mercê não teve seguimento, por instância daquela Universidade (Coimbra), que logo correu a pôr-lhe embargos (VELOSO, 1949: 21-22).

Queirós Veloso sustenta que com estes embargos começou a decadência da Universidade de Évora referindo, a propósito, que «a frequência dos estudantes diminuía e os lentes não tinham já a reputação dos antigos mestres» (1949: 21). Isabel Cid, por seu turno, pondera sobre a perda das qualidades iniciais do ensino, questiona sobre se os métodos pedagógicos já não teriam sido ultrapassados pelo Iluminismo ou ainda se a Universidade não enfermaria «das consequências da intromissão dos Jesuítas na política e razão de estado» (1997: 401). O certo é que, como reconhecem os historiadores¹⁰², depois de assinaláveis serviços à cultura eborense e nacional, mesmo que a Universidade se achasse decadente, nada teria acontecido que não fosse remediável. Mas a verdade é que, passados trinta anos do privilégio concedido por D. João V, quando a Universidade de Évora completava duzentos anos de existência, Sebastião José de Carvalho e Melo – Marquês de Pombal e, naturalmente, o Rei D. José, quando decidiram expulsar os Jesuítas¹⁰³ do reino, já tinham tomado medidas indiciadoras do que viria a suceder. Em 8 de Fevereiro de 1759 mandaram que a cavalaria cercasse o Colégio e Universidade de Évora e, por ordem régia, ficaram os jesuítas presos e incomunicáveis. Logicamente, todas as actividades académicas cessaram. Deste modo, sem que se conheça até à data um diploma que ordenasse especificamente a extinção da Universidade de Évora (CID, 1997: 402), ela esvaziou-se e desapareceu, «confiscando-lhe todos os bens, para os entregar, anos mais depois, ao Colégio dos Nobres e à Universidade de Coimbra» (VELOSO, 1949: 22).

Poderíamos dizer, como Queirós Veloso,

¹⁰² Sustenta-se esta tese na leitura de todas as obras indicadas na bibliografia, na parte referente à Universidade de Évora.

¹⁰³ Lei de 3 de Setembro de 1759, publicada em 3 de Outubro do mesmo ano (ECKART, 1987: 82). De salientar, no entanto, que a extinção da Companhia de Jesus só foi feita em 1773, pelo Breve *Dominus ac Redemptor*, de 21 de Julho de 1773, pelo papa Clemente XIV. Segundo os dados existentes, calcula-se que os Jesuítas tivessem nesta altura 700 colégios, com cerca de 200.000 alunos. A Ordem de Santo Inácio de Loiola, extinta por motivos políticos, foi restaurada em 1814 (RODRIGUES, 1998: 113-114)

Bem podia o marquês de Pombal, em vez de extinguir a Universidade de Évora, aperfeiçoá-la e ampliá-la nos seus estudos. Mas, em vez disso, suprimiu-a, extinguiu-a por um mero acto da sua vontade, sem atender aos interesses feridos da cidade, nem às legítimas aspirações do sul do País (1949: 22).

Apesar de esta situação não se ter verificado, o legado cultural que deixou nos seus duzentos anos de existência marcou indelevelmente toda a área de influência da cidade alentejana¹⁰⁴.

8. A reforma universitária pombalina

Sebastião José de Carvalho e Melo foi, essencialmente, um grande reformador (GOMES, 1989:7)¹⁰⁵. Entre essas reformas estão, na sequência do terramoto em 1755, a reconstrução da cidade de Lisboa; a criação de um ambiente de «ordem pública» de que se encarregou a Intendência Geral da polícia, que ele instituiu; o fortalecimento do poder do estado operado pelo cerceamento do poder da nobreza¹⁰⁶ e pela limitação do poder do clero¹⁰⁷; o enfraquecimento do poder do Tribunal do Santo Ofício ou da Inquisição; a abolição da distinção entre «cristãos-novos» e «cristãos-velhos»; a modernização do Estado no sentido de uma constante intenção centralizadora, criando-se a Junta do Comércio, o Erário Régio e a Junta de Providência Literária; reforma do sistema económico e financeiro; a política de fomento comercial e industrial; a reorganização do exército; a intensificação e melhor coordenação das relações entre o Reino e o Ultramar; a abolição da escravatura no que respeita aos índios no Brasil; e, claro, as reformas do ensino (GOMES, 1989: 7; SARAIVA, 1998: 252).

As reformas do ensino foram, naquela época, como refere Ferreira Gomes, bastante inovadoras, pois incluíam

¹⁰⁴ Só bastante mais tarde, em 1973, é que viria a ser criado o Instituto Universitário de Évora, dando posteriormente lugar à actual Universidade (DGES; 1999; 14).

¹⁰⁵ Não está em causa na presente dissertação procurar definir se o Marquês de Pombal foi um tirano e/ou o mais lúcido reformador da nossa História, mas antes procurar abordar as suas reformas no ensino superior e enquadrá-las nos problemas da autonomia universitária.

¹⁰⁶ De que terá sido limite a execução do Duque de Aveiro e dos Távoras, após a tentativa de regicídio.

¹⁰⁷ Atente-se o que se passou com a Companhia de Jesus e respectiva expulsão dos jesuítas do país.

alguns ideais do Iluminismo (...) adiantando-se, nesse domínio, a quase todas as nações da Europa, criou um sistema de ensino estatal e laico, sistema que integrava aquilo que hoje designamos por ensino primário, por ensino secundário (clássico e profissional) e por ensino universitário (1989: 7-8).

Por Carta régia de 23 de Dezembro de 1770, D. José cria a Junta de Providência Literária, a cujos membros mandava

que, conferindo sobre as referidas decadência e ruína (da Universidade), examinando com toda a exactidão as causas delas, ponderando os remédios que considerarem mais próprios para elas cessarem, e apontando os Cursos científicos e os métodos que devo estabelecer para a fundação dos bons e depurados estudos das Artes e Ciências que, depois de mais de um século, se acham infelizmente destruídas, me consultem o que lhes parecer a respeito de tudo o sobredito¹⁰⁸

Os membros da Junta trabalhavam sob a direcção do Cardeal da Cunha e do Marquês de Pombal e, ao fim de alguns meses de trabalho, apresentaram a D. José, em 28 de Agosto de 1771, o “Compêndio Histórico do Estado da Universidade de Coimbra¹⁰⁹”, no tempo da invasão dos denominados Jesuítas, e dos estragos feitos nas ciências e nos professores e directores que a regiam pelas maquinações e publicação dos novos Estatutos por eles fabricados”. Em 25 de

¹⁰⁸ Excerto da Carta Régia que cria a Junta de Providência Literária, transcrita por Ferreira Gomes, *ob. cit.*, 1989, p. 78.

¹⁰⁹ O *Compêndio Histórico do Estado da Universidade de Coimbra* consta de duas Partes e de um Apêndice. A I Parte compõe-se de 4 Prelúdios: i) Dos estragos que os denominados jesuítas fizeram na Universidade, desde a sua funestíssima entrada neste Reino até ao falecimento do Senhor Rei D. Sebastião; ii) Dos estragos que os mesmos Jesuítas acumularam contra a Universidade, contra os lentes e professores dela e contra os mais ministros eclesiásticos e seculares, desde o falecimento do Senhor Rei D. Sebastião até o de el-rei D. Filipe II de Castela; iii) Dos estragos que os mesmos jesuítas acumularam na destruição de todas as leis, regras e métodos das Universidades de Lisboa e de Coimbra, até introduzirem na Segunda delas os estatutos por eles fabricados com que, desterrando as Artes e Ciências, sepultaram esta Monarquia nas trevas da ignorância; iv) Dos estratagemas que foram maquinados e praticados pelos mesmos jesuítas para fazerem prevalecer contra o público escândalo os estragos por eles feitos no corpo da Universidade, nos seus lentes e nos seus Estatutos, sem que houvesse forças capazes de poder resistir-lhes. A II Parte compõe-se de 3 capítulos e de 1 Apêndice: i) Dos estragos feitos no estudo de teologia e dos impedimentos para ela poder ressuscitar da ignorância em que foi sepultada; ii) Dos estragos feitos na Jurisprudência canónica e Civil e impedimentos com que lhe cortaram os meios para poder restituir-se ao estado florido em que se achava antes de ser corrompida pelos maquinadores dos novos Estatutos e para poder aproveitar-se dos progressos que, nos tempos subsequentes, fizeram estas necessárias disciplinas; iii) Dos estragos feitos na Medicina e dos impedimentos que os pretendidos últimos compiladores puseram para que ela não pudesse sair do caos da ignorância em que a precipitaram; e para se aproveitar dos grandes descobrimentos que, a favor do bem comum da humanidade, se fizeram nestes últimos tempos. O Apêndice: Para servir de suplemento ao sexto dos estragos e impedimentos que a Sociedade Jesuítica fez e acumulou para corromper e impossibilitar o estudo da Jurisprudência Canónica e Civil, com a introdução da Moral de Aristóteles. (GOMES, 1989: 79-80)

Setembro, do mesmo ano, são suspensos os estatutos da Universidade e é nomeado reitor D. Francisco de Lemos (RODRIGUES, 1998: 111).

No ano seguinte, em 28 de Agosto, el-rei D. José determina que o Marquês de Pombal fosse à Universidade, não apenas com todos os poderes de que fora investido¹¹⁰, de primeiro Reformador Visitador da Universidade, mas na sua nova qualidade, como seu «Lugar-tenente, com jurisdição privativa, exclusiva e ilimitada», e nela fizesse publicar os novos Estatutos, removendo os impedimentos e incidentes que acaso pudessem surgir «na fundação da Nova Universidade». Nessa mesma data, assinou D. José a “Carta de Roboração” dos novos Estatutos e criou a “Junta da Administração e Arrecadação” que deveria substituir a “Mesa da Junta da fazenda da Universidade”, então extinta (GOMES, 1989:80).

Enquanto o “Compêndio Histórico do Estado da Universidade de Coimbra” nos indica que a Universidade pré-pombalina era composta por quatro faculdades (Teologia, Cânones, Leis e Medicina), os novos Estatutos, compilados pela Junta de Providência Literária¹¹¹, informam-nos que a “Nova Universidade” passa a dispor de seis faculdades, acrescentando-lhe a de Matemática e a de Filosofia. No que respeita a cada uma delas, os Estatutos contêm disposições de natureza meramente administrativa, como a idade dos estudantes para se poderem matricular, qual o tempo lectivo e o tempo feriado, etc. E, como grande inovação, disposições de natureza metodológica, que apontam geralmente para uma nova concepção de ciência: a experimental.

Para tanto, previam os Estatutos a construção dos estabelecimentos científicos: o Hospital Escolar, o Teatro Anatómico, o Dispensário Farmacêutico, o Museu de História Natural, o Gabinete de Física Experimental, o Laboratório Químico, o Jardim Botânico e o Observatório Astronómico.

Com estes ingredientes seria possível introduzir na Universidade o espírito novo que permitisse que os seus professores fossem Mestres e Inventores, segundo uma fórmula feliz e lapidar do seu Reitor, ou seja, ao mesmo tempo transmissores

¹¹⁰ D. José promoveu, por diversas vezes, Sebastião José de Carvalho e Melo inclusive à alta nobreza, concedendo-lhe títulos, pois ele, originariamente era, como descreve Hermano Saraiva, *fidalgão de cepa provinciana*. Em 1759 concedeu-lhe o título de Conde de Oeiras e mais tarde, em 1770, nomeia-o marquês de Pombal. (SARAIVA, 1998: 247-248)

¹¹¹ Ferreira Gomes sustenta que os Estatutos são, fundamentalmente, obra de três pessoas: Francisco de Lemos (Faculdade de Teologia), João Pereira Ramos (das duas Faculdades Jurídicas) e José Monteiro da Rocha (Faculdades de Medicina, de Matemática e de Filosofia), (GOMES, 1989: 82).

e criadores do saber¹¹². Mas para isso era também necessário proceder a uma reforma dos docentes, pois o Marquês tinha plena consciência de que não era possível fundar uma Universidade nova com os “velhos” professores da velha Universidade. Por Despachos publicados ao longo do mês de Setembro de 1772, jubiloou quatro lentes de Teologia, sete de Cânones, três de Leis e todos os treze que tinha a Faculdade de Medicina. Para substituir os lentes jubilados foram nomeados novos, durante os meses de Setembro e Outubro.

Faltava uma palavra sobre os estudantes e, sobre eles, escreve o Marquês de Pombal ao Reitor, em 16 de Novembro de 1772, constituindo a primeira referência à instituição do *numerus clausus* em Portugal

Tenho por certo que aos 200 estudantes que já estavam matriculados, e ao igual número deles que tinham feito as suas habilitações, hão-de ir acrescentando muitos outros, porque ainda o mundo não foi privado do uso da razão. Quando, porém, chegarem a 1.200, creio que se entenderá que são bastantes, porque os 4.000 (na maior parte bolónios) que até agora se matriculavam seriam prejudiciais ao Reino, faltando nele homens para as outras profissões, não podendo haver lugar para todos, ficando com a sua ociosidade fazendo perturbações entre os seus compatriotas (RODRIGUES, 1998:113).

Tudo parecia pensado e encaminhado para a execução normal das medidas previstas nos Estatutos, quando a reacção anti-pombalina, surgida na sequência da morte do Rei, ocorrida em 23 de Fevereiro de 1777, fez nascer as mais sérias dúvidas quanto ao prosseguimento da sua obra, inaugurada havia pouco mais de quatro anos.

Os Estatutos pombalinos de 1772 vieram, naturalmente, agravar a dependência da universidade em relação ao poder real. Esse agravamento, inclusive, incidiu na interferência em matérias de natureza estritamente pedagógica e científica, podendo enumerar-se as que, com toda a minúcia, definem o tempo de duração de cada curso, as disciplinas que nele se devem ensinar em cada um dos

¹¹² «Como estas ciências se estão cada dia aumentando com descobrimentos novos pelo meio da observação e da experiência, e se tem conhecido que, não sendo os Professores ao mesmo tempo *Mestres e Inventores*, não pode ser útil o mesmo ensino público, porque subsistem puramente nos conhecimentos que uma vez começaram a ensinar, e são difíceis em receber os conhecimentos novos, com grande dano das ciências e do aproveitamento da mocidade» (Relação Geral do Estado da Universidade de Coimbra, desde o princípio da Nova Reforma até ao mês de Setembro de 1777 para ser presente à Rainha Nossa Senhora pelo seu Ministro e Secretário de Estado da Repartição dos Negócios do Reino, o Ilustríssimo e Excelentíssimo Visconde de Vila Nova de Cerveira, dada pelo Bispo de Zenópolis e Coadjutor e futuro sucessor do Bispado de Coimbra e actual Reformador e Reitor da mesma Universidade, p. 147).

anos, o número de lições a ministrar em cada dia, o método que deveria ser seguido nessas mesmas lições, os exercícios particulares das aulas, os actos e exames públicos a que os estudantes se devem submeter e a distribuição das cadeiras pelos lentes proprietários e seus substitutos.

A Universidade terá de esperar pela Primeira República para ver restaurada a sua autonomia.

9. Nas vésperas da queda da Monarquia

A Universidade, no final do último século e no dealbar do presente, era alvo de fortes críticas, como bem descreve Veríssimo Serrão:

Era vista numa dupla situação: como repositório de uma ciência desligada da revolução técnica e cultural que invadira a Europa, e como fábrica de homens políticos que cobizavam os graus académicos com o mero fim de conquistar situações proeminentes. Quando da Questão Coimbrã, em 1865, o poeta Antero de Quental flagelava com inaudita violência a velha Escola que se mantinha arcaica na preparação que oferecia aos seus alunos (1983:216).

Pouco tempo antes da instauração da República, é publicado um Decreto digno de registo, da autoria do governo de João Franco¹¹³, em 19 de Agosto de 1907¹¹⁴, cujo título III tem sob epígrafe "Da autonomia de diversos institutos de instrução superior".

Com a publicação deste decreto, a universidade¹¹⁵ passa a ter capacidade para adquirir, a título gratuito, e a aplicar aos usos do ensino os bens que para tal lhe fossem transmitidos (Art. 37.º, 1 e 2); para determinar os métodos de ensino e a forma dos exames e exercícios, organizar e propor os programas para a regência

¹¹³ Causa alguma estranheza que a autoria deste Decreto caiba à mesma pessoa que, em 2 de Março de 1907, ou seja cinco meses antes, submetera ao rei o decreto de encerramento da universidade, no decurso da crise académica. Trata-se ainda da mesma pessoa que instigou o reitor e o conselho de decanos (criado em 24 de Janeiro de 1778) a punir, com dureza, os estudantes e a banir da cátedra o discurso dissidente de Bernardino Machado. (CARDOSO, 1989: 129-130; RODRIGUES, 1998: 116)

¹¹⁴ Publicado no Diário do Governo n.º 188, de 24 de Agosto de 1907.

¹¹⁵ De registar que o Decreto supra referido aplicava-se não somente à Universidade, mas a todos os estabelecimentos de ensino superior, que eram, pela ordem em que o Decreto os enumerava, no artigo 37.º: a Universidade de Coimbra, a Escola Politécnica do Porto, as Escolas Médico-Cirúrgicas de Lisboa e Porto e o Curso Superior de Letras.

das disciplinas (Art. 43.º, 1 e 3); e para estabelecer os regulamentos sobre os mais objectos de administração científica e policial (Art. 43.º, 12).

Contudo, estas importantes alterações legislativas continham duas limitações essenciais ao seu exercício. Por um lado, toda a capacidade civil da instituição era exercida «sob a inspecção do Governo», a cuja aprovação ficavam expressamente sujeitas as deliberações dos conselhos académicos e escolares acerca dos regulamentos sobre matérias de «administração científica e policial»; do mesmo passo, deliberações como as relativas à organização e conteúdo dos programas ficavam dependentes de autorização do Conselho Superior da Instrução Pública.

Por outro lado, como refere Hernandez Cardoso, «muito mais do que uma autonomia da universidade, esta era uma autonomia das suas principais autoridades, concretamente do conselho de decanos»¹¹⁶, órgão presidido pelo reitor e, em cada escola, pelo conselho administrativo, que era composto pelos «cinco lentes proprietários mais antigos» e presidido pelo director, ou seja, trata-se aqui de uma noção de certa maneira nova de autonomia (1989: 129-130).

A revelação das primeiras estatísticas elaboradas nos finais do século XIX deixara os pedagogos estupefactos, assumindo-se no país o sentimento de que o analfabetismo maciço¹¹⁷ constituía uma *vergonha nacional* a que urgia pôr termo rapidamente (Nóvoa, 1988: XI).

10. A primeira República – reforço da autonomia e liberdade

Logo após a instauração da República, em 5 de Outubro de 1910, houve grande empenho *em produzir*, como sublinha Vítor Crespo, «uma verdadeira revolução no ensino superior» (1993: 28).

Naquele mesmo ano, foi publicado um diploma¹¹⁸, cujo alcance se mede, sobretudo, pela abolição “para todo o sempre” dos juramentos que eram impostos

¹¹⁶ O Conselho de Decanos foi inicialmente criado, em 24 de Janeiro de 1778, para tratar dos negócios que, pelas antigas leis académicas, excediam a jurisdição dos Reitores da Universidade ou pertenciam à competência dos antigos Conselhos Universitários (de Conselheiros, de Deputados e Conselho-mor). Este órgão funcionou até à sua abolição em Setembro de 1911. (RODRIGUES, 1998: 116).

¹¹⁷ Portugal registava 75,1% de analfabetos quando a República foi instituída. No que respeita ao ensino universitário, exclusivo de Coimbra, existiam 78 professores e 1262 alunos, de entre os quais 5 raparigas (CARREIRA, 1996: 169).

¹¹⁸ Publicado no Diário do Governo, n.º 16, de 24 de Outubro de 1910.

ao Reitor, Lentes e oficiais da Universidade segundo as fórmulas dos *Estatutos Velhos*. É suprimido o Artigo 26º do Decreto n.º 4, de 24 de Dezembro de 1901, sobre a tomada de ponto aos estudantes para efeitos de faltas e por isso, todas as cadeiras ficavam a ser cursos livres. O uso de capa e batina passou a ser facultativo, os privilégios do foro académico (Liv. 2, Tít. 20 dos *Estatutos Velhos*) foram abolidos¹¹⁹, passando todos os casos por ele regulados para as Justiças Ordinárias¹²⁰.

No ano seguinte, por Decreto de 19 de Abril¹²¹, foi criada a Constituição Universitária, cujos antecedentes remontavam a 1901, ano em que se iniciaram algumas tentativas no sentido de melhorar o estado da Universidade (CRESPO, 1993:29). Esta é ainda precedida pelo decreto com força de Lei de 22 de Março de 1911, o qual ao mesmo tempo que criava as Universidade de Lisboa e Porto, legislava sobre a instituição de fundos universitários e de bolsas de estudo, para as três universidades e, anunciava o diploma fundamental das Bases da Nova Constituição Universitária.

10.1 As Bases da Constituição Universitária

A Constituição Universitária procurou inovar o ensino universitário, «sendo de realçar», como assinala Crespo, «o afastamento claro do tipo de Universidade vindo do passado, com a criação de Faculdades ou Escolas voltadas para a preparação de diplomados e de quadros aptos a satisfazer as necessidades de desenvolvimento» (1993: 32). Esta “nova missão”, nascida por influência do pensamento de Humboldt, é também patente um ideário liberal no que respeita ao

¹¹⁹ Se por um lado se pode estranhar que a abolição dos privilégios do foro académico fora uma conquista em virtude de ao terem perdido um privilégio, perderam aquela autonomia. Por outro lado é compreensível pelos valores que saíram vencedores da I República. Mais tarde, a este propósito, Orlando Ribeiro, em 1964, escrevia o seguinte: «Tempos houve em que a Universidade tinha os seus «privilégios», mas também os tinham certas classes da Nação. O “foro universitário” seria hoje tão obsoleto como o “foro eclesiástico” ou o “foro de fidalgo”, todos abolidos pelo princípio da “igualdade dos cidadãos perante a lei” - uma das grandes aquisições da civilização do Ocidente no plano da vida social». (RIBEIRO, 1964: 106). No entanto, este privilégio apesar de ter sido abolido, ficou a tradição, daí que em Coimbra não fosse normal a polícia visitar a Universidade, nem que os tribunais cuidassem de problemas provenientes da rebeldia académica.

¹²⁰ Ficavam assim revogados o Regulamento da Polícia Académica de 25 de Novembro de 1839 e os artigos 134 a 137 do Decreto de 20 de Setembro de 1844. (RODRIGUES, 1998: 207).

¹²¹ Decreto com força de Lei de 19 de Abril, Publicado no *Diário do Governo*, n.º 93, de 22 de Abril de 1911.

acesso a estudos superiores, pois – acreditavam os impulsionadores da reestruturação do panorama universitário – traduzia-se na vontade de dar uma escolaridade mais completa a todos os níveis e no reconhecimento do papel da educação para uma melhor formação para os homens, do mesmo passo, com a primeira expansão do ensino universitário conferiu-se uma larga autonomia pedagógica e administrativa às Universidades (CRESPO, 1993: 29-32).

Neste sentido verificamos que a Constituição Universitária confiava às universidades «o seu próprio governo económico e científico» (Art. 7.º), reservando para o Director Geral de Instrução Secundária, Superior e Especial «funções de fiscalização económica, administrativa e pedagógica» (Art. 16.º).

De acordo com aquele diploma, os órgãos encarregados do governo da Universidade eram o Senado, o Reitor, a Assembleia Geral da Universidade e os Conselhos das Faculdades e Escolas¹²².

Do Senado, «suprema autoridade universitária» (Art. 20.º), fazem parte, além dos representantes dos professores, no fundo a grande maioria, e dos estudantes, um representante dos antigos graduados da universidade, o Presidente do Município e o Governador Civil do distrito sede da instituição.

O Reitor é nomeado pelo governo, de entre os três nomes indicados pela Assembleia Geral da Universidade, e representa-o «perante a universidade, e a própria universidade como pessoa jurídica» (Art. 28.º). Nota-se aqui uma restrição do princípio electivo, sendo por isso uma evidente circunscrição da autonomia que o Decreto confere à Universidade.

A Constituição Universitária reconhece que «só as universidades são competentes para governar o respectivo ensino» (Art. 13.º) e que este «assenta fundamentalmente no princípio da liberdade de ensinar e aprender» (Art. 74.º), é garantido aos docentes o direito de desenvolverem livremente o ensino que lhes foi confiado, respondendo por tal apenas perante as respectivas faculdades (Art. 13.º),

¹²² Os órgãos instituídos pela Constituição Universitária eram, na opinião de Vítor Crespo, semelhantes aos que actualmente existem na Lei da Autonomia Universitária – Lei 108/88, de 24 de Setembro. «O Conselho Académico (no Estatuto de 1918 teve, por vezes, funções de conselho administrativo) que, de certo modo, corresponde ao Conselho Pedagógico (sem funções disciplinares, que são da responsabilidade do Senado) existe somente no âmbito das Faculdades». Como a propósito realça, o Conselho Académico existe na Universidade do Minho (Despacho n.º 80/89, de 29 de Agosto) com funções de definição da política científica e pedagógica da Universidade. Nas restantes universidades, o Conselho Académico corresponde, na sua essência, ao Conselho Pedagógico, podendo, este órgão, assumir a forma de Conselho Pedagógico-Científico, como infra se menciona. Nas Faculdades existe, presentemente, o Conselho Científico. (CRESPO, 1993: 38)

e aos estudantes o de poderem inscrever-se livremente nos cursos e nas cadeiras existentes (Art. 75.º).

Ainda na definição da Universidade republicana, adianta o artigo 14.º que as universidades estatais são laicas, deste modo, «a religião só pode ser considerada como objecto de investigação científica e tecnológica». Neste contexto, como analisa Vítor Crespo, é extinta¹²³ a Faculdade de Teologia «com o advento da República e com a separação da Igreja e do Estado, como bem se compreende, visto que se vivia um ambiente marcadamente laico e até mesmo anticlerical» (1993: 31)¹²⁴.

A autonomia económica enquadra-se, por um lado, na possibilidade de a universidade administrar, segundo orçamento próprio, todas as dotações que arrecade, ficando, no entanto, dispensada de quaisquer direitos e impostos, e contar, entre as suas receitas, com o produto das propinas de inscrição dos alunos nos diversos cursos. Por outro lado, recebe em duodécimos a dotação do Estado, sendo, no entanto, obrigada a entregar-lhe o produto das propinas de matrícula.

Em 1914, o Ministro da Instrução Pública, Sobral Cid, redigiu uma *Proposta de lei de reorganização universitária*¹²⁵, em que, fazendo um balanço do trabalho até aí desenvolvido pela República no ensino superior, refere o «notável diploma» de 1911 que reforma a Universidade. «A larga autonomia» concedida às Universidades e, dentro delas, às suas Faculdades e escolas, «dotadas com os recursos necessários ao seu desenvolvimento, permitiu, em pouco mais de três anos, não só o notável progresso dos laboratórios, bibliotecas, gabinetes de estudo, museus e órgãos de ensino já existentes, mas também a criação de novos institutos e de novas instalações materiais de muito apreciável importância»,

¹²³ Esta extinção, de acordo com o Senado Universitário da Universidade de Coimbra, foi só de facto, que não de direito, «falando-se já da “extinta Faculdade de Teologia” quando ela ainda tinha professores em exercício e alunos regularmente matriculados», pois o Decreto de 23 de Outubro de 1910 apenas mandava, no seu Artigo 1º, que fossem anuladas as matrículas efectuadas no 1º ano dessa Faculdade, enquanto o Artigo 2º permitia que os alunos do 2.º, 3.º, 4.º e 5.º anos pudessem concluir o curso, sem qualquer prazo estabelecido, «razão porque em 1912 obtiveram o grau de bacharel 11 escolares de Teologia, entre os quais se encontrava (...) o Doutor D. Manuel Gonçalves de Cerejeira». Anexo V, Proposta do Senado Universitário para a restauração da faculdade de Teologia da Universidade de Coimbra, in Guilherme Braga da Cruz, *Universidade de Coimbra, Ano lectivo de 1961-1962*, (Coimbra; 1963; 56). Também neste sentido Manuel Rodrigues; ob. cit., p. 207.

¹²⁴ Centravam-se na Faculdade de Teologia muitas das críticas à Universidade, nomeadamente que o estado de atraso em que se encontrava o ensino superior em Portugal era devido à sua existência e preponderância (CRESPO, 1993: 32).

¹²⁵ O diploma tem a data de 28 de Junho de 1914 e foi publicado pela Imprensa Nacional (CARVALHO, 1996: 693).

particularmente em Coimbra. Acrescenta ainda Sobral Cid, naquele documento, «que está em via de realização, se não realizado já, o acariciado sonho de Pombal» (CARVALHO, 1996: 693).

10.2 O Estatuto Universitário

Em 6 de Julho de 1918, sob a presidência de Sidónio Pais, foi publicado, no *Diário do Governo*, um “Estatuto Universitário”, que reformulava e substituíra a Constituição Universitária de 1911, tendo por objectivo a regularização do funcionamento das três Universidades, procurando imprimir-lhes «um vigoroso impulso» dando-lhes, por isso, «todas as regalias legítimas», e proporcionando, deste modo e em alguns aspectos, o aprofundamento da autonomia universitária. Na definição do papel da universidade refere-se que «os estabelecimentos públicos do ensino superior, relacionados entre si de forma a constituir centros de ensino profissional, de investigação científica e de difusão de alta cultura, têm o título de Universidade», para além de mais sucinto que em 1911, demonstra alguma inflexão, porventura justificada, segundo Crespo, não só pela recolocação do ensino das matérias económicas e de natureza técnica sob tutela de outros departamentos do Estado, como também no retorno à Universidade «torre de marfim», podendo constatar-se, desde logo, na composição do Senado, onde deixa de ter assento o presidente do município e o governador civil, e na transferência da autoridade universitária, deslocando-se do Senado para o Reitor (1993: 35-36). O Estatuto procurando complementar a “Constituição Universitária” de 1911, estabeleceu a possibilidade de virem a «incorporar-se nas universidades, por decreto do governo, outros estabelecimentos do ensino superior». Esta disposição, embora sem concretização prática, passa a constar em todos os estatutos subsequentes.

10.3 As autonomias

A Constituição Universitária de 1911 concedeu às Universidades uma larga autonomia económica e pedagógica, dispondo, aquele diploma, de uma

descentralização sobre esta matéria: «É confiado às Universidades o seu próprio governo económico e científico»¹²⁶.

O Reitor, o Senado, a Assembleia Geral, o Conselho Académico e a Junta Administrativa constituíam os órgãos de governo universitário. O Reitor «é nomeado pelo governo, para servir por espaço de três anos, entre os indivíduos indicados numa lista tríplice, apresentada pela Assembleia Geral da Universidade e pode ser reconduzido uma só vez». O mesmo dispunha o Estatuto de 1918, apenas com a diferença de poder ser reeleito indefinidamente. No entanto, a partir da I República, constata-se uma diminuição na representatividade do reitor pois, se até então ele era o representante da Universidade perante o Governo, depois de 1911 passou a representar o Governo perante a Universidade. No que respeita ao Senado Universitário a principal inovação republicana traduziu-se numa abertura, da sua composição, à sociedade civil, para tanto, passaram a integrar aquele órgão um representante dos antigos graduados, os protectores da Universidade ou individualidades eminentes a quem fosse conferido esse título¹²⁷ e representantes do poder local (CRESPO, 1993: 38).

Não se encontram diferenças significativas na legislação da I República quanto ao grau de autonomia pedagógica que lhes era conferida, em todos os diplomas se outorga larga autonomia neste campo, como se constata no Decreto com força de Lei de 19 de Abril de 1911 «só as Universidades são competentes para governar o respectivo ensino». Dispunha também o mesmo diploma que o quadro de disciplinas e cursos era aprovado pelo Governo, competindo ao Senado «organizar para cada ano lectivo o quadro geral de estudos, fazendo publicar os programas propostos pelos conselhos das Faculdades e Escolas».

A Universidade podia deliberar sobre a criação de novos cursos, de interesse regional ou para habilitação especial, e de escolas técnicas ou de aplicação, no entanto, a maior inovação residia na flexibilidade curricular, pois não era estabelecida qualquer ordem ou dependência na frequência das várias disciplinas, se bem que, para garantir a coerência nos estudos, «as Faculdades e escolas aconselharão (...) o plano de estudos que lhes pareça mais harmónico com a solidariedade e sucessão lógica das diferentes disciplinas»¹²⁸.

¹²⁶ Decreto com força de Lei de 19 de Abril, *Diário do Governo*, de 22 de Abril de 1911.

¹²⁷ No Estatuto de 1918 passaram também a ser eleitores do Reitor.

¹²⁸ Decreto n.º 4554, de 9 de Julho de 1918.

No que respeita à autonomia administrativa e financeira, era «confiado às Universidades o seu próprio governo económico»¹²⁹. Deste modo, a aquisição de bens fazia-se com dispensa de todos e quaisquer direitos ou impostos¹³⁰, e as propinas de matrícula e inscrição nos diversos cursos, o produto dos selos dos diplomas universitários e as indemnizações pagas pelos estudantes por trabalhos de laboratório constituíam fonte de receita da Universidade¹³¹. Por seu turno, ao Estado, cabia-lhe o pagamento dos vencimentos dos professores e do restante pessoal do quadro, bem como as verbas consagradas às despesas do ensino, para os edifícios, material e imobiliário, para o pessoal assalariado, promoção da investigação científica e para o expediente, «enfim, a todos os serviços e destinos que acudam às exigências do ensino e favoreçam os progressos da ciência, na conformidade do respectivo orçamento»¹³².

10.4 No ocaso da primeira República

A reforma do ensino superior de 1911 reveste dois aspectos: um dirigido a uma única instituição, reformando-a, e outro dirigido ao conjunto das instituições do ensino superior. Ao primeiro aspecto Joaquim Ferreira Gomes caracteriza-o por «pontual» e ao segundo «estrutural» (GOMES, 1990: 270).

Creemos que «pontual» porque, se por um lado se dirigia apenas a uma instituição, por outro lado a reforma da Universidade de Coimbra caracterizou-se essencialmente por ser uma reforma política. As ideologias republicanas não se enquadravam com a existência de uma Universidade «eclesiástica, fortemente enraizada em fundamentalismos dogmáticos. É que a Universidade regia-se por

¹²⁹ *idem*

¹³⁰ Esta regalia, que se mantém no Estatuto de 1930, é mais tarde retirada, ressurgindo nos regimes de instalação das novas universidades, no Decreto-Lei n.º 402/73, e em disposições introduzidas nos primeiros anos da década de oitenta.

¹³¹ Logo na Constituição Universitária de 1911 procurou-se fazer uma distinção entre propinas de inscrição e propinas de matrícula, em que as primeiras seriam arrecadadas pela Universidade e as segundas constituiriam receita do Estado. Segundo Vítor Crespo só depois de grande disputa foi possível à Universidade arrecadar as receitas de uma e de outra. Porém, como salienta aquele autor, «a Lei Orçamental de 1914 retirou esse benefício, com a costumeira justificação das dificuldades do Tesouro», estabelecendo para esse orçamento que «todos os emolumentos que actualmente são cobrados pelas secretarias das três Universidades da República passam a ser receita do Estado e cobradas por meio de estampilhas fiscais, de harmonia com as respectivas tabelas de emolumentos» (1993: 41).

¹³² Decreto n.º 4554, de 9 de Julho de 1918.

Estatutos e Regulamentos próprios e estes estavam eivados de religiosidade, o que era claramente contrário ao laicismo republicano, para além do referido, e citando o próprio Joaquim Ferreira Gomes,

O Decreto nº. 4, de 24 de Dezembro de 1901, reassumia, de certo modo, no aspecto científico e literário, os Estatutos Pombalinos ou Josefinos (1772) e, no que dizia respeito ao aspecto administrativo, económico, litúrgico e eclesiástico, os Estatutos Joaninos (1653) ou “Estatutos Velhos”, que são uma mera reprodução dos Estatutos Filipinos de 1597. Deste modo, no dealbar do século XX, a Universidade de Coimbra continuava a ser uma instituição “eclesiástica”, uma típica Universidade da Contra-Reforma.

«Estrutural» porque, segundo Joaquim Ferreira Gomes, se ocupa de dotar todo o ensino superior, com uma pedagogia nova: menos verbalista, menos dogmática, menos teórica e mais centrada no aluno e na realidade¹³³. Contudo, se bem que o conjunto dos diplomas demonstrassem mais que a falta de visão de conjunto, segundo Rómulo de Carvalho, mas mais, na linha de Vítor Crespo, notava-se alguma indecisão quanto ao ensino superior e às suas interdependências com outros tipos de ensino. As realidades pesavam. Havia incertezas e manifestavam-se dúvidas (1993: 33). Ou seja, houve algum voluntarismo, no período pós-revolucionário, para pôr em prática os ideais republicanos e depois, no exercício do poder, notou-se que as realidades pesavam, havendo inclusive alguma inflexão na política para o ensino superior, sendo notória na análise dos textos de 1911 até ao de 1918.

Caso paradigmático, em 1918, foi o retorno à Universidade clássica, mais fechada sobre si própria e alheada dos problemas da região em que se insere. O que se torna claro, por exemplo, na composição do Senado e na importância dada às circunscrições universitárias. Assim, deixam de fazer parte daquele órgão o presidente do município sede da Universidade, ou seu delegado, e o governador civil do respectivo distrito que nele tinham sido incluídos em 1911. Nessa data, o Senado era a suprema autoridade universitária. Prerrogativa que se transfere em

¹³³ Rómulo de Carvalho analisou em sentido oposto, a reforma do ensino superior de 1911, por considerar ter-se tratado de uma reforma sem «visão de conjunto cujos dados ficaram dispersos e indefinidos na vasta legislação dedicada ao assunto» (1996: 693). cremos, no entanto, que Rómulo Carvalho defende esta opinião apenas quanto aos resultados da reforma pois, segundo expõe, em páginas anteriores, «do grau primário ao universitário (...) tudo foi contemplado com ampla visão, embora os resultados não viessem a corresponder às esperanças que os textos legislativos justificariam» (1996: 663). Também neste sentido (CRESPO, 1993: 33 e ss).

1918 para o reitor. Sinal este indiciador do menor envolvimento da Universidade com a sociedade civil. Como analisa Vítor Crespo,

Trata-se, portanto, de um recuo, a que não foi alheio o facto da presença das autoridades políticas locais na vida da Universidade não ser bem vista no meio académico, levando a que a sua participação fosse caindo em desuso, mesmo antes de a lei o determinar (1993: 36).

Nas transformações provocadas por aqueles diplomas detectam-se avanços e recuos, reflexo de muitas dúvidas ou de experiências que não materializaram inteiramente os objectivos visados. No entanto, deram lugar à primeira expansão do ensino universitário, e conferiram uma larga autonomia pedagógica e administrativa às universidades (CRESPO, 1993, 29).

Contudo, curta como a vida do regime que a instaurou, a autonomia das universidades portuguesas viu a sua força diminuída, ainda durante a vigência da primeira República, nomeadamente no aspecto em que a Constituição Universitária era já menos liberal. Na verdade, através da Lei n.º 861¹³⁴, de 1919, o Congresso da República determina que *os reitores das Universidades e dos Liceus e os directores dos outros estabelecimentos de ensino a cargo do Estado são de nomeação do Governo (Art.º 1.º)*¹³⁵. Continuando, porém, a manter-se no essencial, quer os princípios da Constituição Universitária, de 1911, quer os do Estatuto Universitário, de 1918 (CARDOSO, 1989:132).

Os dezasseis anos de vida da I República foram bastante conflituosos e instáveis politicamente. Nestes poucos anos, o regime republicano conheceu oito presidentes e cinquenta mudanças de governo, tendo sido, no entanto, o período de 1920 a 1926 o mais agitado. Com o final da I Grande Guerra, em que Portugal participou, as questões económicas, financeiras e sociais tinham-se agravado muito e a permanente crise política impedia a sua solução. A moeda desvalorizou-se: a libra valia 7\$50 em 1919 e 127\$40 em 1924. Os operários, enquadrados por organizações sindicais, usaram então insistentemente a greve como instrumento de luta pela melhoria do salário. O Partido Democrático, que estava quase sempre no governo, entrou em crise e cindiu-se em grupos rivais.

¹³⁴ Publicada no *Diário do Governo*, n.º 171, em 27 de Agosto de 1919

¹³⁵ Esta lei foi revogada pelo Decreto n.º 11 721, de 12 de Junho de 1926 (Cfr. *Diário do Governo*, I série, 12.06.1926). Poucos dias haviam passado sobre o 28 de Maio e era então Ministro da

Em 28 de Maio de 1926 iniciou-se a ditadura militar.

11. O Estado Novo – enquadramento político

A revolta militar de 28 de Maio de 1926, aplaudida pela quase totalidade da população, pôs termo à I República e deu origem a uma ditadura militar. Toda a divergência política era considerada um atentado à ordem pública. Foi estabelecida a censura prévia à imprensa, exercida por comissões militares.

Os gastos militares, naturalmente, aumentaram em grande escala e o défice orçamental tornou-se alarmante (STOER, 1982: 26)¹³⁶. Como solução governativa procurou-se contrair empréstimos junto de Inglaterra e da Sociedade das Nações, mas estas impunham condições que eram consideradas ofensivas da independência nacional. Foi este contexto que levou o Governo a chamar a si um professor de finanças da Universidade de Coimbra, António de Oliveira Salazar.

Devido ao sucesso que obteve com o equilíbrio orçamental, a estabilização da moeda e a administração financeira disciplinada, granjeou prestígio e poder e, em 1929, como descreve José Hermano Saraiva, «era considerado como a única cabeça pensante da equipa de governantes da ditadura e como o homem forte do Governo, porque nenhum ministro podia tomar medidas que representassem aumento de despesas sem a sua aprovação». Em 1932 foi nomeado presidente do Conselho de Ministros e «escolheu um ministério com maioria de civis. No mesmo passo os generais começaram então a ser substituídos por professores da Universidade». Durante quarenta anos, a Universidade foi a principal base de recrutamento do pessoal político superior (1998: 357).

Instrução Pública – Mendes dos Remédios, que Reis Torgal considera «um dos maiores defensores da autonomia universitária» (1999: 184).

11.2 A Universidade no Estado Novo – 1º período

Também no que respeita à Universidade, no Estado Novo, é possível encontrar dois períodos, o primeiro, de Outubro de 1926 até Julho de 1930 e o segundo de Agosto de 1930 até às vésperas da revolução de 1974¹³⁷.

As iniciativas legislativas que se seguem ao golpe militar de 1926 demonstram que a vida universitária começava a seguir um caminho diferente do anterior, sendo este, no entanto, num só sentido, caracterizado pela uniformização legislativa que se aplicava a todos os estabelecimentos de ensino superior. Com efeito, através da centralização directiva retirou-se às Universidades, Faculdades e Escolas as suas autonomias, ficando estas inteiramente dependentes da vontade do Governo (CRESPO, 1993: 49).

Este objectivo é perceptível logo no primeiro dos diplomas de reestruturação: o Estatuto de Instrução Universitária¹³⁸. Dispõe o preâmbulo daquele diploma, no que respeita à condenação da autonomia universitária pela descoordenação e falta de princípios de unidade que existia no sistema universitário, o seguinte:

O que mais impressiona a quem atentar na estrutura do nossa Universidade é a sua pronunciada disparidade. Não são, é certo, sujeitáveis as Universidades a um padrão único, porque podem diferir no número e na espécie das suas Faculdades e estabelecimentos componentes. Mas, entre nós, as variantes atingem a própria organização geral e fundamental. De Universidade para Universidade, de Faculdade para Faculdade até do mesmo título, mostram-se diversidades nos órgãos e nos actos que são precisamente a essência do sistema universitário.

Quer relativamente ao estudante, à sua matrícula, frequência e graus, quer relativamente ao professor, ao seu recrutamento e acesso, dele e dos assistentes, reinava a maior discordância, verificando-se oposições

¹³⁶ Stephen Stoer considera, ao invés, que a crise económica portuguesa não era devida ao aumento com os gastos militares mas sim «provocada pelo período republicano» (1982: 26).

¹³⁷ Apesar de se ligarem de forma diferente as várias fases do sistema autoritário, como aquela que é proposta por Manuel Braga da Cruz (1988: 38 e ss.) e que é praticamente pacífica entre os diversos autores analisados, ou seja, começando por um período de indefinição política com a Ditadura Militar, de 1926 a 1932-33, atingindo o momento áureo de construção do “Estado Novo”, de 1933 a 1944-45, inicia, em seguida, um processo de crise e de endurecimento progressivo, que se sucede a um condicionalismo de ilusória abertura no pós-guerra, de 1945 a 1961. Pareceu-nos, no entanto, que relativamente à presente dissertação, e no que à autonomia universitária respeita, a divisão teria de ser diferente, pelos diplomas publicados, que marcaram períodos diferentes, e pela própria consistência do regime relativamente à sua política para o ensino superior e aos condicionalismos que pretendia impor à Universidade.

¹³⁸ Decreto-Lei n.º 12426 de 2 de Outubro de 1926.

flagrantes. «Este estado de confusão merece ser atendido, não que se pretenda uma absoluta uniformidade, mas que se tente valer a tamanhas desconformidades».

Com este novo enquadramento universitário, em que o novo Estatuto altera o número e espécie das faculdades, assim como dos estabelecimentos que as compunham, modifica o seu funcionamento e, conseqüentemente, torna-se evidente a sua decorrência: a uniformização. Neste sentido, os cursos gerais das Faculdades e Escolas congêneres passaram a ter planos de estudo comuns, a enumeração das cadeiras e cursos, a sua distribuição por anos e as precedências obrigatórias eram definidas e fixadas em diploma especial. Não ficava por aqui a “normalização”, com efeito as leis orgânicas das faculdades e escolas congêneres das diversas Universidades são uniformizadas, sendo este processo de centralização dentro da própria Universidade, acompanhado pelo reforço de competência do Senado obtido pela extinção dos Conselhos Acadêmicos e da Junta Administrativa.

Também no que respeita à escolha do Reitor a mudança de rumo ocorrida é evidente, se em 1926 as formas de eleição e nomeação do reitor e do vice-reitor são praticamente idênticas às do Estatuto da Universidade republicana¹³⁹. Com as alterações ao Estatuto de 1929¹⁴⁰, o Reitor passa a ser livremente escolhido pelo Governo, para além de que, se em 1926, tanto o Reitor como o vice-reitor eram nomeados de entre professores catedráticos, com as alterações foi-se mais longe neste aspecto, alargando aos «professores de ensino superior ou Juizes de Relação e do Supremo Tribunal de Justiça». Contudo, o vice-reitor continua a ser eleito por lista tríplice, escolhido entre os docentes, e depois nomeado pelo Governo, mas apenas para um mandato de três anos, podendo, no entanto, ser reeleito por mais um triénio. Deve no entanto referir-se que, apesar do exposto, não foi na sua essência alterada a constituição da Assembleia Geral da Universidade nem a do Senado, apenas se ajustando, na prática, às novas categorias docentes universitárias. Ou seja, a Assembleia seria então formada pelos seguintes elementos: o reitor, o vice-reitor, os professores catedráticos, os vogais do Senado (que dela não faziam parte por outro título), e três representantes por Faculdades

¹³⁹ Exceptuando a duração do mandato, que passa a ser quinquenal, não permitindo, no entanto, a reeleição em dois quinquênios sucessivos.

¹⁴⁰ Decreto-Lei n.º 16623, de 18 de Março de 1929.

ou Escolas, um dos professores auxiliares, um dos assistentes e outro dos estudantes¹⁴¹

11.2.1 O governo das Universidades

Do mesmo modo que era cerceada a autonomia científica e pedagógica¹⁴², também a administrativa e financeira das Universidades e unidades orgânicas, que entretanto são reduzidas às Faculdades, era sujeita a grandes limitações. A sua regulamentação passa a fazer-se nos termos do Estatuto da Instrução Universitária de 1930¹⁴³, do Ministro Cordeiro Ramos, e dos decretos conexos, para além da devida obediência às leis e demais diplomas reguladores dos serviços da contabilidade pública que, naturalmente, restringiam o governo económico das universidades.

As propinas e os emolumentos, pagos pelos estudantes, são arrecadados pelo Estado, fazendo com que as receitas próprias passassem a ser diminutas, ficando apenas pelos subsídios obtidos de pessoas colectivas ou singulares¹⁴⁴.

11.3 A Universidade no Estado Novo – 2º período

No período que decorre dos anos 40¹⁴⁵ até finais dos anos 60 não houve, segundo Crespo, «avanços significativos na conceptualização da política educativa,

¹⁴¹ Cfr. decreto n.º 16 623, art.º 4º. (RODRIGUES, 1988: 380)

¹⁴² A título de exemplo apontamos duas situações: Pode ler-se nas Actas do Senado, em Abril de 1932, o protesto unanime contra o decreto que exigia a censura às publicações de índole científica, que vieram a provocar a sua revogação (A.U.C.; 1932; 91-92) e, a propósito, saliente-se também que tanto o Reitor Almeida Ribeiro como o Reitor Fezas Vital justificaram o seu pedido de demissão como forma de reagir a medidas de carácter legislativo. O primeiro considerou que o decreto n.º 13 273, que terminou com o escrutínio secreto no caso de nomeação de segundos assistentes e no caso da recondução dos primeiros assistentes, era atentatório, segundo ele, do que considerava a mais importante das autonomias, a autonomia pedagógica (Ofício ao Senado da Universidade de Coimbra; 1927: 4-7). O segundo, por entender que os decretos que extinguíram a Escola Normal Superior e desapossaram a Faculdade de Medicina do Edifício da antiga Escola Brotero afectavam a “organização dos serviços”, o “património” da Universidade e o prestígio do Reitor, visto ele não ter sido consultado previamente pelo Governo (A.U.C., 1930: 41 e ss.) e (A.U.C., 1931: 52).

¹⁴³ Decreto-Lei n.º 18 717, de 2 de Agosto de 1930.

¹⁴⁴ Decreto n.º 18 649, de 21 de Julho de 1930.

¹⁴⁵ Apesar de não haver avanços significativos, como salienta Vítor Crespo, a verdade é que havia uma política de garrote, que não partia unicamente do Governo. Em 1939, o deputado Francisco Nobre Guedes apresentou à Assembleia Nacional um “Projecto de lei suprimindo, a partir de 1 de

embora tivessem surgido na parte final daquele período sinais que pré-anunciavam a sua evolução» (1993: 67).

As Universidades continuavam a não dispor de qualquer parcela de autonomia no seu governo económico e, por este motivo, houve necessidade de publicar um grande número de diplomas, relativos a quadros de pessoal a todos os níveis, permitindo, na opinião de Crespo (1993; 74), «uns magros alargamentos, para satisfazer as necessidades mais prementes». Entre esses diplomas há um, o Decreto-Lei n.º 38 692, de 21 de Março de 1952, caracterizado por Alberto Amaral (1999; 8), como «um exemplo acabado do maior cinismo político, uma verdadeira pérola salazarenta», que é um caso paradigmático, a propósito da autonomia administrativa das Faculdades. Dispõe o preâmbulo do referido diploma, que usa como argumento adicional para extinguir os conselhos escolares a falta de vocação dos académicos para a gestão:

São aqueles órgãos constituídos por professores. Deste se reclama que se votem ao culto da ciência e do ensino. E não é razoável pedir a homens que, por força das preocupações dominantes do seu espírito, hão-de estar distanciados dos negócios administrativos se entreguem, com sacrifício da função própria, a outra para que não têm preparação nem gosto. Por outro lado a exigência da intervenção dos senados e dos conselhos escolares nas numerosas e complexas operações em que se desdobra a administração conduzia a esta alternativa: ou eles haviam de reunir com tal frequência e de trabalhar tão aturadamente que, dado o número elevadíssimo de professores que os compõem, a actividade científica e docente não poderia deixar de ser prejudicada seriamente, ou os serviços administrativos haviam de desenvolver-se em ritmo susceptível de afectar variados e legítimos interesses.

Deste modo, dava-se mais um passo no sentido de limitar a autonomia administrativa das Faculdades, Escolas e outros estabelecimentos integrados ou anexos às Universidades de Coimbra, Lisboa e Porto.

Janeiro de 1940, a autonomia administrativa ou financeira de que gozam os estabelecimentos de ensino subordinados ao Ministério da Educação Nacional”, a que a Câmara Corporativa pôs objecções significativas. Pode ler-se no preâmbulo daquele Projecto de diploma um ataque frontal à autonomia administrativa das Universidades. Nele afirmava-se o seguinte: “Pode dizer-se, francamente, que a autonomia administrativa não encontra hoje defensores entre o pessoal docente. Os professores, na sua maioria, sem tempo para se ocuparem dos serviços e sem preparação especial, diligenciam libertar-se de pertencer aos conselhos administrativos. Não haverá qualquer prejuízo para os serviços pedagógicos e muito lucrará o prestígio das escolas pondo termo ao desacreditado sistema de autonomia administrativa” in *Diário das Sessões*, sessão n.º 55, 14 de Dezembro de 1939, p. 57.

11.3.1 A propósito das organizações Circum-Ecolares

O Decreto-Lei n.º 40 900, de 12 de Dezembro de 1956, que criou a Comissão Permanente das Obras Circum-Ecolares e Sociais do ensino superior, veio causar uma grande perturbação nos meios estudantis, tendo havido manifestações lideradas pelas Associações Académicas.

Constava aquele diploma de duas partes bastante distintas, quer quanto aos seus objectivos, quer quanto ao espírito que as informava: nos três primeiros artigos trata-se da constituição duma «Comissão Permanente» para o estudo dos problemas da vida circum-escolar e social dos estudantes das escolas superiores – problemas que eram, no dizer do breve relatório do diploma, «a habitação, a alimentação, a vida em comum, a educação física, a saúde, o conhecimento do Mundo e das várias formas de cultura humana, o seguro, a escolha de carreira e o emprego»; nos restantes quinze artigos fixava-se o regime a que deviam ser submetidas, na sua estrutura e funcionamento interno, as organizações de estudantes, «até serem legalmente definidos os princípios basilares da vida circum-escolar e instituídos os respectivos órgãos».

As duas partes do decreto tiveram acolhimento muito diverso nos meios universitários e na opinião pública em geral: enquanto a criação da “Comissão Permanente”, com excepção de pequenos reparos, foi recebida com unânime compreensão, a regulamentação do regime interno das organizações de estudantes suscitou numerosas reclamações e protestos.

Importa verificar, na presente análise, qual a posição que as organizações circum-escolares ocupavam perante a Universidade¹⁴⁶. Uma passagem bem elucidativa do espírito da época, a propósito desta matéria, encontra-se no Parecer da Câmara Corporativa¹⁴⁷ (CRUZ, 1958: 77), dispondo o seguinte:

É tempo, ao cabo de mais de vinte anos de regime corporativo, de começar a pensar na estruturação corporativa da Universidade portuguesa. O que aí temos continua a ser um simples arremedo de corporação, sem institucionalização adequada e sem a necessária autonomia. A herança pombalina e liberal pesa ainda exageradamente sobre a vida universitária, num

¹⁴⁶ Nesta dissertação, mais do que a posição das organizações circum-escolares umas perante as outras e do Estado perante elas, é preciso conhecer, dentro da estrutura da Universidade, qual a sua posição, de modo a aferir-se do quadro da vida corporativa da Universidade naquele tempo.

¹⁴⁷ Sobre a proposta de lei n.º 48, em que se transformou o decreto-lei n.º 40 900, ratificado com emendas pela Assembleia Nacional.

momento em que o regime corporativo atingiu já, entre nós, a maioria legal: e, no entanto, se há instituição que seja fácil de reconduzir ao sentido corporativo que a dominou durante séculos, essa é, mais que nenhuma outra, a Universidade.

Neste sentido corporativo da Universidade, as organizações circum-escolares «não são simples organismos marginais, mas verdadeiros elementos orgânicos da Universidade, que nela vivem integrados» (CRUZ, 1958: 77-78).

12. Aspectos da "Reforma Veiga Simão"

João Camoesas, em 1923, apresentou pela primeira vez, um projecto de reforma global do sistema de ensino em Portugal. Em 1968 Inocêncio Galvão Teles apresentou a sua proposta de estatuto da educação nacional. Porém, nenhuma destas iniciativas vingou. Só em 1973 foi possível aprovar a reforma do sistema educativo português a partir da proposta do ministro Veiga Simão (CARREIRA 1996: 195). Contudo, esta proposta não era, em absoluto, alheia aos trabalhos iniciados nos anos cinquenta por Leite Pinto, continuados por Galvão Teles e Hermano Saraiva (MEN, 1973: 454-455).

A Reforma do Ensino Superior do Ministro Veiga Simão procedeu a uma diversificação de cursos e de instituições para este nível de ensino e, concomitantemente, a uma expansão do sistema, possibilitando, por um lado, a absorção dos contingentes de estudantes previstos, visto que as instituições existentes não tinham condições de dar resposta face ao seu estado de saturação e, por outro lado, de corresponder às necessidades educativas da população portuguesa e do mercado de emprego. Neste contexto, justificava-se que a formação de nível superior se fizesse através de novos cursos e especializações mais directamente relacionados com as necessidades do país e com vários níveis de estudos de diferente duração.

Foi com este objectivo¹⁴⁸ que se criaram três novas Universidades e um Instituto Universitário¹⁴⁹. A cada um destes tipos de instituições foram atribuídos objectivos

¹⁴⁸ Rui Grácio apresenta outro objectivo, para além da adaptação do sistema às necessidades do desenvolvimento, que se prende com a resposta ao movimento estudantil, pois, segundo avança, era necessário «pacificar de imediato a Universidade de Coimbra (novo reitor, desmobilização dos

próprios, determinando-se que as Universidades seriam instituições pluridisciplinares¹⁵⁰, que ministravam ensino superior de curta e longa duração e de pós-graduação, promoviam a investigação fundamental e aplicada e contribuíam para o estudo e resolução dos problemas das comunidades onde se inserem e para o fomento da cultura portuguesa numa perspectiva nacional e universalista.

Para as novas instituições definiu-se um regime especial de gestão, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial que lhes permitiu uma rápida resolução dos problemas desta índole. «As antigas Universidades mantiveram os seus regimes de mera autonomia, pedagógica, científica e administrativa», embora o *Projecto de Diploma Orientador do Ensino Superior* previsse que lhes fosse concedida, para além dessas autonomias, a financeira e disciplinar. Aquele Projecto compreendia ainda a organização das Universidades em Departamentos e Institutos de Investigação (ROSA, 1993: 145-146).

As universidades novas, criadas pelo Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto, são dotadas de autonomia administrativa e financeira, sendo a respectiva estrutura e a orgânica pedagógica e administrativa das unidades de ensino e de investigação remetidas para um diploma orientador do ensino superior que se encontrava em discussão pública. É interessante notar que o *Projecto de Diploma*, anteriormente referido, elaborado com base no estudo sobre *Linhas Gerais de Reforma do Ensino Superior* e nas opiniões expressas durante o período de discussão pública a que esse texto foi submetido¹⁵¹, acabou por ser aprovado pelo Ministro Veiga Simão em 16 de Abril de 1974. Importa realçar, neste projecto de diploma, o disposto no artigo 13º, onde se estabelece que: “as universidades têm personalidade jurídica e património próprio e dispõem de autonomia pedagógica, científica e cultural,

estudantes punitivamente incorporados nas forças militares, amnistia dos processos políticos criminais e disciplinares instaurados)». (GRÁCIO, 1995: 476)

¹⁴⁹ Para além de uma rede regionalizada de Institutos Politécnicos e de Escolas Normais Superiores.

¹⁵⁰ O que distinguia as Universidades dos Institutos Universitários era a sua vocação dominante ou terem um grau de pluridisciplinaridade limitado.

¹⁵¹ Apesar do espírito de abertura, «insistentemente anunciado e proclamado», na altura, pelo Ministro da Educação Nacional - Veiga Simão, na verdade, segundo Braga da Cruz, «os poucos pareceres das Universidades e das Escolas até hoje publicados foram-no por exclusiva iniciativa dos respectivos órgãos colegiais, que não por iniciativa do Ministério» e, criticando ainda de forma mais pronunciada a actuação política do Ministro, acrescenta: e os «vários diplomas legislativos já promulgados no âmbito da Reforma têm vindo sucessivamente a consagrar soluções de sinal contrário às desejadas pelas Escolas ou preconizadas pela Junta (Junta Nacional de Educação), sem rebater um único dos argumentos constante dos numerosos pareceres emitidos e sem apontar uma só razão válida para fazer ouvidos moucos a esses argumentos, dentro dum dogmatismo que

administrativa e financeira, e disciplinar, sem outras limitações além das estabelecidas por lei". A revolução de Abril, ocorrida escassos dias depois da data assinalada, acabou por suspender esse processo, contribuindo, de forma algo irónica, para um atraso de 14 anos na aprovação do que era, já então, um dado adquirido.

não parece muito de acordo com o espírito de "diálogo" de que o Ministro tem sido tão ardoroso paladino» (CRUZ, 1973: IX-X).

II PARTE

DO ENQUADRAMENTO POLÍTICO-LEGISLATIVO ACTUAL *(das vésperas da Revolução até final dos anos noventa)*

As Políticas Educativas são hoje um factor de mudança, de desenvolvimento das sociedades, pelo papel charneira que a Educação ocupa, enquanto sistema social. Decidir em Educação é, fundamentalmente, decidir em função de estratégias e modelos de desenvolvimento assumidos pelas comunidades que construíram os seus Sistemas Educativos.

Teresa Ambrósio

III CAPÍTULO

NAS VÉSPERAS DA REVOLUÇÃO DE ABRIL (1968 a 1974)

1. Orlando Ribeiro e o conceito de autonomia universitária pela ideologia do Estado

Orlando Ribeiro, dividindo as universidades pela natureza de quem as institui, dimensiona o problema da autonomia nas universidades do Estado¹⁵², «em termos claros e serenos» sem a acalorada reivindicação da sua inexistência, feita por professores e estudantes ou pelo seu deplorável comprometimento através da intervenção política (RIBEIRO1964: 104). Numa interessante metáfora descreve a necessidade da existência da autonomia e da sua importância, relativamente ao

¹⁵² Aborda-se, neste âmbito, apenas o problema da autonomia nas universidades estatais, uma vez que, para Orlando Ribeiro, se as universidades forem particulares gozam de uma autonomia total, a exemplo do que sucede noutros países. É evidente que esta análise deve-se à circunstância de no início dos anos sessenta ainda não existirem universidades particulares, nem estar ainda previsto o seu enquadramento legal.

Estado, comparando-as com as estradas do apetrechamento material das universidades. Assim, numa primeira fase, descreve o contexto da sua estatuição:

O Estado sustenta as Universidades, que fazem parte do seu apetrechamento intelectual como as estradas do seu apetrechamento material. As estradas servem o trânsito e os serviços de viação não fazem mais do que aplicar normas de tipo internacional, tais como a largura das faixas de rodagem e a necessidade de assegurar as comunicações entre os principais núcleos povoados.

Depois, em defesa da liberdade do ensino, considera que, apesar de as universidades serem públicas, ou seja, apesar de serem suportadas financeiramente pelo Estado, este não deve por esse pretexto, ou outro, procurar dirigir a sua actuação

Seria inconcebível, a pretexto de que as estradas são construídas pelo Estado e este tem de prestigiar a sua autoridade, mostrando-a, lançar faixas de rodagem demasiado estreitas, ou luxuosamente largas onde o trânsito fosse exiguo, ou deixar à margem lugares importantes (1964: 104-104).

Pois, segundo considerava, «qualquer Universidade, servindo embora as necessidades intelectuais da respectiva comunidade nacional, tem de conformar-se com ideais e com estruturas que são, ou devem ser, universais» (1964: 105).

Orlando Ribeiro, em clara crítica a certos tipos de regime, em que sobrepõem «os seus intuítos políticos na formação da juventude aos ideais próprios da Universidade», defende que, apesar de as Universidades já não serem a mesma instituição da idade média, «época em que, através de uma língua que todo o erudito manejava – o latim – a mesma cultura florescia numa grande extensão da Europa», pelo que esta unidade terá sido perdida, no entanto, em compensação, as Universidades existem hoje em todo o mundo, e existem no que têm de comum: «insufladas pela Ciência, elas cultivam e preservam um ideal de compreensão e de tolerância, de liberdade do ensino e de expressão, de atitude crítica e de devoção ao saber». Pelo que «o Estado tem de conservar esta flor mimosa da civilização, não a fazendo murchar por qualquer intromissão discricionária ou violenta» (1964: 105).

2. Acontecimentos nos anos lectivos de 1968/1969 e 1969/1970

Estes dois anos lectivos (de 1968/1969 e de 1969/1970) ficaram marcados por factos políticos relevantes, tendo como denominador comum a Universidade, ou, melhor dizendo, o “palco” universitário. A consciencialização do problema, assumindo graves contornos para a estabilidade política nacional, deveu-se, essencialmente, ao movimento estudantil, que protagonizou um fenómeno importante na reforma universitária. Este movimento não nasceu isoladamente em Portugal, ter-se-á iniciado na Universidade de Berkeley, em 1964, caracterizado por uma contestação global, não propriamente contra a Universidade em si, mas contra as estruturas socioculturais da «sociedade afluyente» ou «de consumo» e contra aquilo a que se designava na época por «complexo militar-industrial» (GUERRA, 1969:22-23). Daí, o movimento foi-se alastrando, surgindo na Universidade de Berlim, um pouco com as mesmas características e dando origem àquilo a que posteriormente se chamou “Universidade crítica”. Posteriormente, e apenas para indicar um pouco do seu percurso, estendeu-se, em 1967, à Itália e, finalmente, cristalizou-se em França, em 1968, com as históricas revoltas do “Maio de 68”, proclamando a “revolução cultural”.

Em Portugal, aliado ao movimento de contestação estudantil, o ano lectivo de 1968/69 caracterizou-se, no âmbito universitário, por uma série de acontecimentos com notória projecção, os quais, como descreve Sedas Nunes, se caracterizaram por uma

declaração governamental de prioridade atribuída à resolução dos problemas educacionais e do ensino superior em especial; designação, pelo Ministro da Educação Nacional, de uma comissão à qual incumbiriam os trabalhos preparatórios da reforma da Universidade; intensa actividade reivindicativa estudantil em diversas faculdades e noutras escolas superiores; larga proliferação, na imprensa diária, de artigos e entrevistas sobre os problemas daquela reforma; vicissitudes várias da comissão nomeada pelo ministro, a culminarem no pedido de demissão colectivo dos seus membros; suspensão de dois cursos que, embora sobre bases legais relativamente precárias, funcionavam há alguns anos num dos institutos da Universidade Técnica; irrupção, com aspectos dramáticos, da grave “crise de Coimbra”; informação, emanada do Conselho de Ministros, de que a preparação de diplomas legislativos de reforma universitária continuava em curso por vias diferentes das inicialmente previstas; envio à Câmara Corporativa de um projecto de proposta de lei prevendo um novo ramo de ensino pós-secundário, lateral ao das universidades e designado de “politécnico” (NUNES, 1970: 10-11).

Entretanto, certos factos políticos de inquestionável relevo vieram, em breve, alterar o contexto e o cariz do debate nacional que se ia fazendo sobre estas questões. Referimo-nos, concretamente, à mudança do Ministro da Educação, tendo sido nomeado Veiga Simão, que pouco tempo antes, como reitor da Universidade de Lourenço Marques, em Moçambique, no discurso de abertura do ano lectivo de 1969/70, traçara um diagnóstico severo da situação universitária portuguesa e manifestara todo um programa de reformas estruturais. E ao Aviso Prévio sobre "As universidades tradicionais e a sociedade moderna", na Assembleia Nacional, em 14 de Abril de 1970, apresentado pelo deputado Miller Guerra [da então chamada ala liberal] que suscitou, no interior da Câmara e fora dela, viva controvérsia. Porém, acontecimentos de relevância no ano lectivo de 1969/70 não se esgotaram nos dois anteriormente apontados. Ainda que sumariamente, torna-se pertinente acrescentar que:

Ao nível dos mais altos cargos académicos, uma significativa substituição de personalidades foi efectuada. Um certo número de autoridades académicas produziu, em diversos actos públicos, expressivas declarações de adesão às intenções reformadoras do novo ministro. Foram publicados os primeiros diplomas legislativos de reforma das universidades. Embora dificilmente, a crise de Coimbra foi «pacificada», não sem que à «pacificação» logo se seguisse um grave incidente com larga incidência no meio estudantil. Vigorosa, se bem que por vezes hesitante quanto às suas orientações, a acção reivindicativa ou contestadora dos estudantes manifestou-se vivamente em diversas escolas superiores, conduzindo, num dos estabelecimentos da capital, à quase completa paralisação dos mecanismos docentes tradicionais, substituídos em grande parte por «cursos paralelos» organizados e geridos pelos alunos, bem como ao ulterior desencadeamento, no seio do corpo docente, de um amplo movimento reformador (NUNES, 1970: 13-14).

3. O artigo de Jorge Miranda no *Diário Popular* de 29 de Janeiro de 1969

Em artigo publicado no *Diário Popular*, de 29 de Janeiro de 1969, Jorge Miranda aborda a autonomia, ou «a luta pela autonomia, da Universidade, considerando tratar-se de uma questão sempre presente ao longo da história da Universidade e [que] constitui, simultaneamente, problema próprio de cada época e lugar».

Não esquecendo o regime político em que Portugal se encontrava em 1969 e criticando a centralização e padronização pombalina, Jorge Miranda equaciona a

autonomia universitária em três aspectos: o "sentido"; as condições e o governo da universidade.

Começamos pelo seu sentido da autonomia. Ao interrogar-se sobre a função e resultados que se poderão esperar da autonomia, Miranda observa, em primeiro lugar, ser a Universidade o local privilegiado onde deveria «ser campo aberto por excelência aos trabalhos e às reflexões de pensadores, cientistas e pedagogos, ou seja liberdade de ensino e investigação», de modo a que haja «melhor ensino e investigação». Neste sentido autonomia implica

O recrutamento de professores e investigadores sem outra consideração que não seja a dos seus méritos profissionais e a proscricção de todo o juízo político acerca das respectivas carreiras; a não ingerência estadual na fixação dos programas, na constituição das bibliotecas, na organização dos centros de estudos e nos métodos adoptados; o intercâmbio nacional e internacional sem restrições; o acesso aos órgãos nacionais de definição da política escolar e científica; a flexibilização dos cursos.

É digna de nota, no âmbito desta análise, a caracterização feita por Jorge Miranda à universidade do Estado Novo, pois, mais parece um manifesto contra a ingerência do Estado na vida académica.

Apresenta Miranda, como segundo aspecto na sua análise, três condições de que depende «uma real autonomia: a participação de todos os membros da Universidade» (participação de professores, assistentes, estudantes, investigadores, pessoal técnico e administrativo, de modo a desembocar em autogestão e emanação do corpo universitário), «a integração das várias Faculdades, departamentos ou institutos numa obra comum» (para dar corpo a uma integração universitária), e «um adequado estatuto jurídico-administrativo» (a congregação das ideias expostas no estatuto da universidade).

Por fim, quanto ao governo da universidade, apresenta quatro recomendações de modo a poder ser construído um «edifício novo»:

- 1) Em cada Faculdade, existência de órgãos distintos de professores e alunos (...) e de um órgão comum, representativo de uns e outros, e existência de algo de semelhante em relação a cada centro de estudos, instituto ou departamento;
- 2) No plano da Universidade, assembleia geral, compreendendo professores, assistentes, alunos, investigadores, pessoal técnico e administrativo e, ainda, diplomados;

- 3) Eleição, e não nomeação, do reitor, do vice-reitor e dos directores das Faculdades,(...) não impedindo o Governo de exercer uma rigorosa fiscalização sobre a Universidade e à sua administração;
- 4) Criação de um Conselho Nacional das Universidades(MIRANDA, 1995: 15-19)¹⁵³.

4. O problema da autonomia no estudo de Miller Guerra e Sedas Nunes

Miller Guerra e Sedas Nunes preocupados com os movimentos estudantis, que despertavam sérias preocupações de índole política, bem como tomando consciência de que «as universidades tradicionais se revel(av)am frequentemente incapazes de formar, na quantidade e com as habilitações necessárias, os quadros científicos e técnicos indispensáveis ao desenvolvimento económico, social e cultural»((GUERRA, 1970: 19), publicaram um estudo, em Outubro de 1969, sob o título “A crise da Universidade em Portugal: reflexões e sugestões”.

Na primeira parte daquele estudo – “As coordenadas fundamentais da crise” –, abordam os problemas da autonomia universitária e da administração pública do ensino superior.

Numa altura em que se discutia a crise universitária, nomeadamente o modelo “napoleónico-latino tradicional” e as propostas de reforma da universidade, identificava-se a autonomia universitária com a «instauração, nas universidades, de condições que permitam e assegurem, em toda a medida do possível, um processo evolutivo criador». Alegando, para o efeito,

que, uma vez libertas da estrita subordinação do Estado a que se acham sujeitas, tanto no domínio administrativo e financeiro como nas formas do recrutamento dos professores e dos estudantes, na programação dos cursos e na constituição dos órgãos directivos, as universidades revelariam plenamente a capacidade adaptativa e inovadora que lhes é inerente (GUERRA, 1970: 39).

Acrescentando-se ainda «que esta capacidade só não transparece, nas actuais circunstâncias, por se encontrar quase inteiramente ilaqueada pela total centralização das decisões fundamentais em órgãos políticos e administrativos exteriores ao sistema universitário» (GUERRA, 1970: 39). Partindo desta

¹⁵³ A criação de um Conselho Nacional das Universidades veio mais tarde, em 1979, a ser adoptada, quando foi criado o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, pelo Decreto-lei n.º 107/79, de 2 de Maio.

concepção, Miller Guerra e Sedas Nunes empreendem, no âmbito das relações da Universidade com a vida nacional, uma análise ao problema da autonomia universitária, considerando-a em dois planos: Um primeiro que passaria pela «modernização do ensino e das suas instituições, que terá de ser permanente, subentende(ndo), a do Ministério superiormente responsável pela acção educativa» (GUERRA, 1970:41), ou seja, como a orgânica e os métodos da Administração Pública, no sector da educação, não tinham praticamente acusado, no decurso das últimas décadas, qualquer alteração assinalável¹⁵⁴, e, em virtude do forte centralismo dos poderes legais de decisão, aquela orgânica continuou a padecer de uma crescente «burocratização», transformando-se progressivamente, pela própria força da situação de desfasamento entre a evolução das instituições de ensino superior com os requisitos do progresso económico, social e cultural, «num pesado factor de imobilismo institucional, ao nível do sistema de ensino». Propõem uma «remodelação profunda das estruturas, dimensões, orientações e formas de acção do departamento da Educação Nacional», constituindo, no entender dos autores, «pressuposto imprescindível de uma política verdadeiramente modernizadora em matéria de ensino, capaz de promover uma reconversão universitária adequada» (GUERRA, 1970: 39-40).

Num segundo plano, partindo, a título de exemplo, do modo como se desenvolveu e aplicou a reforma francesa de 1968 (Lei Faure), verificou-se que, exigida pelos estudantes uma profunda reforma do sistema, não só às universidades como ao próprio Estado, assistiu-se, após diminuído o vigor do movimento estudantil, «a surpreendentes e significativos fenómenos de restauração (sob novas aparências) de antigas estruturas e situações arcaicas, que a “explosão de Maio” momentaneamente eliminara» (GUERRA, 1970: 42). Com efeito, o princípio da autonomia consagrado pela Lei Faure, facultou, precisamente, a estas «acções de recuperação», um instrumento jurídico de grande eficácia. Neste sentido, os autores concluíram que «as instituições universitárias tradicionais, designadamente as do tipo napoleónico-latino, não se auto-reformam, limitando-se geralmente a pedir ou consentir alterações circunscritas, que não afectam o seu carácter essencial». Por conseguinte,

¹⁵⁴ Apesar de ter sido criado, como órgão consultivo, o Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa, a prática não revelou avanços com a sua criação.

a autonomia não pode ser considerada como o adequado ponto de partida – ou a alavanca – de uma autêntica reforma estrutural do sistema universitário, nomeadamente no nosso país. Por outras palavras: não cremos que a necessária reforma geral da Universidade seja viável enquanto auto-reforma (1970: 41).

Miller Guerra e Sedas Nunes concluindo a sua análise sobre os problemas da autonomia universitária e da administração pública do ensino superior referem que, sem prejuízo das considerações atrás expostas, o regime vigente,

das relações entre o departamento da Educação Nacional e as universidades não deva ser objecto de um certo número de modificações, tendo em vista uma maior liberdade e facilitação da iniciativa universitária, mesmo antes de qualquer reforma global (GUERRA, 1970: 43).

Através do exemplo, enunciado pelos autores, da introdução de medidas legislativas para simplificação administrativa para simples revisões dos planos de cursos já existentes e de, em certos casos, criação de novos cursos em escolas pré-existentes, em que não deveriam estar, as universidades, sujeitas ao complicado e moroso processo administrativo-político que, de acordo com a legislação vigente, teria de ser forçosamente seguida uma alteração que consubstanciasse, pelo menos, esta autonomia às universidades¹⁵⁵. Por outro lado, a autonomia, convenientemente conciliada com um controle estadual maleável, é uma característica necessária de qualquer universidade progressiva. Assim,

não podendo embora ser adoptada como ponto de partida para a reforma universitária, a autonomia deve constituir um objectivo a atingir mediante essa mesma reforma, se bem que só a instituições inovadoras a autonomia servirá como instrumento de inovação (GUERRA, 1970: 43-44).

5. O Aviso Prévio na Assembleia Nacional

Considerado, pelo deputado Agostinho Cardoso, realizar-se o aviso prévio na Assembleia Nacional, «na hora em que medidas recentes abriram larga clareira na

¹⁵⁵ É curioso notar que foi precisamente com base neste argumento, ou seja na aberração de as universidades não terem aquela autonomia elementar, que as universidades privadas, em 1999, através da Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado, acordaram com o Ministério da Educação uma alteração ao Estatuto do Ensino Superior particular e Cooperativo que previsse aquela autonomia.

densa floresta dos desencontros dos homens e na estagnação de estruturas ultrapassadas» (CARDOSO, 1970: 66), Miller Guerra apresentou, em 14 de Abril de 1970, sobre o tema "As universidades tradicionais e a sociedade moderna" uma exposição de alguns assuntos fundamentais sobre o ensino universitário. Passando pelas resistências à reforma universitária, ou melhor, pela natural incapacidade das universidades do estilo *coimbrão-napoleónico-latino* em se auto-reformarem e perspectivando para as novas universidades¹⁵⁶, a constituir, serem do tipo anglo-saxónico, pois são aquelas que têm mostrado «possuírem uma capacidade de adaptação (...), uma flexibilidade tal que podem continuar a desempenhar o seu papel actual e tradicional, sem alterarem fundamentalmente as suas características básicas» (GUERRA, 1970: 19), o deputado apresenta as seguintes conclusões:

1. As Universidades portuguesas são organismos envelhecidos: rígidos, dogmáticos, parados;
2. Impõem-se reformas urgentes, que se devem levar a efeito tomando duas ordens de providências simultâneas:
 - a) Reforma das Universidades existentes;
 - b) Fundação de novas Universidades (1970: 24).

Para fazer face à crise que se tinha instalado na universidade, Miller Guerra propõe algumas providências¹⁵⁷ para apreciação da Câmara:

- I – a) Medidas imediatas relativas ao corpo docente:
 - Aumento do número de professores catedráticos, garantindo a ampliação automática do quadro de docentes, à medida das necessidades:
 - i) Para provimento de novas cadeiras;
 - ii) Para desdobramento das cátedras existentes;
- Eliminação da cátedra vitalícia;
- Modificação do regime de recrutamento dos professores;
- Criação de novas categorias de professores contratados e associados;
- Alteração da regulamentação dos doutoramentos;
- Equivalência de títulos obtidos no estrangeiro;
- Convite aos professores e investigadores portugueses emigrados;
- Alteração da constituição dos conselhos das Faculdades, de maneira que passem a representar todos os elementos do corpo docente e do corpo discente.

¹⁵⁶ Passariam a ser conhecidas, durante os primeiros anos, à excepção da de Lisboa que manteve esse nome, por universidades novas, as instituídas pouco antes da Revolução de 1974, a saber: a Universidade Nova de Lisboa, a Universidade de Aveiro e a Universidade do Minho.

¹⁵⁷ Na altura em que anuncia as suas propostas, já algumas delas tinham sido tomadas pelo Ministro Veiga Simão, como o próprio Miller Guerra referiu no seu discurso na Assembleia Nacional pois, como adiantou, o aviso prévio foi «concebido e preparado» entre Dezembro de 1969 e Janeiro de 1970 e, desde essa altura até Abril, algumas medidas já tinham sido tomadas. (Guerra, 1970: 7 e 25)

- b) Medidas imediatas relativas ao corpo discente
Autorizar e, se necessário for, suscitar a criação e o funcionamento normal das associações de estudantes;
Permitir a constituição de organismos federativos;
Estabelecer condições regulares para a participação activa dos estudantes na vida das Universidades por meio de órgãos mistos de gestão;
Diálogo aberto entre o Ministério da Educação, as autoridades universitárias e as associações de estudantes;
Reforçar e disseminar em larga escala as bolsas de estudo e os subsídios.
- c) Medidas imediatas relativas às infra-estruturas:
Enfrentar resolutamente os graves problemas da insuficiência espacial e de equipamento das escolas e institutos;
Multiplicar e melhorar as instalações para os estudantes.

II – a) Medidas a longo prazo:

- Transformar as Universidades tradicionais;
Criar Universidades de novo modelo institucional que substitua o tipo institucional coimbrão-napoleónico-latino.
- b) Processos através dos quais estes dois fins poderão ser alcançados:
Estimular as Universidades no estudo dos seus próprios problemas;
Criar uma comissão de reforma para o ensino superior (...)
Discussão pública (do relatório elaborado pela comissão)
- c) Reestruturação do Ministério da Educação Nacional, dotando-o de órgãos de estudo e gestão modernos;
- d) Integrar as Universidades na política nacional de desenvolvimento, cuidando meticulosamente de que as Universidades, para servirem as realidades da produção, se não transformem em meros instrumentos de desenvolvimento económico, deixando em lugar subalterno a criação e disseminação da cultura humanística;
- e) Suscitar, dentro de um âmbito apropriado, a criação e o progresso do espírito crítico, descravizando-as do autoritarismo conformista para que espontaneamente tendem;
- f) Fundar um instituto de pós-graduados, órgão federativo e orientador de toda a educação pós-graduada;
- g) Estabelecer um sistema de reforma, não de reforma definitiva e para sempre, mas de reforma permanente, evitando a acostumada burocratização das modificações inovadoras (GUERRA, 1970: 24-28).

IV CAPÍTULO

DIPLOMAS LEGISLATIVOS E ENQUADRAMENTO POLÍTICO

1974-1999

SECÇÃO I

1. O período imediato à Revolução de Abril de 1974 – da mobilização à “normalização”

Com o 25 de Abril de 1974 chegou um momento historicamente significativo, caracterizado, na opinião de Henrique Barrilaro Ruas,

por um lado, pela tentativa de substituição do signo liberalista que presidia à nossa História desde 1820, pelo signo socialista; por outro lado, caracterizado, mais ainda talvez, pelo apelo feito a cada português para tomar nas mãos o seu destino e os destinos da Pátria (1978: 297)

A mobilização social popular, a que se refere, de certo modo, Barrilaro Ruas, atingiu as mais diversas áreas da vida social, entre as quais, com particular relevo, a educação. Stephen Stoer, citando o *Boletim Informativo do MFA*¹⁵⁸, sintetiza, de modo feliz, essa mobilização, através da elucidativa expressão, «as escolas saem para as ruas e a rua vai às escolas» (1986: 155).

Por seu turno, o Estado, orientando-se fundamentalmente no sentido da *legitimação*¹⁵⁹, procurou considerar a educação, e a cultura, «instrumentos fundamentais na construção e manutenção de uma sociedade democrática» (TEODORO, 1994: 75).

A relação entre educação e democracia no processo de mobilização educativa, verificada, essencialmente entre 1974 e 1976, foi procurada pelos diferentes actores, no que ao ensino superior respeita, numa dimensão que visava

¹⁵⁸ O *Boletim do MFA* referido é de 12 de Novembro de 1974.

¹⁵⁹ A “legitimação” é apontada por António Teodoro (1994; 75) como uma das três resoluções com que o Estado se confronta para enfrentar problemas básicos – *legitimação, controlo social e acumulação*.

a participação democrática na escola e no sistema educativo¹⁶⁰. A “Revolução” fez ruir quase imediatamente em todas as escolas universitárias o sistema autocrático de gestão que nelas vigorava. Iniciou-se então um período de cerca de dois anos em que a gestão se baseou em conceitos de democracia directa, com variantes mais ou menos anárquicas consoante as condições específicas de cada escola.

A principal preocupação deste período pós 25 de Abril, assente numa enorme «vontade de libertação e mudança» (GRÁCIO, 1981: 141), consistiu na alteração das regras de gestão e formas de controlo das escolas. Primeiro, pelo decreto do Ministro Eduardo Correia que legitima as Comissões de Gestão¹⁶¹, depois, em Dezembro de 1974, pelo decreto de gestão dos estabelecimentos do ensino superior¹⁶². Diploma este, de carácter transitório, que dissolvia os órgãos de decisão, transferindo os poderes que lhes competiam para os reitores, uma vez que continuavam a ser cargos de confiança política e, como tal, a ser nomeados pelo Governo. Só no ano seguinte, em Julho, é que surgiu a lei que «aprovava as bases programáticas para a reforma do ensino superior» demonstrando essa postura ao declarar que «à medida, porém, que o povo português vai avançando na via do socialismo, faz-se sentir uma maior necessidade de controlo democrático sobre todo o sistema de produção material e cultural, de modo a fazê-lo funcionar harmonicamente ao serviço da revolução socialista».

A base II do Decreto-Lei n.º 363/75, de 11 de Julho, respeitante ao «governo das Universidades e dos estabelecimentos de ensino superior», dispunha:

1) Nos órgãos de governo das Universidades, responsáveis pelas linhas gerais da vida da instituição, deverão ter assento, em termos que lhes garantam um peso significativo nas tomadas de decisão, representantes de interesses sociais extra-universitários, designados, de acordo com o que vier a ser estabelecido em legislação especial, pelas organizações sindicais, pelos órgãos de administração regional e pelos departamentos estatais responsáveis pelo planeamento económico, social, científico e cultural;

¹⁶⁰ António Teodoro (1994: 75-77), na sua teorização sobre este momento da História portuguesa, ao abordar a relação entre *educação* e *democracia* eleva a três dimensões, no seu entender complementares e convergentes, a perspectiva de mobilização educativa: «(I) a igualdade de oportunidades no acesso à educação; (ii) a igualdade de oportunidades de sucesso na educação e (iii) a participação democrática na escola e no sistema educativo». Esta sua caracterização é muito aproximada das três dimensões possíveis apresentadas por Rui Grácio, em 1971: «a) Uma respeito às bases sociais do recrutamento escolar; b) outra aos valores objectivamente veiculados pelos conteúdos do ensino; e c) a terceira ao teor das relações institucionais – administrativas e pedagógicas – do sistema escolar». [«Democratização do Ensino». *Seara Nova*, 1512. Cit. por (STOER, 1986: 122-123)].

¹⁶¹ Decreto-Lei n.º 221/74.

¹⁶² Decreto-Lei n.º 806/74, de 31 de Dezembro.

2) As Universidades passarão a dispor, nos termos da legislação a promulgar e na medida em que for permitindo a sua organização interna, de autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira, sem prejuízo das limitações constantes da lei e dos planos globais da acção económica, social, cultural, científica e educativa;

3) O actual sistema de governo dos estabelecimentos de ensino superior deverá ser revisto de modo a integrá-lo na perspectiva de um esquema de gestão socialista das escolas, assegurando, nomeadamente, a participação nos conselhos directivos de *representantes das organizações profissionais ou sindicais dos sectores de actividade social* com os quais a acção educativa da escola mantenha uma ligação relevante.

Eram estes os princípios gerais da gestão democrática das escolas. Tiveram o seu início, em Abril, com saneamento de professores¹⁶³, destituição dos reitores¹⁶⁴ e vice-reitores, bem como directores e subdirectores nomeados pelo Ministério da Educação, verificando-se a sua substituição por comissões eleitas de professores, funcionários e estudantes, primeiro em participadas assembleias, depois por voto secreto. A este período de “desgoverno” em que caíra a Universidade, Vítor Crespo salienta o aparecimento de «organismos» de gestão, politizados e desprovidos de qualificada experiência académica, que “tomaram conta” da Universidade,

No vazio de estruturas legais proliferaram «organismos» de gestão, sem qualquer representatividade, fortemente politizados, compostos por individualidades na sua maioria sem experiência administrativa, sem conhecimentos científicos e pedagógicos, inclusivamente da problemática universitária. Assembleias que não tinham, por via de regra, grande preocupação em respeitar as leis vigentes (1993: 95)

Pôde verificar-se, em contrapartida, a pulverização do sistema, decorrente do aparecimento das orientações autonomistas, em que se canalizava ultimamente a luta contra a política universitária repressiva do fascismo, e da destruição de todas as estruturas de coordenação universitária. A nova administração, por estar sobrecarregada pelos problemas imediatos de uma estrutura em completa dissolução, não conseguiu liderar o processo e orientar a evolução para formas

¹⁶³ O estudo dos processos de saneamento de docentes dos vários graus de ensino, e, com maior acuidade, nas Universidades, demonstra que, como identifica Vítor Crespo, «a pretexto de razões de natureza política, se fizeram inúmeros ajustes de contas, recheados da vontade de deixar vagos os lugares que se queriam ocupar». E, aquele autor, indo mais além, refere «que aqueles lugares foram preenchidos, muitas vezes, por individualidades sem qualquer preparação» (CRESPO, 1993: 96)

coerentes de organização e, conseqüentemente, resultou no florescimento de iniciativas isoladas, com contornos indistintos, próprios das criações espontâneas (MEIC, 1975).

A partir do I Governo Constitucional, procurou-se, no plano da educação, concretizar o processo de “normalização”¹⁶⁵ do sistema educativo. A orientação de fazer prevalecer prioritariamente os objectivos de qualificação profissional, de formação de *capital humano*, foi apresentada como se essa prioridade não fosse ela própria *ideologicamente esteada e legitimada*. Como alude Grácio (1981: 15-16), descompondo esse propósito, é do «reino da ficção... ideológica supor que é possível a desideologização do ensino». Stoer (1986: 64), adoptando o conceito de normalização de Grácio, apresenta-o, basicamente, como «um processo pelo qual o Estado reconquistou e assumiu o controle da educação» e, indo mais além, acrescenta que todo «o sistema de ensino foi atingido por este processo de definição e limitação que foi impulsionado pelo desejo de substituir a política pelo planeamento».

Esta “política” consistia, segundo Grácio, na «ideologização socialista ou socializante» (1981; 16) sublinhada na Constituição da República de 1976¹⁶⁶ e nos principais textos legislativos e orientações programáticas adoptadas pelos Governos Provisórios, que favoreciam a relação da educação com a democracia e a transformação social. Por sua vez o “planeamento”, igualmente referido por Stoer, recordando que não estava isento de propósitos políticos, significaria uma

¹⁶⁴ Desta onda de destituições foram excluídos os reitores das “Universidades Novas”, que por se encontrarem em fase de instalação, ainda não tinham estudantes e dispunham de reduzido corpo docente.

¹⁶⁵ Deve-se a Rui Grácio a introdução deste conceito caracterizador de um período da política educacional portuguesa, consistindo «numa alegada neutralização ideológica do aparelho de ensino, em correlação aparente com o objectivo, prioritário, da sua adaptação às necessidades de um desenvolvimento que exige a preparação de mão-de-obra e de quadros de diferentes níveis de qualificação» (1981: 15).

¹⁶⁶ A Constituição da República de 1976, embora sendo já resultado de um compromisso, traduz a preocupação sobre os problemas da educação, esperando desta um contributo decisivo para a consolidação da democracia. Ainda que acentuadamente politizada no seu conteúdo, de que se foi despojando com as posteriores revisões, atribuía ao Estado a responsabilidade maior de promover «a democratização da educação e as condições para que a educação [...] contribua para o desenvolvimento da personalidade e para o progresso da sociedade democrática socialista» (CRP 1976; art.º 73º, n.º2), defendendo que o ensino deveria ser modificado «de modo a superar a sua função conservadora da divisão social do trabalho» (CRP 1976; art.º 74, n.º 2) e aponta diversas medidas de discriminação positiva destinadas a «estimular e favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras» na Universidade e aos níveis mais elevados do conhecimento (CRP, 1976: art.º 76º).

maior preponderância na política educativa na ligação ao trabalho e à formação do capital humano necessário à modernização da sociedade portuguesa.

Stoer considera que a normalização se iniciou por «intervenções negativas» (1986: 68), tais como, na síntese feita por Teodoro (1994: 80-81), aquelas que resultaram no: (1) afastamento dos quadros superiores do Ministério da Educação identificados com as principais reformas educativas instituídas em 1974 e 1975¹⁶⁷; (2) em profundas alterações na estrutura curricular e programas de ensino, tal como a supressão de disciplinas (Ciências Sociais, Ciências do Ambiente), da área da Educação Cívica Politécnica e a *licealização* do ensino secundário unificado¹⁶⁸; (3) substituição dos directores e de parte do corpo docente das Escolas do Magistério, bem como nas mudanças na organização curricular e nas metodologias de trabalho utilizadas por estas escolas de formação de professores¹⁶⁹; (4) a extinção do Instituto de Inovação Pedagógica e dos Centros Regionais de Apoio Pedagógico, em instalação e, praticamente, abandono de todos os programas de formação contínua dos professores; (5) abolição de movimentos desportivos e secundarização do desporto escolar; (6) aumento da conflitualidade com os professores e respectivas organizações sindicais, que culminou na primeira greve de professores e ainda, (7) na suspensão das acções de alfabetização e de educação permanente¹⁷⁰.

A normalização do sistema educativo não podia ficar apenas pelas intervenções negativas, impunha-se a correcção dos desmandos e do estado caótico em que a Universidade estava mergulhada. Vítor Crespo considera que esta mudança se inicia em 1976, com a publicação de um diploma sobre a gestão universitária¹⁷¹, o qual, apesar de não ter produzido os efeitos desejados, descreve, claramente, aquele momento:

A tentativa de instauração de uma gestão democrática nos estabelecimentos de ensino superior [...] não conseguiu, na prática, concretizar os seus objectivos. As suas disposições foram formuladas de modo demasiado genérico. Deram cobertura legal à demagogia e à supremacia de minorias activistas que, pela manipulação e coacção, conseguiram um efectivo domínio de grande parte das escolas superiores, com prejuízo da eficaz administração

¹⁶⁷ Sobre este assunto, nos anos de 74 e 75: (GRÁCIO, R., 1981; FERNANDES, R., 1977; GOMES, R., 1977).

¹⁶⁸ Sobre esta questão: (GRÁCIO, R.; 1985).

¹⁶⁹ Com maior desenvolvimento: (PINTO, C.; 1977).

¹⁷⁰ Sobre esta temática: (MELO, A. e BENAVENTE, A.; 1978).

¹⁷¹ Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro.

e gestão financeira, do pluralismo ideológico inerente à escola democrática, da qualidade de ensino, da necessária renovação pedagógica e da correcta inserção do ensino superior no contexto cultural e sócio-económico do País.

A dificuldade de normalização da vida universitária era tal que em cada Faculdade ou Escola existiam seis órgãos de gestão. Apesar dos problemas existentes, nomeadamente o da existência de muitos docentes sem a devida qualificação e a deficiente qualidade do ensino, o Ministro da Educação, Sottomayor Cardia, procurava manter a mesma linha de orientação nos diplomas que se seguiram e, a par de medidas legislativas, cria comissões científicas nacionais quer com o objectivo de analisar e emitir parecer sobre «os planos de estudo de todos os cursos de ensino superior legalmente existentes e em funcionamento no ano lectivo de 1976-77, com referência objectiva à sua inserção e validade no contexto cultural e sócio-económico português», e averiguar do

mérito científico dos curricula das individualidades que, a qualquer título, desempenham funções de docentes equiparado a professor catedrático, extraordinário ou auxiliar, desde que não possuam a necessária habilitação académica, com o fim de ser verificada a correspondência docente e o mérito comprovado daquelas individualidades¹⁷²,

quer de reestruturação curricular, para normalização do funcionamento das instituições, permitindo que,

nos estabelecimentos universitários ou em outras escolas de ensino superior em que seja manifesta a degradação da qualidade do ensino dos cursos nelas professados e a desorganização do seu funcionamento poderá o Governo, por decreto, determinar a sua reestruturação urgente¹⁷³.

Deste modo, seriam

suspensos todos os cursos do ensino superior criados por despachos proferidos ao abrigo das experiências pedagógicas previstas no Decreto-Lei n.º 47 587, de 10 de Março de 1967, que não hajam ainda sido iniciados no ano lectivo de 1975-76, assim como todas as comissões criadas para efeito dos mesmos despachos¹⁷⁴

¹⁷² Decreto-Lei n.º 769-B/76, de 23 de Outubro.

¹⁷³ Decreto-Lei n.º 768/76, de 23 de Outubro.

¹⁷⁴ Portaria n.º 616/76, de 15 de Outubro.

A propósito destas medidas do Governo, Vítor Crespo considera-as como «iniciativas com objectivos correctos que, apesar de só resultarem num número limitado de casos, foram extremamente moralizadoras» (1993: 100).

Este período pós “25 de Abril” de 1974, em particular os anos de 1974 a 1976, caracterizou-se como um tempo de transição, devido, essencialmente, às muitas experiências realizadas, a um elevado grau de instabilidade política, ausência de definições e linhas de orientação claras, sendo esta situação resultante, em grande parte, da sucessão a ritmo acelerado dos governos e, conseqüentemente, dos titulares da pasta da Educação. Vítor Crespo, referindo-se a este período e à alternância dos titulares da pasta da Educação, adianta:

Em muitos casos, os titulares da pasta da Educação, que nem sempre possuíam o conhecimento aprofundado dos problemas específicos do sistema educativo, só dispuseram do tempo necessário para se familiarizarem com as complexidades do Ministério. Por isso, faziam-se e desfaziam-se orientações de carácter fundamental, que não passaram de intenções, caminhando o sistema educativo movido por impulsos do acaso (1993: 117).

Naquele período, apenas dois grandes objectivos se mantiveram constantes. Aquele que «visava o controlo das Universidades e suas Faculdades e escolas e o que pretendia a transformação de todas as instituições do ensino superior em Universidades, a pretexto de evitar o “elitismo”». No final dos anos setenta, começa a abrandar a desagregação inicial e a baixa de qualidade geral do ensino, sem contudo, ter sido possível manter a estabilidade da vida universitária, «deixando-a decorrer de forma enriquecedora e criativa»¹⁷⁵.

A temática da autonomia das universidades passou a constituir, a partir de 25 de Abril de 1974, um motivo de constante e preocupada reflexão para os universitários portugueses (CARDOSO, 1989: 134).

No início dos anos oitenta, a reflexão sobre a autonomia universitária veio a adquirir uma forma mais sistematizada, com a publicação de alguns contributos sobre a matéria¹⁷⁶. É também no início desta década, com a revisão constitucional de 1982, que a Constituição da República Portuguesa consagra no seu texto, pela primeira vez, o princípio da autonomia das universidades.

¹⁷⁵ idem

¹⁷⁶ Veja-se, a propósito, (CORREIA, 1981); (ALARCÃO, 1982); (FRANCO e MARTINS, 1982), e (CARDOSO, 1983), bem como os encontros *A Universidade Portuguesa em Debate* (1980), e /

2. *A Constituição da República Portuguesa de 1976*

A actual Constituição da República Portuguesa [CRP de 1976]¹⁷⁷ nasceu da revolução de 1974, pelo que muito do seu conteúdo originário era marcado por um ideário pós-revolucionário, notando-se principalmente, na permanência do Conselho da Revolução como órgão de soberania, vindo directamente da estrutura revolucionária pré-constitucional; pelo acolhimento de algumas medidas de excepção revolucionária, como as incapacidades eleitorais e a incriminação dos agentes da PIDE/DGS; o reconhecimento e garantia das transformações revolucionárias no campo económico, nomeadamente das nacionalizações e a reforma agrária e, por fim, a expressa institucionalização do «processo revolucionário». A Constituição de 1976 resultou também de um vasto e complexo compromisso político-constitucional entre as várias forças partidárias que intervieram na sua feitura, tendo contribuído, para este efeito, uma plataforma de convergência entre diferentes projectos políticos e sociais, como assim descrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira:

compromisso entre o princípio liberal e o princípio socialista; entre os clássicos direitos de liberdade e os modernos direitos positivos de natureza económica e social; entre a legitimidade eleitoral e a legitimidade revolucionária; entre um sistema de governo parlamentar e a existência de um PR (Presidente da República) directamente eleito; entre a unidade do Estado e a autonomia local e regional; entre a democracia representativa e de partidos e a democracia de participação popular directa; entre a fiscalização da constitucionalidade difusa e incidental e a fiscalização concentrada e abstracta, etc¹⁷⁸.

Conferência Nacional do Ensino Superior (1985) iniciativas, respectivamente, do Sindicato dos Professores da Grande Lisboa e da Federação Nacional dos Professores.

¹⁷⁷ A actual Constituição da República Portuguesa é a sexta das constituições portuguesas e a terceira neste século. Não é de estranhar, do ponto de vista histórico-constitucional português, a não existência deste princípio nas anteriores, pois nenhuma das constituições precedentes serviu de fonte principal da actual CRP. Aliás, não se pode dizer que exista uma linha constitucional comum a todas as constituições: no entanto, é possível delinear correntes ideológicas que presidiram, conceptualmente, à sua redacção e, neste sentido, podemos entroncar a CRP vigente na "corrente constitucional protagonizada pela tradição liberal-radical e democrático-revolucionária das Constituições de 1822, 1838 e 1911, sendo numerosos os princípios e preceitos através dos quais ela comparticipa nesse património comum" (CANOTILHO e MOREIRA, 1993: 15).

¹⁷⁸ (CANOTILHO e MOREIRA, 1993: 30)

2.1 A Universidade na Constituição: modelo e natureza

A «Universidade da Constituição», como lhe chama Gomes Canotilho (1989: 162), caracteriza-se por ser um serviço público do Estado, dotado de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira. No entanto, embora dotada de autonomia, autogestão e auto-organização, está sujeita às directivas legais, regulamentares e pararegulamentares dos órgãos de soberania, quanto a estatuto da carreira docente, graus universitários e cursos. Neste âmbito, possui um corpo docente com direito a carreira e recrutamento, fundamentalmente através de concursos e provas públicas.

Tendencialmente, o texto constitucional aponta para a igualdade de acesso de todos os cidadãos aos graus mais elevados de ensino, embora com restrições derivadas, nomeadamente, das capacidades económicas do Estado, humanas e organizatórias¹⁷⁹ e das potencialidades de cada um (Art.º 76º da CRP).

Por fim, a «Universidade da Constituição» assenta na quase gratuitidade do ensino, cujos custos são alimentados imediata e globalmente pelo orçamento estadual, situação esta que Gomes Canotilho caracteriza como «Keynesianismo cultural» (1989: 163).

A política universitária a que corresponde este modelo tem paralelo, segundo Gomes Canotilho, numa política de formação e de ensino:

A «Universidade da Constituição» incorpora duas «lógicas políticas» que hoje se pretende dissociar: a racionalidade humanista e a racionalidade económica. A educação é um bem em si, pelo que deve abrir-se igualmente a todos (objectivo humanista). Por sua vez, as despesas com a educação justificam-se pela rentabilidade elevada dos investimentos neste sector (teoria do capital humano) (1989: 163).

2.2 A autonomia universitária constitucional

A autonomia universitária alcançou consagração constitucional nas alterações introduzidas pela primeira revisão¹⁸⁰ (Lei Constitucional n.º 1/82, de 30

¹⁷⁹ Sistema do *numerus clausus*

¹⁸⁰ A primeira revisão da Constituição de 1976 (realizada em 1982), apesar de vasta e, em alguns casos, profunda, não implicou, todavia, uma ruptura com a versão originária. Produziu um “novo texto” da CRP, mas não uma “nova Constituição”. Canotilho e Moreira destacam, no conjunto, duas

de Setembro¹⁸¹). Com efeito, no artigo 76º foi adicionado um segundo ponto, inteiramente dedicado a este assunto garantindo, no âmbito da revisão dos direitos económicos, sociais e culturais, que “as universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira”. Esta garantia constitucional, prevista no n.º 2 do artigo 76º, comporta duas dimensões. Uma primeira, como caracterizam Canotilho e Moreira, referente à componente *pessoal*, ou seja, que garanta “à comunidade académica e aos seus membros a liberdade de ensinar e de criação” – autonomia como garantia de direitos, liberdades e garantias individuais, nos domínios da criação intelectual e do ensino. A segunda componente refere-se à dimensão *institucional*, consistindo “num direito fundamental da própria universidade à autonomia”. A este respeito coloca-se o “problema da titularidade de direitos fundamentais por pessoas colectivas públicas” (CANOTILHO e MOREIRA, 1993: 373). Veja-se que, de acordo com o previsto no artigo 12º da CRP, sob a epígrafe *Princípio da universalidade*, as pessoas colectivas, tal como se dispõe no n.º 2, «gozam dos direitos e estão sujeitas aos deveres compatíveis com a sua natureza».

No contexto das universidades públicas, o problema centra-se na questão de se saber se as pessoas colectivas públicas, também elas, podem ser titulares de direitos e deveres fundamentais, em resultado da difícil concepção de o Estado e outras pessoas colectivas públicas poderem ter direitos fundamentais perante si mesmos. Esta interpretação resulta do argumento de que «a “essência” dos direitos fundamentais é a de constituírem uma esfera de liberdade perante os poderes públicos e, por isso, o campo de aplicação dos direitos fundamentais só poderá abranger as pessoas jurídicas de natureza privada» (CANOTILHO e MOREIRA, 1993:123).

alterações: “por um lado, diminuição da componente ideológico-programática”, característica no texto originário de 1976 e, “por outro lado, a eliminação do CR” (Conselho da Revolução), órgão de soberania previsto na CRP (CANOTILHO e MOREIRA, 1993: 20). No que respeita à *desideologização* do ensino verifica-se que a atenção prioritária dos primeiros governos constitucionais se centraram na *normalização* do sistema educativo. A este propósito Rui Grácio considera quimérico esse desígnio, «já por ser ele ideologicamente determinado, já por daí resultar uma ideologia no lugar de outra» (GRÁCIO, 1991: 57).

¹⁸¹ Foi a Assembleia da República eleita em Outubro de 1980 para cumprir a II Legislatura que veio a fazer a primeira revisão da Constituição de 1976. Os projectos de revisão constitucional foram publicados conjuntamente em separata do Diário da Assembleia da República (DAR) de 26 de Junho de 1981; os debates na Comissão eventual para a revisão constitucional foram publicados em suplemento à II Série do DAR a partir de 25 de Setembro de 1981; os debates no plenário encontram-se na I Série do DAR, entre 11 de Junho de 1982 e 13 de Agosto de 1982.

Canotilho e Moreira sustentam ser esse o enquadramento “quando se trate de defender os direitos e a autonomia das pessoas colectivas públicas infraestaduais perante o Estado propriamente dito”. Tal é o caso dos direitos de uma universidade pública face ao Estado, considerando-se deste modo “os direitos fundamentais apenas como direitos subjectivos de defesa”, neste caso, sugerem aqueles autores «que o campo de aplicação dos direitos fundamentais se poderá alargar a pessoas colectivas públicas» (CANOTILHO e MOREIRA, 1993: 123).

Acerca deste assunto e com relativa frequência, a doutrina aborda ainda, dois problemas. O primeiro relaciona-se com a abrangência da autonomia universitária: se apenas se aplica a cada universidade como escola global, ou se tal autonomia é extensível, dentro de cada universidade, a cada uma das suas partes integrantes, designadamente às faculdades, departamentos ou institutos. Canotilho e Moreira defendem ser “compreensível” uma certa medida de autonomia intra-universitária, pelas “razões que justificam a autonomia da universidade face ao exterior”, especialmente face ao próprio Estado¹⁸². O segundo problema, igualmente doutrinário, é o de saber se a autonomia universitária é apenas direito das universidades públicas ou também das universidades particulares ou cooperativas relativamente às entidades instituidoras daqueles estabelecimentos de ensino.

Neste caso, se quanto às entidades instituidoras, o problema da autonomia face ao exterior não se coloca, por razões que se prendem com a natureza jurídica daquelas entidades – sociedades, fundações, cooperativas e associações, já no contexto interno, entre a entidade tutelar do estabelecimento de ensino e o próprio estabelecimento terá pertinência questionar a extensão do problema, uma vez que a letra do preceito abrange as universidades particulares e cooperativas¹⁸³ e as razões da autonomia universitária também se lhes aplicam¹⁸⁴. No que respeita à

¹⁸² A Lei da Autonomia das Universidades esclarece, nitidamente, a extensão do conceito, ao referir que «as unidades orgânicas gozam também de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, nos termos dos estatutos da universidade» (n.º 6 do artigo 3º da Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro), estendendo-o, inclusive, apesar de mais mitigado, aos estabelecimentos de ensino superior universitário não integrados em universidades, nos n.ºs 7 e 8 daquela Lei.

¹⁸³ É de salientar que quase não existia ensino superior privado aquando da revisão de 1982; o legislador constituinte muito dificilmente poderia, pois, ter previsto o âmbito de autonomia abranger na universidade privada.

¹⁸⁴ Pese embora a Lei da Autonomia Universitária, Lei n.º 108/88 de 24 de Setembro, definir, nos termos do artigo 35º, que o seu âmbito de aplicação se confina «exclusivamente às universidades públicas», o estatuto do ensino superior particular e cooperativo remete, no artigo 6º, para a Lei da Autonomia, no âmbito dos fins das universidades particulares e cooperativas.

autonomia pedagógica e científica das universidades particulares ou cooperativas relativamente à entidade instituidora¹⁸⁵.

2.3 *Aspectos constitucionais da autonomia universitária*

Divide, o n.º 2 do artigo 76º da CRP, a autonomia universitária em cinco aspectos: estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira¹⁸⁶.

A autonomia estatutária significa o poder de as universidades definirem «a sua própria “constituição”, dentro dos limites da lei, independentemente de qualquer sancionamento governamental», ou seja, dentro dos limites e liberdades referidas podem regular livremente, no respeito pelo princípio da legalidade, a sua organização interna, forma de governo, número e características das faculdades e cursos, planos de estudo, graus académicos, formas de recrutamento de docentes, acesso de estudantes, etc.

A autonomia científica surge como corolário da própria liberdade de criação científica, prevista no n.º 1 do artigo 42, e «traduz-se no direito de autodeterminação e auto-organização das universidades em matéria científica», consagrando, neste âmbito, entre outras, liberdade na selecção de áreas de investigação e organização da investigação.

A autonomia pedagógica «consiste na capacidade de auto definição, através de órgãos universitários competentes, das formas de ensino e de avaliação», designadamente, da organização das disciplinas e da distribuição do serviço docente. A autonomia pedagógica está intimamente relacionada com o princípio constitucional da liberdade de ensino, previsto no artigo 43º, onde é *garantida*, pelo Estado, *a liberdade de aprender e ensinar*¹⁸⁷.

O quarto aspecto é a autonomia administrativa e funda-se «na autoadministração ou autogoverno, através de órgãos próprios emergentes da própria comunidade universitária». Implica esta vertente a gestão dos seus próprios assuntos, ou seja,

¹⁸⁵ Esta questão é analisada em ponto próprio do trabalho, na abordagem ao ensino superior particular e cooperativo.

¹⁸⁶ A Lei n.º 108/88 de 24 de Setembro, Lei da autonomia das universidades, acrescentou, nos artigos 3º e 9º, para além destas cinco vertentes, a autonomia disciplinar.

¹⁸⁷ Existe também a consagração deste princípio na Lei n.º 65/79 de 4 de Outubro, dedicada inteiramente à Liberdade de ensino.

nos termos da lei, praticar actos administrativos próprios, celebração de contratos, recrutamento de pessoal, etc [nos termos da lei].

Por fim, a autonomia financeira abrange, nomeadamente, a elaboração e execução de orçamento próprio, dentro dos limites do Orçamento do Estado, a capacidade para arrecadar receitas próprias, como são o caso das propinas, dos emolumentos e da prestação de serviços à comunidade, etc (CANOTILHO e MOREIRA, 1993: 373-374).

2.4 A reserva de lei da autonomia universitária

A autonomia universitária, nas suas várias vertentes, está expressamente sujeita a reserva de lei¹⁸⁸, de forma concretizadora, ou seja na sua aplicação ao caso concreto, é restritiva, pois delimita o campo de acção da autonomia. «Na verdade», como aludem Canotilho e Moreira, «ela (autonomia universitária) desenvolve-se no âmbito das leis básicas referentes ao sistema educativo» (1993: 374), ou seja em todos os outros diplomas legais de desenvolvimento, reguladores do sistema de ensino, como é o caso da Lei de Bases do Sistema Educativo, da Lei da Autonomia das Universidades, da lei regulamentadora da carreira docente, da lei do acesso ao ensino superior, da regulamentação da contabilidade pública, etc. Todavia, cabendo à lei, em sentido lato, definir os limites da autonomia universitária, não pode ela «restringir os direitos, liberdades e garantias para além dos casos previstos na Constituição»¹⁸⁹, sob pena de deixar de garantir um espaço mínimo constitucionalmente relevante, salvaguardando, desta forma, o «núcleo essencial» da autonomia universitária (1993: 374).

2.5 A revisão constitucional de 1997

A revisão da Constituição da República Portuguesa de 1997 veio adicionar um constrangimento, à autonomia consagrada pela revisão de 1982, estatuidando, no

¹⁸⁸ Limitação enquadradora enunciada no início do corpo do n.º 2 do artigo 76 da CRP - ... *nos termos da lei...*

¹⁸⁹ N.º 2 do artigo 18 da CRP.

número 2 do artigo 76º, *in fine*, que o gozo da autonomia prevista estaria dependente « de adequada avaliação da qualidade do ensino».

O propósito do Projecto do Partido Socialista sobre esta matéria, visava «consagrar a exigência de avaliação da qualidade do ensino superior» (MENDES, 1997: 121), tendo a proposta colhido os votos favoráveis de todos os partidos políticos com assento na Assembleia da República¹⁹⁰, apenas havendo a abstenção do deputado socialista Medeiros Ferreira. Segundo anotação do deputado Marques Mendes sobre esta matéria,

a consagração deste princípio é particularmente importante enquanto esclarecedor de que o valor da autonomia universitária não pode deixar de exigir pela parte do Estado uma especial intervenção na exigência da avaliação à qualidade, em defesa dos destinatários do sistema que são os estudantes e a comunidade (1997: 121).

Curiosamente, apesar da inclusão, no artigo 76º da CRP, do tema da avaliação do ensino superior ter surgido por proposta do Partido Socialista¹⁹¹, foi num governo do Partido Social Democrata, de maioria absoluta na Assembleia da República, que foi aprovada, em 13 de Julho de 1994, a Lei da Avaliação do Ensino Superior¹⁹².

¹⁹⁰ Partido Social Democrata; Partido Socialista; Partido Popular; Partido Comunista Português e o Partido Ecologista os Verdes.

¹⁹¹ É natural que a proposta sobre a avaliação tivesse surgido da bancada parlamentar do partido socialista, uma vez que no programa do XIII governo constitucional, no ponto V – Educação, Ciência e Cultura, no ponto 1.3.2 “no domínio do ensino superior” um dos princípios orientadores em que se iria basear a política de educação do Governo consistia em «prosseguir e melhorar o sistema de avaliação de todo o ensino superior com um grau de independência que possibilite às instituições pôr em prática medidas tendentes a suprir os estrangulamentos e as insuficiências, dando garantias ao País do cumprimento dos níveis adequados de qualidade dos estabelecimentos e dos respectivos cursos ministrados». Já antes, em 1988, no projecto lei n.º 230/V sobre a autonomia das universidades a proposta incluía a introdução do princípio da avaliação pública, pois esperava-se criar assim «um real espírito de concorrência, comparação e emulação entre as escolas e as universidades, condição necessária ao seu desenvolvimento, ao seu melhoramento permanente e à promoção do rigor e da qualidade do seu trabalho». Pretendia-se com a introdução dos mecanismos de avaliação «responsabilizar as universidades e a comunidade académica, mas também criar e desenvolver um clima de confiança entre o Estado central e as instituições, sem o qual a modernização não é simplesmente possível».

¹⁹² A Lei da Avaliação do ensino superior - Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro, aprovada em 13 de Julho de 1994, foi publicada no Diário da República em 21 de Novembro de 1994.

3. A preparação da Lei de Bases do Sistema Educativo

A Constituição da República Portuguesa definiu, em 1976 e nas revisões seguintes, os princípios gerais pelos quais se deveria reger a política educativa¹⁹³. A Assembleia da República, no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa¹⁹⁴, legislou, em 1986, sobre as bases do sistema de ensino.

Os 10 anos que intermediaram entre a versão originária da Constituição, de 1976, até à promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo não constituíram, sobre esta matéria, um vazio político-legislativo na Assembleia da República¹⁹⁵. Nem resultou, tão pouco, de um afastamento da sociedade civil: atente-se aos trabalhos desenvolvidos, sobre esta matéria, pelos sindicatos de professores e as associações de pais e de estudantes¹⁹⁶.

Aliás, através das várias iniciativas legislativas, em particular as apresentadas a partir de 1980¹⁹⁷, apesar de não terem chegado a bom termo¹⁹⁸, não deixaram de ser um contributo importante, na opinião de Bártolo Paiva Campos, para os projectos de lei surgidos em 1986. Na verdade, os projectos apresentados pelos

¹⁹³ Artigos: 43º, 73º, 74º, 75º, 76º, 77º da CRP.

¹⁹⁴ Prevista na alínea i) do artigo 167º da CRP.

¹⁹⁵ Entre outros diplomas sobre o ensino superior, emanados da Assembleia da República refira-se a Lei n.º 33/78, de 22 de Junho, que rectifica, com emendas, o DL n.º 491/77, de 23 de Novembro, que institui o Ano Propedêutico; a Lei 9/79, de 19 de Março, que decretou as bases do ensino particular e cooperativo; Lei n.º 11/79, de 28 de Março, Criação da Universidade do Algarve; a Lei n.º 47/79, de 11 de Setembro, sobre a formação de professores – completamento de habilitações; a Lei n.º 65/79, de 4 de Outubro, que decretou a liberdade de ensino; Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto, sobre o Estatuto do Trabalhador-Estudante; Lei n.º 2/82, de 15 de Janeiro, sobre casas fruídas por “repúblicas” de estudantes de Coimbra; Lei n.º 5/82, de 27 de Abril, aprova o Acordo entre Portugal e a Noruega com vista à cooperação na Construção de um Laboratório Nacional de Engenharia e Investigação Industrial; Lei n.º 12/85, de 20 de Junho, Casas fruídas por repúblicas de estudantes

¹⁹⁶ O *Relatório e Parecer* da Comissão de Educação, Ciência e Cultura relativo aos Projectos de Lei sobre «Lei de Bases do Sistema Educativo», com data de 30 de Abril de 1986, salienta, no seu ponto 2, o peso da intervenção social reclamando uma lei de bases.

¹⁹⁷ De salientar que a proposta de lei do Governo posta à discussão pública e submetida à Assembleia da República em Abril de 1980 remetia, como linha de força, para as Leis de Autonomia dos estabelecimentos do ensino superior as normas relativas à sua estrutura e funcionamento, para permitir, segundo Vitor Crespo, «os ajustamentos determinados pela experiência», uma vez que as suas alterações exigem muito tempo em virtude de a Lei de Bases ser da exclusiva competência da Assembleia da República. (1993: 119)

¹⁹⁸ A apresentação na Assembleia da República, ainda em 1980, de dois projectos de lei, por iniciativa do PS e do MDP-CDE, e a sua reapreciação em 1981, no início de nova legislatura e, posteriormente por igual proposta legislativa do PCP, antecedendo a reapresentação da proposta de lei do Governo, feita em Fevereiro de 1982, demonstraram a procura pelo debate político sobre a lei de bases na Assembleia da República. No entanto, as divergências internas da AD, impedindo um consenso no seu interior que permitisse uma votação favorável da proposta de lei de Vitor Crespo, associadas à existência de uma maioria com capacidade para recusar as iniciativas da oposição, «inviabilizou a aprovação de uma Lei de Bases do Sistema Educativo durante a 2ª Legislatura /1980-1983». (TEODORO, 1994: 129)

grupos parlamentares do PSD, PS, PCP, MDP/CDE e PRD, exceptuando dois casos, basearam-se nas versões iniciais anteriormente elaboradas.

Os cinco projectos supra referidos foram, na altura, «largamente divulgados através de separatas e dos meios de comunicação social e debatidos em inúmeras sessões públicas», de modo a suscitar a participação de toda a sociedade (CAMPOS, 1992: 21).

A Lei de Bases do Sistema Educativo promulgada em 24 de Julho de 1986 é, assim, não tanto o resultado de uma convergência de saberes mas da congregação de uma pluralidade de projectos políticos.

3.1A especificidade do ensino universitário previsto na Lei de Bases do Sistema Educativo

Estabelece o n.º 1 do artigo 14º da LBSE que o «ensino universitário realiza-se em universidades e em escolas universitárias não integradas», podendo, no caso das universidades, como aponta o n.º 3 do mesmo artigo, serem «constituídas por escolas, institutos ou faculdades diferenciados e ou por departamentos ou outras unidades, podendo ainda integrar escolas superiores do ensino politécnico». Caracteriza ainda aquela Lei, procurando distinguir o ensino universitário do politécnico, apesar de «não resultar em especificidade significativa» (PIRES, 1997: 56), que o universitário «visa assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de actividades profissionais e culturais e», – agora a “grande” distinção através da velha dicotomia entre o “saber-saber” e o “saber-fazer” –, «fomente o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica».

Apresenta ainda a LBSE outra distinção, entre os subsectores do ensino superior – universitário e politécnico –, através dos graus académicos que cada um dos sub-sectores confere. Deste modo, se por um lado ambos podem ministrar cursos que conduzem ao grau de bacharel e de licenciado¹⁹⁹, reservou o legislador, exclusivamente para as universidades, a atribuição dos graus de mestre e de

¹⁹⁹ De salientar a este propósito que só a partir da revisão da LBSE em 1997 (Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro) é que o ensino superior politécnico passou a conceder em o grau de licenciado, através de licenciaturas bi-etápicas ou de raiz.

doutor, logo pertencendo a estas o monopólio da formação pós-graduada dos docentes do ensino superior²⁰⁰.

3.2A autonomia universitária prevista na Lei de Bases do Sistema Educativo

Configura a Lei de Bases, no quadro da «administração do sistema educativo», como regra geral, que «a direcção de todos os estabelecimentos de ensino superior orienta-se pelos princípios da democraticidade e representatividade e de participação comunitária» (art.º 45º, n.º 6), bem como, no que respeita à autonomia, que estes «gozam de autonomia científica, pedagógica e administrativa» (art.º 45º, n.º 7).

Quanto às universidades, e exclusivamente a estas, «gozam ainda de autonomia financeira», autonomia esta sujeita, no entanto, à «acção fiscalizadora do Estado» (art.º 45º, n.º 8).

Em breve esquema, e por sub-sector de estabelecimento de ensino superior, pode-se afirmar que, nos termos da Lei de Bases, as autonomias são assim atribuídas:

- a) Universidades: autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira;
- b) Escolas universitárias não integradas em universidades: autonomia científica, pedagógica e administrativa;
- c) Escolas do ensino politécnico: autonomia científica, pedagógica e administrativa²⁰¹.

A autonomia referida tem no entanto os limites constitucionalmente prescritos, os quais, segundo Eurico Lemos Pires, na apreciação ao ponto 9 do artigo 45º, «serão

²⁰⁰ Podem os licenciados exercer funções docentes em estabelecimentos de ensino superior, desde que «tenham prestado provas de aptidão pedagógica e capacidade científica», como prevê o n.º 1 do artigo 32 da LBSE. Dispõe ainda o mesmo número, in fine, que também podem exercer «a docência outras individualidades reconhecidamente qualificadas. Para além destas, podem coadjuvar na docência do ensino superior os indivíduos habilitados com o grau de licenciado ou equivalente», como refere o n.º 2, do artigo 32º.

²⁰¹ Esta autonomia, como resulta da lei, mantém-se mesmo que as escolas estejam associadas entre si para constituir associações de designações diversas, ou quando integradas em universidades. A este propósito Lemos Pires manifesta-se favoravelmente referindo que «a riqueza virtual do ensino politécnico residirá na capacidade que lhes foi atribuída de desenvolvimento autónomo e criativo». Pois se assim não fosse, conclui o mesmo autor, «se incluídas em universidades (...) a breve prazo aquela riqueza virtual seria abafada pela instituição maior e o processo de descaracterização do ensino politécnico teria encontrado o seu instrumento mais poderoso» (PIRES: pp. 62-63). De salientar ainda que a autonomia do ensino superior politécnico, nos aspectos referidos, não é idêntica à das universidades, nomeadamente no que respeita à

definidos em termos de compatibilização da autonomia dos estabelecimentos com a sua inserção no desenvolvimento da região em que estejam inseridos e do País» (PIRES, 1997: 63).

4. *Retracto da autonomia universitária em 1988*

A autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira das universidades ficou, como já anteriormente for a analisado, inequivocamente consagrada no artigo 76º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa. Porém, apesar de uma longa sucessão de projectos de diploma e de acesa discussão à volta da matéria, a situação em 1987/88 era de uma grande incerteza quanto aos destinos da autonomia universitária.

A promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986, ao reforçar, no artigo 45º, o preceito constitucional da autonomia universitária, não foi mais ambiciosa, na respectiva regulamentação e operacionalização, como se chegou a pressupor, nem sequer seria essa a solução mais adequada, em virtude de se tratar de uma lei que “apenas” procurava regulamentar e sistematizar as bases do sistema educativo português.

No entanto, importa referir que já no início dos anos oitenta, os reitores, em face de problemas relacionados com a organização funcional e gestão das universidades, começaram a alertar para a necessidade de rever o tipo de autonomia a atribuir às instituições. Concomitantemente com esta situação, verificou-se ainda que de forma algo tímida, através de alguma legislação avulsa e no modo como o próprio Ministério da Educação começou a entender o exercício do poder tutelar nesta matéria, iniciaram-se algumas propostas de mudança. Passo importante sobre este assunto foi dado em 1981, por Vítor Crespo, então Ministro da Educação, com a publicação do despacho n.º 279/81, de 12 de Outubro, ao permitir que as universidades indicassem ao Governo, listas tríplices para efeitos de designação do Reitor, obtidas através de um processo eleitoral interno, muito embora essa designação se continuasse a processar pela forma prevista no Decreto-Lei n.º 26 611, de 19 de Maio de 1936. O primeiro reitor eleito ao abrigo desse despacho foi

criação de novos cursos. Deste modo, apesar de a terminologia ser, em alguns aspectos, a mesma, o grau de autonomia, na prática, é diferente entre os sub-sectoros universitário e politécnico.

Lúcio Craveiro da Silva²⁰², na Universidade do Minho, tendo, posteriormente, as outras universidades seguido aquele expediente.

Contudo, para uma melhor percepção do enquadramento autonómico à data da publicação da Lei da Autonomia torna-se necessário regressar a 1973, onde as denominadas universidades novas, em regime de instalação, gozavam, como se referiu já, de autonomia administrativa e financeira, embora com uma forte acção interventora governamental. Com o fim do regime de instalação daquelas universidades, esteve em risco de se perder a continuidade de uma experiência que, apesar das limitações, se revelara positiva. Estamos em crer que essa terá sido, porventura, a principal motivação para o surgimento do Decreto-Lei n.º 188/82, de 17 de Maio. Este diploma veio a conferir a possibilidade de dotar as universidades e os institutos universitários de autonomia administrativa e financeira, através de portaria baseada em pedido fundamentado da instituição interessada. Muito embora, naquela altura, as universidades não se tivessem apercebido, claramente, das potencialidades que resultavam do disposto naquele diploma, abriu-se por esta via o princípio da contratualização - substituindo disposições de aplicação genérica impostas por lei por soluções discutidas e negociadas, de possível aplicação parcelar -, princípio este que viria a desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento da autonomia universitária nos anos seguintes.

Foram as Universidades de Évora e do Minho aquelas que mais rapidamente fizeram uso daquelas potencialidades, às quais se seguiram as restantes universidades novas. Curioso foi notar a menor apetência das universidades mais antigas pela autonomia, uma vez que a Universidade do Porto apenas a solicitou quatro anos depois.

No que respeita à autonomia administrativa, também o seu exercício foi progressivamente rubostecido, por meio de competências atribuídas aos reitores, através de alguma legislação avulsa. Importa por isso realçar, em termos da atribuição de competências próprias aos reitores, as principais alterações legislativas:

²⁰² No entanto o primeiro Reitor eleito depois do 25 de Abril de 1974 foi Ferrer Correia, na Universidade de Coimbra, cuja eleição foi aceite pelo Ministro da Educação – Sottomayor Cardia, que o nomeou como Reitor.

- 1) o Decreto-Lei n.º 200-J/80, de 24 de Junho, que representa um primeiro avanço na transferência para as universidades da capacidade de recrutamento do seu pessoal docente, se bem que limitada às categorias de pessoal não doutorado, e permitindo ainda o reconhecimento da conveniência urgente de serviço dos respectivos contratos;
- 2) o Decreto-Lei n.º 555/80, de 28 de Novembro, respeitante à concessão de equiparação a bolseiro a docentes, no País e no estrangeiro, por períodos até 30 dias;
- 3) posteriormente estendeu-se esta competência, pelo Decreto-Lei n.º 320/81, de 27 de Novembro, para períodos até 90 dias, passando a abranger também investigadores e técnicos superiores;
- 4) em 1983 veio a permitir-se a autorização das equiparações a bolseiros, qualquer que fosse a sua duração, pelo Decreto-Lei n.º 29/83, de 22 de Janeiro;
- 5) o Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de Junho²⁰³, transferiu para as universidades a totalidade das competências relativas à concessão de equivalências de habilitações estrangeiras de nível superior às correspondentes habilitações portuguesas, «dando-se, assim», como refere o preâmbulo do diploma, «mais um importante contributo para o incremento da autonomia universitária»;
- 6) o Decreto-Lei n.º 323/84, de 9 de Outubro, remeteu para os reitores a autorização de todos os actos administrativos ligados ao recrutamento e mobilidade de todo o pessoal de qualquer categoria e carreira, à gestão do pessoal, a nomeação de júris, a autorização de despesas de capital até determinado montante, a aprovação de tabelas de preços por serviços prestados e diversas outras competências pontuais.

Ainda no que respeita à delegação de competências nos reitores, contribuíram para o seu alargamento alguns despachos de delegação, a partir de 1979, com destaque para os despachos n.º 15/81 e n.º 10/82 do Director Geral do Ensino Superior, que, através daqueles decisões, delegou ou subdelegou importante parte das competências que, posteriormente, se viriam a transformar em competências próprias pelo Decreto-Lei n.º 323/84, de 9 de Outubro.

²⁰³ Este decreto-lei, veio revogar o Decreto-Lei n.º 555/77, de 31 de Dezembro, pois, as disposições encontravam-se desajustadas da realidade universitária e da concepção defendida quanto à simplificação dos processos burocráticos, pelo que importava proceder à sua revisão, tendo em atenção a experiência colhida ao longo dos cinco anos da sua vigência.

Esta apresentação gradualista de diplomas legislativos demonstra, por um lado, uma gradual descentralização do Estado no que respeita à transferência de competências para as universidades e, por outro lado, apresenta a teia burocrática a que as universidades estavam sujeitas na apresentação de processos para aguardarem, pacientemente, autorização por parte da administração central. Esta descentralização permitiu que, uma vez concluídos os processos pelos órgãos das instituições, o reitor dispusesse de mecanismos legais para, em muito pouco tempo serem deferidos por despacho reitoral, o que se traduziu num aumento da eficácia e eficiência das instituições.

Apesar de ter aumentado a celeridade do expediente e permitido um maior ritmo de desenvolvimento, as universidades continuavam a sentir dificuldades pela inexistência de uma lei de autonomia, em especial pela consequente ausência de estatutos próprios. Esta situação, conseqüentemente, arrastava problemas de autonomização dos órgãos e estruturas dentro das próprias instituições universitárias, pois, como o poder ficava centrado no reitor, mesmo que pretendesse delegá-lo, não dispunha de instrumentos formais para desconcentrar a nível dos órgãos da universidade, das escolas e dos departamentos.

É curioso notar que nas universidades "novas", em regime de instalação, existiu a preocupação de permitir enquadramento legal para a constituição de órgãos de natureza científico-pedagógica. O Decreto-Lei n.º 649/76, de 31 de Julho, estabeleceu que «nas escolas superiores em regime de instalação onde funcionem cursos de bacharelato há mais de um ano devem ser constituídos, por eleição, um conselho pedagógico e um conselho científico, ou um conselho científico-pedagógico», remetendo para despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior a correspondente fixação de atribuições, constituição e forma de eleição, ouvidas as escolas. Porém, a eficácia desta medida foi reduzida, tendo o problema sido retomado pelo Decreto-Lei n.º 88/79, de 18 de Abril, apesar de não ser obrigatório, mas indicando que «sob proposta das comissões instaladoras respectivas, pode ser autorizado o funcionamento de conselhos científicos em estabelecimentos e cursos de ensino superior em período de instalação, volvido que seja um ano sobre o início deste». Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 498-D/79, de 21 de Dezembro, ao prorrogar o período do regime de instalação dos estabelecimentos de ensino superior criados pelo Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto, cria nos mesmos, um conselho científico com a constituição e

competências previstas no diploma de gestão democrática dos estabelecimentos de ensino superior, regulado pelo Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro. Neste aspecto, e a título de exemplo, podemos verificar que a Universidade do Minho, ainda em 1975, constituiu internamente um conselho científico e um conselho pedagógico e, mais tarde, viria a criar um senado universitário em regime experimental, por despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior de 30 de Maio de 1985 sob proposta da Universidade, órgão cuja principal novidade, além de retomar a existência de um senado com poder deliberativo, consistia na inclusão de personalidades externas à universidade até um terço dos seus membros (SANTOS, 1999: 3-6). Por este motivo, o Ministro da Educação Marçal Grilo na intervenção na sessão solene comemorativa do XXIV aniversário da Universidade do Minho, a 17 de Fevereiro de 1998, referindo-se à alteração, nas últimas décadas, da forma de relacionamento entre as Universidades e os Governos, testemunhava que,

Instituída no decurso desta transição, a Universidade do Minho, desde logo pelo seu modelo organizacional, se mostrou particularmente habilitada para desenvolver as novas orientações. Com efeito, o modelo de «grupos de projecto», ao superar o velho modelo das Faculdades e dos Departamentos, tem permitido à Universidade do Minho reagir à dinâmica acelerada dos novos processos sócioeconómicos e científico-culturais em curso na sociedade na sociedade e no universo académico.

Concretizando, em seguida, aqueles aspectos, enunciou:

Mas esta opção foi ainda acompanhada por outras inovações organizacionais da maior importância que se traduziram, nomeadamente, na criação de um Senado participado pelas forças vivas locais e regionais; na eleição directa do Reitor pela totalidade dos docentes, estudantes e funcionários; e no activo envolvimento dos estudantes nas estruturas e na vida da Universidade. Em suma, a Universidade do Minho fez da autonomia e da participação uma realidade que antecipou a prática legislativa. Não admira, assim, que fosse a primeira das nossas academias a solicitar e obter a autonomia administrativa e financeira, e a distinguir-se como uma das instituições de ensino superior que mais contribuíram para o avanço da causa autónoma até à sua consagração legal em 1988 (GRILO, 1999: 37-38).

Para além dos aspectos de autonomia estatutária já referidos, e apesar do acréscimo de autonomia administrativa por efeito do alargamento das competências dos reitores, a verdade é que, no âmbito da autonomia financeira a situação das universidades continuava a padecer de um amplo conjunto de

problemas, com diagnóstico conhecido mas cuja terapêutica tardava. Neste contexto, para um melhor enquadramento, referenciam-se, em particular, os seguintes aspectos:

- a) a fixação de limites orçamentais de cada universidade numa base incremental, a partir de valores dos anos anteriores, penalizando, com isso, as instituições com maior ritmo de desenvolvimento;
- b) o limitado sistema de contabilidade pública, com classificações rígidas de divisão por rubricas estanques e de execução orçamental por anos civis, sem possibilidade de transição de saldos, negando, por isso, a flexibilidade necessária para uma gestão dinâmica, em que a realocação de recursos é ferramenta indispensável;
- c) o enredo burocrático das normas da contabilidade pública, privilegiando mais a desconfiança – controlo *a priori* – do que a responsabilização – controlo *a posteriori* –, com efeitos entorpecedores e, por desajustados à realidade, “incentivadores” de uma certa fuga, encoberta pelo próprio Estado, às determinações legais;

Aquelas universidades que haviam requerido e obtido a autonomia financeira conseguiram pequenos avanços essencialmente através de alguma flexibilidade proveniente da elaboração de orçamentos suplementares e pelo engenho na captação de receitas próprias (SANTOS, 1999: 6-7).

5. *O papel do CRUP na elaboração da Lei da Autonomia*

A posição do CRUP²⁰⁴, sobre a autonomia universitária e a sua consagração legal foi, simultaneamente, pró-activa e de colaboração com o Governo. Um ano depois da sua instituição, o CRUP tomou a iniciativa de apresentar um projecto de proposta de lei²⁰⁵.

²⁰⁴ O Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 107/79, de 2 de Maio, justificando-se a sua criação, como refere o preâmbulo do diploma, numa «política de desconcentração e descentralização das competências do Ministério no que toca ao ensino superior universitário». Tanto assim é que «as deliberações do Conselho serão normativas, desde que, como é natural, se situem quer no âmbito de competências delegadas no Conselho quer na esfera das competências próprias dos reitores», no entanto, como aquele diploma já previa, «poderão vir a sê-lo cada vez mais frequentes, na medida em que a lei, consagrando a autonomia universitária, for alargando estas competências».

²⁰⁵ Este projecto inicial viria a ser reformulado por duas vezes, a primeira em 1984 e a segunda vez em 1986.

O Projecto do Conselho de Reitores assumiu a forma de lei-quadro, constituindo, de entre os projectos de lei então em discussão, o menos regulamentador, ao definir apenas os limites, sem grandes restrições, para a autonomia das instituições universitárias.

Os princípios orientadores do projecto do CRUP reflectiam um consenso alargado da comunidade universitária e tinham a particularidade de não se afastar de forma significativa dos restantes projectos. Em síntese elaborada por Machado dos Santos (1999: 7-8), apresentam-se as linhas fundamentais então avançadas:

- a cada universidade deve ser reconhecido o direito de elaborar os seus estatutos, sem outras limitações para além das consignadas na lei;
- as faculdades ou unidades orgânicas equivalentes devem poder também gozar de autonomia administrativa e financeira, nos termos estabelecidos pelos estatutos da universidade;
- os órgãos de governo da universidade instituídos com carácter obrigatório deverão ser apenas o reitor, o senado universitário e o conselho administrativo, podendo os estatutos de cada universidade prever a constituição de outros órgãos que integrem funções previstas para aqueles;
- a composição do senado deve garantir a representação quer das unidades orgânicas, quer dos corpos da universidade;
- de acordo com os estatutos e ouvido o senado, o conselho administrativo da universidade poderá delegar em conselhos administrativos das unidades orgânicas as competências que se tornem necessárias a uma melhor gestão;
- a autonomia universitária deve co-envolver o princípio da gestão democrática da universidade.

A pluralidade de princípios vertidos no projecto apresentado pelo CRUP, pressupunha não só salvaguardar aspectos fundamentais de representatividade, de democraticidade e de descentralização interna, como também permitir soluções estruturais flexíveis, através de uma adequada formulação estatutária feita pelas próprias universidades, como sejam: organização por faculdades, por departamentos, por grupos de projecto, ou outra; com ou sem uma assembleia de universidade *com* funções eleitorais; maior ou menor grau de autonomização das unidades estruturais, adaptável portanto à dimensão e grau de desenvolvimento das instituições; um ou vários conselhos administrativos, com possibilidade de soluções diversificadas entre unidades orgânicas, conforme a sua dimensão ou especificidade.

Esta abordagem à autonomia universitária apresentada pelo CRUP, apesar do consenso gerado, sofreu, no entanto, algumas críticas de certos sectores mais conservadores, que naturalmente viam com bons olhos a inclusão na lei um grau

mais elevado de regulamentação da estrutura interna das universidades, face ao receio de que estas não estivessem preparadas para assumirem a responsabilidade de definirem por si próprias a sua organização e os seus destinos. Em 1986, Sérgio Machado dos Santos escreveu, a propósito da defesa de uma solução tipo lei-quadro, o seguinte:

É minha convicção que uma lei-quadro de autonomia não poderá ir muito longe na regulamentação da estrutura interna das universidades sem correr o risco de abafar experiências em curso em algumas das novas instituições universitárias, podendo mesmo acabar por contrariar o próprio princípio da autonomia universitária. Claro que, com balizas muito genéricas, a tarefa de elaboração dos estatutos é bem mais complexa e sujeita a polémicas no seio de cada instituição, implicando pois uma maior responsabilidade institucional. Mas não será precisamente na responsabilização, na capacidade de inovação e de planeamento sem dirigismos, na capacidade de gerar consensos a partir da confrontação saudável de ideias, que estará a essência da autonomia? Aliás, atrevo-me a defender que a publicação de uma lei de autonomia, sendo condição necessária, não é suficiente só por si para a implementação de uma administração verdadeiramente autónoma. A autonomia consolida-se através da prática diária, intransigente no seu uso, mas responsável e criativa (1986: 72).

Em 1988, na aprovação parlamentar da Lei da Autonomia, acolheu-se a quase totalidade dos princípios defendidos pelas universidades através do CRUP. No entanto, aquele consenso teve um “preço” em termos de autonomia estatutária, com a imposição às unidades orgânicas do figurino do Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 21 de Outubro, e a obrigatoriedade de uma assembleia de universidade com funções eleitorais.

Por outro lado, a comunidade académica, não conseguindo gerar consenso sobre esta matéria, acabou, no fundo, por contribuir para a sua autolimitação, criando dificuldades a instituições que vinham a experimentar formas inovadoras de organização. Salienta-se, a título de exemplo, a Universidade do Minho, cujo modelo organizacional não cabia no figurino estabelecido pela lei, tendo sido necessária a vontade do Ministro da Educação Roberto Carneiro para, sobrepondo-se ao parecer da comissão de apreciação dos estatutos, homologar uma situação que, cumprindo o espírito da lei, não se adequava integralmente à respectiva letra. Contudo, perdeu-se a possibilidade da eleição directa do reitor por toda a academia, que tinha demonstrado em 1984 e 1987 um enorme potencial mobilizador de toda a instituição (SANTOS, 1999: 7-9).

6. *Aspectos do Parecer da FENPROF sobre a Proposta e os Projectos de Lei*

Sendo a autonomia universitária, segundo a FENPROF, «uma das mais antigas aspirações dos universitários portugueses» (FENPROF, 1988: 3), faltava a sua consagração legal desde a instituição da gestão democrática das escolas,

O 25 de Abril, ao consagrar a gestão democrática das escolas, deu um poder significativo de intervenção a docentes, investigadores, estudantes e pessoal não docente, não completado, todavia, pela democratização institucional do governo das universidades (1988: 3).

Para a condução do processo de elaboração e aprovação de uma Lei da Autonomia a FENPROF defendeu, como parceiro social, em ofício dirigido à Comissão de Educação, Ciência e Cultura da Assembleia da República, em 6 de Junho de 1988, “uma ampla convergência de opiniões e pontos de vista, nos planos social e político” (1988: 3).

Relativamente aos Projectos Lei dos Grupos Parlamentares e à proposta de lei apresentada pelo Governo a FENPROF, preconizando uma linha clara de intervenção dos diversos actores que compõem a instituição universitária, subscreveu a consagração de diversos princípios como a autonomia estatutária bem como a sua respectiva consequência: “a existência de matérias consideradas reserva de Estatuto de cada Universidade” (1988: 5); a autonomia disciplinar, limitando-se esta, no entanto, a dois aspectos:

(1) a regulamentação do normativo nacional elaborado com a participação das associações de estudantes, que naturalmente será genérico; (2) a determinação das instâncias de apreciação e de recurso das infracções disciplinares, bem como a composição dessas instâncias (1988: 5)

uma vez que, segundo aquela Federação de Professores, os docentes, investigadores e outro pessoal já possuíam regimes disciplinares definidos no âmbito da função pública e dos respectivos estatutos de carreira.

No que respeita à autonomia financeira, a FENPROF considerou-a como “a base material da Autonomia Universitária” (1988: 8) impondo-se, por isso, a consagração de diversas disposições que ultrapassassem as regras estreitas da contabilidade pública, bem como a consagração de financiamentos plurianuais das Universidade, em função da apresentação de planos a médio e longo prazo.

Ou seja, instituindo-se a Lei da Autonomia Universitária, a FENPROF sustentava a perspectiva de que maior autonomia da Universidade significaria maior responsabilização desta perante a sociedade e, neste sentido, deveriam, conseqüentemente, ser aprovados ou revistos outros diplomas que com ela estariam intimamente ligados, como a autonomia do ensino superior politécnico; o financiamento das universidades e dos institutos superiores politécnicos; o acesso ao ensino superior; as propinas e acção social escolar; os graus académicos e, por fim, o estatuto de carreira docente e de investigação.

7. Trabalhos preparatórios na Assembleia da República

Em face do debate provocado pela sociedade e, nomeadamente, pela Universidade de Coimbra, pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e por outras escolas, tornando públicas as suas reflexões e as suas propostas, o problema da autonomia universitária acabaria por chegar a sensibilizar a Assembleia da República, os Grupos Parlamentares e o Governo. Na anterior legislatura, tinham sido apresentados vários projectos e uma proposta de lei²⁰⁶, e tudo se preparava para se iniciar um debate nacional²⁰⁷. Contudo, a dissolução do Parlamento veio interromper o processo que então se tinha desencadeado.

Os projectos apresentados reconheciam os problemas da autonomia universitária, da sua definição, do seu funcionamento e da sua insuficiência, daí que, por um

²⁰⁶ A proposta de n.º 58/II, apresentada à Assembleia da República pelo PSD, em 1982, mereceu fortes críticas, tanto nos meios académicos, como na própria Assembleia da República, em especial as provenientes do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, por se tratar de «soluções negativas e antidemocráticas», particularizando, adiantavam considerar que «na proposta apresentada as eleições eram verdadeiras deturpações da composição da universidade e do querer e do sentir do todo universitário» pois, o «reitor surgia como delegado do Governo junto da universidade». Na definição dos objectivos a prosseguir pela universidade «era ignorada toda e qualquer participação de representantes das actividades sociais com ela relacionados. Os docentes e funcionários eram completamente ignorados na elaboração dos seus estatutos profissionais, para além do total repúdio que mereceu a desfaçatez de se chegar a propor que os estatutos das associações de estudantes fossem aprovados por um órgão onde prevaleciam os doutorados». Exposição dos motivos na proposta de lei n.º 243/IV do PCP.

²⁰⁷ Com efeito assim era, depois das várias iniciativas legislativas apreciadas pela Assembleia da República referentes à definição legal do regime de autonomia universitária. Esta matéria esteve em debate no decurso da II Legislatura, em torno dos projectos de lei n.ºs 177/II, da ASDI, 185/II, do CDS, e 287/II, do MDP/CDE, e da proposta de lei n.º 58/II. A temática voltaria a estar presente no trabalho parlamentar na passada legislatura, tendo na altura sido apresentados projectos de lei pelo PRD (n.º 251/IV), pelo MDP/CDE (n.º 348/IV), pelo CDS (n.º 350/IV), pelo PS (n.º 369/IV), pelo PCP (n.º 370/IV) e, ainda, pelo Governo (proposta de lei n.º 52/IV).

lado, houvessem vastas zonas de contacto e semelhanças entre os vários projectos, traduzindo um relativo consenso quanto à vontade de melhor definir o seu âmbito. Mas, por outro lado, havia também diferenças, algumas delas significativas e traduzindo diversas perspectivas e concepções tanto da universidade como do Estado²⁰⁸.

Os trabalhos preparatórios na Assembleia da República sobre a autonomia das universidades, na legislatura do XI Governo constitucional²⁰⁹, ficaram marcados pelas iniciativas legislativas do Partido Socialista, Partido Comunista Português, Partido Renovador Democrático, Centro Democrático Social e do XI Governo²¹⁰.

Vários foram os motivos que consubstanciaram a apresentação daquelas propostas legislativas pelos partidos políticos.

O Partido Socialista começando por invocar algumas razões históricas, nomeadamente o facto de as universidades portuguesas terem conhecido, «desde os anos 70, um importante crescimento (...), globalmente positivo para o desenvolvimento e modernização da sociedade», foi no entanto acompanhado de «problemas de diversa ordem, desde as carências de instalações e do corpo docente, até às dificuldades de gestão e organização».

Constatando-se, em 1988, que o regime de autonomia institucional era «ainda demasiado dependente da administração central e do Governo, o que é sobretudo chocante em matérias pedagógicas, científicas e culturais, nas quais as universidades são ou deveriam ser suficientemente capazes e competentes». E quanto a matérias administrativas e financeiras também considerava aquele partido existirem críticas, referindo que «as dependências das universidades são excessivas e constituem geralmente obstáculos à eficácia e à modernização das instituições». Pelos motivos invocados, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista

²⁰⁸ Aspectos incluídos na exposição dos motivos do projecto de lei n.º 230/V do PS.

²⁰⁹ O agendamento do debate das iniciativas legislativas teve origem no Grupo Parlamentar do Partido Socialista, que, nos termos regimentais, para tal reservou a ordem do dia da reunião plenária de 7 de junho de 1988.

²¹⁰ Respectivamente: Projecto de lei n.º 230/V do PS, texto publicado no Diário da Assembleia da República, V Legislatura, 1.ª Sessão legislativa, II Série n.º 68 de 27 de Abril de 1998; Projecto de lei n.º 243/V do PCP, texto publicado no Diário da Assembleia da República, V Legislatura, 2.ª Sessão legislativa, II Série n.º 75 de 13 de Maio de 1998 ; Projecto de lei n.º 252/V do PRD, texto publicado no Diário da Assembleia da República, V Legislatura, 1.ª Sessão legislativa, II Série n.º 80 de 1 de Junho de 1998; Projecto de lei n.º 256/V do CDS, texto publicado no Diário da Assembleia da República, V Legislatura, 1.ª Sessão legislativa, II Série n.º 80 de 1 de Junho de 1998 e Projecto

procurou cristalizar no projecto de lei o seu ponto de vista quanto a esta matéria, como seja:

As autonomias da sociedade e o papel do Estado; a responsabilidade das universidades quanto à colectividade; a necessidade de modernização da sociedade e da Administração; o contributo do ensino, da ciência e da investigação para o desenvolvimento, e a adequação das instituições às exigências de uma sociedade aberta, europeia e democrática²¹¹.

O Partido Comunista Português apresentou o seu projecto numa perspectiva mais abrangente, em forma de "lei quadro das universidades", por considerar tratar-se de «importante questão institucional». O projecto preconizava uma autonomia das universidades, no entender deste partido,

como forma de assegurar a plena transparência e gestão democráticas, a participação dos diversos corpos nos vários domínios e níveis de decisão, a participação de representantes das actividades comunitárias na definição da política científica e pedagógica da universidade, e bem assim a integração harmoniosa da universidade nos todos nacional e regional de que faz parte e nos seus planos de desenvolvimento cultural, social e económico.

Para o efeito, estabeleceram, com algum pormenor,

As diferentes componentes da autonomia, nos seus aspectos estatutários, científicos, pedagógicos, disciplinares, administrativos, patrimoniais e financeiros, consagrando-se um vasto regime de isenções fiscais e assegurarem-se os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários ao cumprimento das suas tarefas fundamentais²¹².

O Partido Renovador Democrático foi «buscar inspiração e modelo», para o seu projecto de lei, ao apresentado pelo Conselho de Reitores em 1980. Assim, considerava que a autonomia se deveria manifestar em três domínios: «o ensino, a investigação científica e a administração». Para tanto, na sua proposta, referiam que:

As liberdades de ensinar e aprender e de investigar (...), exprimem-se através das autonomias pedagógica e científica. A capacidade da universidade para se

de lei n.º 62/V do XI Governo, texto publicado no Diário da Assembleia da República, V Legislatura, 1.ª Sessão legislativa, II Série n.º 81 de 3 de Junho de 1998.

²¹¹ Exposição dos motivos: Projecto de lei n.º 230/V do PS, texto publicado no Diário da Assembleia da República, V Legislatura, 1.ª Sessão legislativa, II Série n.º 68 de 27 de Abril de 1998.

²¹² Exposição dos motivos: Projecto de lei n.º 243/V do PCP.

governar a si própria, com as fronteiras que o bem comum aconselhar, encontra-se resguardada nas autonomias administrativa e financeira

Prescrevia também aquele partido que a independência da universidade perante o Estado só seria devidamente afirmada se lhe fosse reconhecido o direito de ela própria estabelecer a sua carta constitucional, nesse sentido propunham que

cada universidade se organize através dos seus estatutos, conformando-se com a sua própria tradição, personalidade e vontade limitando-se o presente projecto a enunciar princípios. Realçam-se os da democraticidade e da representatividade, traduzidos em ser o governo da universidade confiado a órgãos essencialmente electivos em que participam, em adequadas proporções, representantes dos seus corpos constituintes gerais que toda a constituição universitária tem de acolher²¹³

Por seu turno, o projecto apresentado pelo Centro Democrático Social destinava-se, exclusivamente, como a denominação da própria proposta de lei deixava entender, à autonomia das universidades do Estado. Se bem que a Lei da Autonomia que veio a ser aprovada apenas consagrasse a autonomia das universidades públicas, pressupunha, este projecto, que a autonomia das universidades não públicas viesse também a ser objecto de legislação própria²¹⁴.

Por outro lado, a proposta apresentada à Câmara, reflectia o trabalho realizado anteriormente, nas várias iniciativas legislativas apresentadas pelo Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social e a resultante da intervenção parlamentar de vários deputados, acrescida de «algumas alterações resultantes da reflexão entretanto efectuada»²¹⁵.

A proposta de lei apresentada pelo Partido Social Democrata, como órgão do XI Governo constitucional, aproveitou «deliberadamente muito do projecto elaborado ao longo de vários anos no Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, propondo ser uma condição importante para a construção de uma universidade moderna, crítica, participativa e responsável».

Assim, com «a experiência entretanto colhida», procuraram confirmar as vantagens decorrentes de «uma plena assunção pelas universidades do binómio autonomia-

²¹³ Preâmbulo do Projecto de lei n.º 252/V do PRD.

²¹⁴ Apesar da existência desde 1977 de universidades particulares, a verdade é que em 1988 ainda estava por publicar o estatuto regulador do seu funcionamento. Situação que só viria a definir-se no ano seguinte, com a publicação do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto.

²¹⁵ Preâmbulo do Projecto de lei n.º 256/V do CDS.

responsabilidade e do potencial que o mesmo encerrava com vista ao pleno exercício das missões cometidas à universidade».

Reconhecendo a existência de um largo consenso quanto à enunciação dos princípios em que poderia consistir a autonomia universitária, consideravam oportuno, na proposta apresentada,

prosseguir o aprofundamento dos critérios de financiamento, de gestão de recursos humanos, de captação de receitas próprias, dos regimes que regularão a inserção das instituições nos planos nacionais de educação, ciência e cultura e da cooperação inter-institucional, entre outros.

A proposta de lei remete ainda «para legislação ordinária, designadamente para os estatutos das instituições, a regulamentação do quadro geral», acabando por concluir que, sendo estabelecido o binómio autonomia-responsabilidade, «ficará o próprio Ministério da Educação mais disponível para o exercício das funções de coordenação, planeamento e controle que lhe cumpre e se lhe exige»²¹⁶.

No relatório e parecer da Comissão de Educação, Ciência e Cultura²¹⁷, sobre os referidos projectos de lei, encontram-se dois princípios essenciais que, embora de modo diversificado, estavam presentes nas iniciativas legislativas em apreciação:

- a) O entendimento da autonomia das universidades como processo de responsabilização e participação democrática da comunidade universitária, designadamente através da constituição/eleição de estruturas representativas;
- b) A necessidade de ser assegurada a ligação universidade/sociedade na perspectiva do progresso e do desenvolvimento a nível nacional e regional.

Neste sentido, a Comissão considerou que os projectos e a proposta de lei se encontravam em condições de ser apreciados pelo Plenário, «recomendando (...) que todos possam merecer uma consideração favorável na generalidade com vista a possibilitar um consenso o mais alargado possível para as soluções de especialidade». Entendeu ainda a Comissão, a necessidade de a Assembleia promover um *processo de auscultação dos interessados sobre as propostas apresentadas*.

²¹⁶ Exposição dos motivos constante do Projecto de lei n.º 256/V do XI Governo.

²¹⁷ O relatório e parecer da Comissão de Educação, Ciência e Cultura data de 7 de Junho de 1988, tendo sido relator o deputado Jorge Lemos.

Na apreciação conjunta, pelo Plenário, dos projectos e proposta de lei a que foram submetidos na generalidade, depois de votados ²¹⁸, foi apresentado um requerimento, subscrito por deputados do PSD e do PS, de baixa à Comissão de Educação, Ciência e Cultura daqueles diplomas, o que foi aprovado por unanimidade.

A Subcomissão da Comissão de Educação, Ciência e Cultura²¹⁹ na realização dos trabalhos e no decurso das suas actividades, concedeu audiências às entidades que a solicitaram²²⁰ e apresentou, a votação final, o texto sobre a autonomia das universidades, tendo o mesmo sido aprovado por unanimidade.

SECÇÃO II

8. *A Lei da Autonomia Universitária*

Como se pôde verificar, foi moroso o processo que conduziu à publicação da Lei da Autonomia das Universidades e grande a expectativa que, entretanto, se foi gerando à volta dela. Hernandez Cardoso consideraria que o texto final, aprovado na Assembleia da República, «se assemelha a um palimpsesto, no qual se não dissimulam, antes se podem detectar, por transparência, outros textos anteriores (...), os quais foram contribuindo (...), para determinar a forma definitiva da lei» (1989: 138).

Analizemos então, como até aqui, o âmbito do disposto na Lei da Autonomia das Universidades, de acordo com a metodologia referida e, com particular ênfase, com

²¹⁸ Apreciados na generalidade foram os projectos e a proposta de lei submetidos a votação, o do PS, do PRD e do CDS foram aprovados por unanimidade, o do PCP foi aprovado com votos a favor do PS, do PCP, do PRD, do CDS, de Os Verdes e da ID e a abstenção do PSD, a do XI Governo foi aprovada, com votos a favor do PSD, do PS, do PRD, do CDS, e de Os Verdes e abstenções do PCP e da ID.

²¹⁹ Constituída pelos deputados João Belém e Carlos Coelho, pelo PSD; António Barreto e José Apolinário, pelo PS; Jorge Lemos (que coordenou a subcomissão) e Rogério Moreira, pelo PCP, e Narana Coissoró, pelo CDS.

²²⁰ Foram concedidas audiências às seguintes entidades: Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas; Federação Nacional dos Professores; Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública; Órgãos de Gestão e Associação de estudantes do ISCTE e a Associação Académica de Coimbra.

as regras próprias da interpretação da lei, enquadrada numa perspectiva histórica e política.

8.1 Âmbito de aplicação e exercício de tutela

As universidades são pessoas colectivas de direito público e gozam, nos termos da Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro [LAU], de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar.

Pela descrição da natureza jurídica das universidades e pela exposição circunstanciada das autonomias, referidas no n.º 1 do artigo 3º daquela lei, verifica-se que ela se destina unicamente às universidades públicas. Deste modo, o âmbito de aplicação previsto no artigo 35º daquele diploma, apenas vem reforçar o disposto no seu artigo 3º enunciando que «a presente lei aplica-se exclusivamente às universidades públicas».

Tratando-se este diploma «exclusivamente» das universidades públicas, importa esclarecer, para melhor compreensão do problema em apreço, quem exerce, em concreto, a tutela sobre as instituições.

Nos termos do n.º 1 do seu artigo 28º, o «poder de tutela sobre as universidades é exercido pelo departamento governamental com responsabilidade no sector da educação» – Ministério da Educação –, «tendo em vista, fundamentalmente, a integração de cada universidade no sistema educativo e a articulação com as políticas nacionais de educação, ciência e cultura». «A intervenção da entidade tutelar» obedece ao princípio da legalidade, deste modo, «deve resultar do exercício de competência expressamente estabelecida na lei e não pode ser exercida senão nos termos, modos e formas directa e especificamente previstos»²²¹. Isto apesar de o n.º 2 do artigo 28º não ser taxativo quanto às competências da entidade tutelar e «sem embargo de possibilidade de posterior estabelecimento de outros modos e formas», que até ao momento ainda não estão consagrados em forma de lei. A Lei n.º 108/88 «apenas prevê, em termos directos, expressos e precisos, as formas e modos de intervenção tutelar enumerados,

²²¹ Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, Processo n.º 7/90, homologado por Despacho de 4 de Abril de 1990 de S. Ex.a o Secretário de Estado do Ensino Superior. Publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 10 de Agosto de 1990.

naquele número do artigo 28º»²²². Consequentemente, só cabe à tutela, os poderes conferidos pelo artigo 28º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 108/88.

Enuncia o artigo 3º da Lei n.º 108/88 que as universidades «gozam de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar»²²³.

Particularizemos cada uma delas, de acordo com o previsto na Lei.

8.2 A autonomia estatutária

A autonomia estatutária²²⁴ compreende o direito de cada universidade elaborar livremente os seus estatutos, desde que enquadrados no preceituado da Lei da Autonomia e demais legislação aplicável. Deverá por isso, no respeito pela legalidade, regular o funcionamento da universidade, compreendendo, nomeadamente, a definição da sua natureza e atribuições, explicitando a sua missão no respeito pelos princípios democráticos e de participação, definir o âmbito da sua autonomia, bem como caracterizar os órgãos e serviços da universidade, incluindo os órgãos de gestão das unidades orgânicas, tendo especial incidência no que respeita à sua composição e competências. É neste sentido que dispõe o artigo 5º daquele diploma, sobre a epígrafe “reserva de estatuto”, clarificando que «os estatutos da universidade devem conter as normas fundamentais da sua organização interna, nos planos científico, pedagógico, financeiro e administrativo, bem como o regime das autonomias das respectivas unidades orgânicas». Acentua ainda o número 2 daquele artigo que, «além das faculdades e estabelecimentos equiparados, os estatutos devem definir as restantes unidades orgânicas da universidade», pretendendo, deste modo, que aquele documento enquadrador regule a universalidade da vida académica da instituição e as relações desta com a comunidade²²⁵. Importa ainda referir, sobre esta matéria, que a proposta de

²²² (*idem*)

²²³ É um decalque das autonomias previstas no n.º 2 do artigo 76º Constituição da República Portuguesa, adicionando, no entanto, a autonomia disciplinar.

²²⁴ A autonomia estatutária está prevista no artigo 3º da Lei n.º 108/88, e com referências, sobre esta matéria, nos artigos 5º, 16º, 19º, 20º, 24º, 27º, 28º, 29º e 30º da referida Lei.

²²⁵ A este respeito sugere-se a criação de um conselho consultivo, ou equivalente, para assegurar uma relação permanente com a comunidade (Cfr. n.º 3 e n.º 4 do artigo 16º).

estatutos deve ser elaborada pelo senado universitário²²⁶, carecendo da aprovação de maioria absoluta dos membros da assembleia, sendo depois homologados, no prazo de 60 dias, por despacho do Ministro da Educação. A recusa de homologação dos estatutos pelo Ministério só pode fundar-se na inobservância da Constituição ou das leis, ou na inconformidade do processo da sua elaboração com o disposto na Lei da Autonomia²²⁷.

Salienta-se ainda que a figura da homologação tácita dos estatutos representa uma excepção à regra geral do indeferimento tácito e, de certo modo, constitui também uma antecipação do leque de casos de deferimento tácito que o artigo 108º do Código de Procedimento Administrativo viria depois a consagrar.

8.2.1 Aspectos do exercício da autonomia estatutária

Apesar de a LAU ter conferido uma ampla autonomia às universidades, considera o CRUP, como entidade representativa das universidades públicas que, no caso da autonomia estatutária, houve regulação excessiva.

Assim, «ao definir detalhadamente os órgãos de gestão das unidades orgânicas, levou longe demais o constrangimento ao exercício daquela autonomia». Concretizando melhor esta ideia, Júlio Pedrosa sustenta que, «definindo ao pormenor os órgãos de governo, a sua composição e competências, não criou condições para a afirmação da diversidade real, existente e desejável na estrutura, identidade e projecto das comunidades universitárias» (1999: 64-65).

Deste modo, só haverá um gozo efectivo desta autonomia quando for estabelecida a «criação de condições para que os órgãos das unidades orgânicas sejam estabelecidos em sede de Estatutos da Universidade» (1999: 65).

²²⁶ Ou, nos casos em que não esteja constituído, pelo órgão de governo da universidade que desempenhe as respectivas funções (Cfr. n.º 3 do artigo 29º).

²²⁷ (Cfr. n.º 3 e n.º 4 do artigo 3º e alínea a) do n.º 2 do artigo 28º e 29º)

8.3 A autonomia científica e pedagógica

A concepção da autonomia científica, prevista e regulada no artigo 6º, permite conferir «às universidades a capacidade de livremente definir, programar e executar a investigação e demais actividades científicas e culturais». Neste âmbito, podem «realizar acções comuns com outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras». Ou seja, o n.º 2 daquele artigo enquadra-se na missão da instituição, estendendo a autonomia científica da universidade ao seu relacionamento com o exterior.

A lei apenas limita a autonomia científica às «grandes linhas da política nacional, designadamente em matérias de educação, ciência e cultura e relações internacionais», para além da necessária compatibilidade com a natureza e os fins da universidade²²⁸.

A autonomia pedagógica é exercida em «harmonia com o planeamento das políticas nacionais de educação, ciência e cultura²²⁹, assegurando a pluralidade de doutrinas e métodos que garanta a liberdade de ensinar e aprender»²³⁰ e, neste âmbito, as universidades «gozam da faculdade de criação, suspensão e extinção de cursos».

Consequentemente, «têm autonomia na elaboração dos planos de estudo e programas das disciplinas, na definição dos métodos de ensino, escolha dos processos de avaliação de conhecimentos e ensaio de novas experiências pedagógicas»²³¹. A este respeito deve, no entanto, ser tido em conta a disciplina constante do Decreto-Lei n.º 155/89, de 11 de Maio, especialmente no que respeita à obtenção do registo e do financiamento para o curso, e ainda ter presente que se trata de competência pertencente ao Senado, nos termos do artigo 25º, alínea d) da LAU.

Enuncia ainda o n.º 4 do artigo 7º, como limite à autonomia pedagógica, que o ensino médico e os estabelecimentos que podem ministrá-lo são objecto de

²²⁸ (Cfr. n.º 3 do artigo 6º)

²²⁹ Esta harmonia prende-se com o programa de política educativa estabelecido pelo governo, tendo naturalmente em conta as necessidades do país em matéria de ensino superior. O Programa do Partido Socialista, XIII governo constitucional, medida V, sobre educação, ciência e cultura, previa para a respectiva legislatura, entre outras medidas, «a expansão da capacidade do ensino superior, bem como a diversificação das opções e a diminuição progressiva do "numerus clausus"».

²³⁰ Esta garantia decorre do princípio constitucional da liberdade de ensinar e aprender prevista no artigo 43º.

²³¹ (Cfr. n.º 1, 2 e 3 do artigo 7º)

legislação especial. Para além deste, cremos que existirá outro limite, talvez mais importante para o exercício da autonomia pedagógica das universidades, que decorre do seu financiamento, nomeadamente em função do cálculo para o "orçamento padrão", pois é tarefa do Estado a definição dos "cursos elegíveis"²³², para efeitos de atribuição de financiamento público.

8.3.1 Aspectos do exercício da autonomia científica e pedagógica

A autonomia científica consagrada na LAU confere às universidades, como já se referiu, «a capacidade de livremente definir, programar e executar a investigação e demais actividades científicas e culturais, com a salvaguarda de serem tidas em conta a natureza e os fins da universidade» e, «as grandes linhas da política nacional, designadamente em matéria de educação, ciência e cultura»²³³.

Contudo, na prática, é bastante difícil às universidades definirem uma política de investigação própria, em virtude de não existirem mecanismos de financiamento base da investigação científica a níveis satisfatórios. Na verdade, desde há longo tempo que as universidades públicas reivindicam um sistema de duplo financiamento para a investigação através de: (1) uma dotação incluída automaticamente no orçamento anual, com base numa fórmula, para despesas de manutenção das unidades de investigação e para os projectos inseridos numa política institucional específica de investigação, a que acrescerão (2) os recursos financeiros captados junto às entidades financiadoras de projectos, numa base concorrencial. Porém, apenas a segunda componente, de natureza concorrencial, tem vindo a adquirir algum peso no orçamento das universidades, que ficam assim sujeitas às políticas e prioridades estabelecidas pelas entidades financiadoras.

É de salientar também que, relativamente ao financiamento base, o Ministério da Educação prestou alguma atenção ao problema, ao incluir na fórmula de

²³² O orçamento padrão é aquele que, «correspondentemente, em cada instituição, ao somatório dos custos padrão por estudante e por curso multiplicado pelo número de estudantes elegíveis de cada curso elegível, indica os recursos que se pretende afectar a cada instituição». Por sua vez, define-se curso elegível «aquele que é registado ou aprovado nos termos da lei e tem o respectivo financiamento assegurado pelo Estado» (Cfr. alínea c) e alínea f) do n.º 1 do artigo 4º da Lei n.º 113/97, de 15 de Setembro que define as bases do financiamento do ensino superior público.

²³³ (Artigo 6º, n.ºs 1 e 3 da LAU)

financiamento um pequeno adicional²³⁴, o qual, no entanto, acaba por ser perdido nos cortes efectuados ao orçamento padrão²³⁵ para a determinação dos financiamentos efectivos. Por seu turno, o Ministério da Ciência e Tecnologia que deveria, pelo âmbito das suas atribuições, deter a principal responsabilidade nesta matéria, atribui às unidades de investigação uma componente de financiamento basilar que é insignificante em termos percentuais e não é equacionado em termos institucionais. Com efeito, a questão da integração institucional das unidades de investigação, enquadradas numa política definida pela universidade para a investigação científica, e a contratualização de uma fórmula de financiamento para a investigação a partir do Ministério da Ciência e Tecnologia, constituem uma das questões de maior actualidade para a consolidação da autonomia universitária.

No exercício da autonomia pedagógica «as universidades gozam da faculdade de criação, suspensão e extinção de cursos» (n.º 1 do artigo 7º do LAU). A capacidade atribuída aos senados universitários para poderem criar novos cursos sem intervenção do Ministério da Educação, se bem que coerente no âmbito do gozo daquela autonomia, foi surpreendente para a época (1988), até por não estarem definidas as metas que deveriam integrar os contratos de desenvolvimento. O Governo, consciente daquela problemática, publicou, logo no ano seguinte, o Decreto-Lei n.º 155/89, de 11 de Maio, que estabelece o princípio do registo dos cursos na Direcção Geral do Ensino Superior e a respectiva inclusão nos planos de actividades a submeter ao Ministério da Educação no ano precedente ao da entrada em funcionamento dos novos cursos. Esta medida legislativa do Governo fundamentou-se na preocupação de não assumir, automaticamente, os encargos financeiros que, pela fórmula do financiamento,

²³⁴ Em 1999, foi de 6%.

²³⁵ Para efeitos da lei que define as bases do financiamento do ensino superior público, entende-se por *orçamento padrão*: "Aquele que, correspondente, em cada instituição, ao somatório dos custos padrão por estudante e por curso multiplicado pelo número de estudantes elegíveis de cada curso elegível, indica os recursos que se pretende afectar a cada instituição". Para melhor entendimento deste conceito importa acrescentar que, para efeitos de interpretação daquela lei, entende-se por "curso elegível" «aquele que é registado ou aprovado nos termos da lei e tem o respectivo financiamento assegurado pelo Estado» e por "estudante elegível" «todo aquele que, cumulativamente, está em condições de concluir o respectivo curso, desde que elegível, no caso de bacharelatos e licenciaturas com a duração de quatro anos, até ao final do segundo ano seguinte ao do termo da sua duração normal; no caso de licenciaturas com a duração superior a quatro anos, até ao final do terceiro ano seguinte ao do termo da sua duração normal, seja ou não praticado na respectiva instituição um regime de prescrições". Alíneas c), d) e f) do artigo 3º da Lei n.º 113/97, de 15 de Setembro de 1997.

resultariam da livre criação de novos cursos. Este controlo estabeleceu-se mediante a fixação do número de vagas a abrir anualmente, no entanto, como havia grande interesse político em aumentar a capacidade de acolhimento no ensino superior, de modo a procurar, também nesta matéria, aproximar-se dos padrões comunitários, o que aconteceu na prática foi as universidades terem iniciado um número considerável de novos cursos, num ritmo de expansão sem precedentes no passado. Este fenómeno teve repercussões não só em aspectos de natureza qualitativa, ao nível do número e qualificação de docentes para acompanharem aquele crescimento, como quantitativos, quer no número de cursos quer nas próprias infra estruturas das instituições, mas também no aparecimento de alguns cursos de licenciatura de banda estreita, com designações mais específicas, fora do “mercado” tradicional, “confundindo” os estudantes e o mercado de emprego. Esta tendência, por vezes apresentada como um malefício da autonomia, foi, contudo, igualmente seguida, no ensino superior politécnico público e no ensino superior particular e cooperativo (tanto no universitário como no politécnico), cujos cursos são, no entanto, aprovados por Portaria do Ministério da Educação.

O exercício da autonomia pedagógica merece, neste aspecto, três breves comentários críticos. O primeiro compreende os efeitos marginais perversos da criação de alguns cursos de formação inicial demasiado especializados e do desenvolvimento, por vezes voluntarista, de algumas instituições num ritmo para além das suas capacidades. O segundo respeita à descoordenação entre a criação de alguns cursos, no âmbito do planeamento das políticas nacionais de educação, e as reais necessidades das regiões e do país levando em linha de conta a necessária ligação ao tecido empresarial e às indicações das ordens profissionais²³⁶. O terceiro comentário dirige-se à quase incapacidade que as instituições têm demonstrado para a inovação pedagógica e a correspondente introdução de novas metodologias de aprendizagem, adequadas às realidades de um ensino superior massificado, rompendo com práticas de um ensino elitista que, não sendo mais possível a nível da formação inicial, terá provavelmente de se deslocar para a pós-graduação²³⁷.

²³⁷ Já em 1970, num debate na Assembleia Nacional, o Deputado Pinto Machado, a propósito da função social da Universidade e da fraca preparação de profissionais de qualificação dita superior,

8.4 A autonomia administrativa e financeira

Esta autonomia consubstancia-se, nos termos dos artigos 8º e 10º, na afectação do património às universidades, na livre gestão das verbas que lhes são atribuídas via Orçamento de Estado, e no reconhecimento da capacidade de a universidade obter receitas próprias, que podem gerir livremente.

Deste modo, as Universidades exercem a autonomia administrativa, «no quadro da legislação geral aplicável e estão dispensadas de visto prévio do Tribunal de Contas, excepto nos casos de recrutamento de pessoal com vínculo à função pública»²³⁸. No entanto devem, no relatório anual, fazer uma «análise de gerência administrativa e financeira», contendo, nomeadamente, uma «descrição dos movimentos de pessoal docente e não docente e elementos sobre a admissão, a frequência e o sucesso escolares»²³⁹

A autonomia administrativa e financeira reforçada em relação aos demais fundos e serviços autónomos, foi traduzida, nomeadamente:

- a) na dispensa genérica de visto do Tribunal de Contas, salvo nos casos de recrutamento de pessoal com vínculo à função pública;
- b) no poder de dispor do seu património;
- c) no poder de gerir livremente as verbas anuais que lhes são atribuídas nos orçamentos do Estado;
- d) na capacidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos orçamentais e de alterar rubricas do respectivo orçamento privativo;
- e) na capacidade de elaborar, no decurso do ano económico, orçamentos suplementares destinados a reforçar verbas inscritas no orçamento privativo;
- f) no poder de elaborar os seus programas de investimentos plurianuais;

exclamava ser «acentuado e crescente o desfasamento entre os tipos profissionais que a Universidade fornece ao País e os homens de mentalidade universitária de que o País urgentemente carece em ordem ao seu desenvolvimento económico, social, cultural, moral e político». Mais acalorada ainda era a crítica ao método de ensino preconizado pela Universidade, dizendo a este respeito que «o nosso ensino superior não se distingue, pois, do nosso ensino liceal por ser de natureza diferente, mas só pelo volume e complexidade das informações ministradas. O método de ensino (?) é o mesmo – repetitivo –, a demonstração de aproveitamento, a mesma – recitativa – e o resultado, igual – atrofia da razão crítica, metamorfose do cérebro em ficheiro... desarrumado, e nem sempre actualizado. Como Universidade orgânica, o nosso ensino superior é um mito». (GUERRA, 1970: 38-39).

²³⁸ N.º 1, do artigo 8º, da Lei n.º 108/88 de 24 de Setembro.

²³⁹ Alíneas b), e) e f) do n.º 1, do artigo 14º, da Lei n.º 108/88 de 24 de Setembro.

- g) no poder de arrendar directamente edifícios indispensáveis ao seu funcionamento,
- h) na capacidade para obter receitas próprias e de as gerir através de orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos, nos quais se incluem, entre outras:
 - 1) as dotações concedidas pelo Estado;
 - 2) as receitas provenientes do pagamento de propinas;
 - 3) os juros de contas de depósitos;
 - 4) os saldos da conta de gerência de anos anteriores;
 - 5) o produto de taxas, emolumentos, multas e penalidades;
 - 6) o produto de empréstimos.

No que diz respeito ao financiamento, estabelece o artigo 11º da LAU a responsabilidade do Estado no financiamento das universidades, permitindo o seu funcionamento, e considera o direito de as instituições se pronunciarem sobre os critérios de financiamento. A metodologia de funcionamento que transparece corresponde à apresentação e proposta, por parte das universidades, dos orçamentos que, em função das disponibilidades do Estado e da situação objectiva de cada universidade, serão contemplados. O artigo 12º, no seguimento do anterior, prevê ainda isenções fiscais, a atribuição de reforços financeiros quando tal se justifique e a cobrança de taxas diversas, o que constitui uma forma adicional de financiamento.

8.4.1 Aspectos do exercício da autonomia administrativa, financeira e patrimonial

A gestão académica, administrativa e financeira compete aos órgãos de gestão da universidade, sob a superintendência do reitor, incluindo toda a gestão do pessoal. As competências reservadas à tutela são, exclusivamente, as enunciadas no n.º 2 do artigo 28º da lei, interpretação esta confirmada pelo Parecer n.º 7/90 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

Porém, apesar da ampla abertura a um regime reforçado de autonomia administrativa e financeira constante da lei, a verdade é que, por força da sua natureza jurídica, caracterizada pelo Governo como pessoas colectivas de direito

público, as universidades são encaradas pelo direito financeiro e orçamental português como meros «fundos e serviços autónomos» e tratadas como tal pela lei de bases da contabilidade pública, pelo regime da administração financeira do Estado e pelos sucessivos diplomas de execução orçamental, sem especialidades de relevo, ditadas pela sua natureza e pela consagração constitucional da sua autonomia.

No quadro da autonomia administrativa, as universidades, como anteriormente se deu conta, foram dispensadas de visto prévio do Tribunal de Contas, excepto nos casos de recrutamento de pessoal com vínculo à função pública (n.º 1 do artigo 8º da LAU). A vigência desta cláusula foi, porém, efémera, dado que a Reforma do Tribunal de Contas²⁴⁰, publicada pouco tempo depois, impôs um regime geral de visto prévio que se sobrepôs à LAU. A legislação posterior sobre contabilidade pública provocou também, como salienta Machado dos Santos, «sucessivas erosões na autonomia financeira, a que se associaram com frequência, posições tomadas pela administração central, ciosa de conservar o seu poder» (1999; 17).

Esta situação levou a que as universidades públicas, através do seu órgão representativo – CRUP –, fizessem pressão junto do Governo, acabando este por reconhecer a necessidade de serem tomadas medidas de clarificação da autonomia, conducentes a uma flexibilização da gestão universitária. Como resultado, foi conseguido, através do envolvimento pessoal dos Ministros da Educação e das Finanças, e na sequência de uma reunião do CRUP com o Conselho de Ministros para a Educação, Ciência, Cultura e Emprego, que teve lugar em 20 de Maio de 1997, a aprovação o Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro, que adopta medidas de desenvolvimento e aprofundamento da lei da autonomia das universidades na plano da gestão de pessoal, orçamental e patrimonial.

Este diploma, incidindo em aspectos onde o controlo do Estado sobre a administração pública é mais forte e restritivo, representou um grande avanço para a capacidade de gestão das universidades, sendo de destacar, como mais importantes, de acordo com a selecção feita por Machado dos Santos (1999: 18):

²⁴⁰ Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro.

- a) a actualização bianual dos quadros de pessoal, com base em critérios objectivos e automáticos, por simples despacho do Ministro da Educação, que teve já como consequência um alargamento muito substancial dos quadros;
- b) a contratualização dos plafonds anuais máximos de pessoal docente, não docente e investigador, com a correspondente descativação de vagas para efeitos de recrutamento;
- c) a adopção de disposições especiais, mais flexíveis, para a celebração de contratos de trabalho a termo;
- d) a liberdade de gerir as receitas próprias de acordo com critérios fixados pela própria universidade;
- e) a integração dos saldos de gerência como receitas próprias, sem quaisquer limitações;
- f) a transferência para o património das universidades dos imóveis do domínio privado do estado que se encontrem afectos ao desempenho das suas atribuições e competências.

Este regime de autonomia tão alargado implica, naturalmente, um apertado controlo *a posteriori*, uma vez que, tratando-se quase de uma gestão privada, está em causa a gerência de dinheiros públicos. Neste sentido foi aceite o princípio de que, com o objectivo de avaliar a boa gestão financeira, as universidades deveriam promover auditorias externas de dois em dois anos, a realizar por empresas de auditoria de reconhecido mérito, por si contratadas para o efeito.

8.5 *A autonomia disciplinar*

A autonomia disciplinar²⁴¹ consiste no «poder de punir, nos termos da lei, as infracções disciplinares praticadas por docentes, investigadores e demais funcionários e agentes»²⁴².

Para o exercício do poder disciplinar, que é da competência do senado universitário, deverá este órgão, na sua composição, constituir «uma secção permanente, integrada por representantes de todos os corpos, nos termos a definir pelo estatuto de cada universidade»²⁴³.

Resulta ainda do disposto no artigo 9º da LAU, que o regime aplicável aos estudantes obedece, também, ao princípio da legalidade²⁴⁴.

²⁴¹ A consagração em lei da autonomia disciplinar das universidades é uma "inovação" legislativa pois não está prevista nem na Constituição da República Portuguesa, nem na Lei de Bases do Sistema Educativo.

²⁴² (Cfr. n.º 1 do artigo 9º)

²⁴³ Cfr., no primeiro caso, alínea l) do artigo 25º e, no segundo, n.º 5 do artigo 24º.

²⁴⁴ A forma como o n.º 2, deste artigo 9º, determina o processo legislativo que regulará esta matéria remonta ao início da história das universidades, quando o exercício do poder disciplinar se

Por fim, o n.º 3 daquele artigo prevê que, das penas aplicadas ao abrigo da autonomia disciplinar, exista sempre o direito de recurso.

8.6. *A influência do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas*

Com a aprovação da Lei da Autonomia, Portugal adoptou a tendência geral para a passagem de um controlo centralizador, pelo Estado, para um modelo de supervisão pelo Estado. De facto, o artigo 28º da LAU, ao estabelecer claramente o papel regulador reservado ao Governo permite uma grande maleabilização das universidades na condução da sua política interna. Não obstante, resulta do disposto naquele artigo algum hibridismo, entre controlo e supervisão, pelo exercício dos mecanismos que conduzem à «integração de cada universidade no sistema educativo e a articulação com as políticas nacionais de educação, ciência e cultura» (art.º 28º da LAU). Assim, se por um lado, o modelo de supervisão, para além de consignar uma larga autonomia às universidades provocando uma maior participação das entidades representativas do subsistema público de ensino superior²⁴⁵, por outro lado, como salienta Alberto Amaral, o CRUP²⁴⁶ sentiu «alguma má vontade da tutela apanhada em contra-pé pela aprovação da LAU, associada a alguma relutância da administração central em abdicar do poder durante tanto tempo exercido» (AMARAL, 1999^a: 43).

No entanto, como a LAU apresentava algumas fragilidades importantes, nomeadamente quanto à ausência de uma lei do financiamento, que padronizasse o orçamento das universidades, e de uma lei de avaliação da qualidade, que estabelecesse critérios para uma autonomia responsável, o CRUP, graças a uma

confinava ao foro eclesiástico ou ao foro académico. É que, como resulta da presente lei, cabendo a iniciativa de redacção da proposta legislativa ao Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, após audição das estruturas representativas dos estudantes, o resultado, ou seja, o exercício do poder disciplinar, continua nos “mesmos moldes”, diferenciado apenas na forma da sua obtenção.

²⁴⁵ Recordar-se que a LAU aplica-se exclusivamente ao ensino universitário público (art.º 35º da LAU)

²⁴⁶ O Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas foi criado pelo Decreto-Lei n.º 107/79, de 2 de Maio, posteriormente, em 1993, foi aprovado um novo estatuto jurídico do CRUP, revogando o primeiro diploma, através do Decreto-Lei n.º 283/93, de 18 de Agosto. A LAU refere-se-lhe expressamente, no artigo 4º, cometendo-lhe a «coordenação e a representação global das universidades, sem prejuízo da autonomia de cada uma delas” e a colaboração “na formulação, pelo Estado, das políticas nacionais de educação, ciência e cultura, pronunciando-se (...) sobre os projectos legislativos que lhes digam directamente respeito».

conjuntura favorável, ganhou relevância política e encabeçou, através de uma acção de *lobby*, a agenda legislativa revelando-se «um parceiro muito importante na regulação, uma vez que a sua acção tem dado um contributo marcante para a elaboração de diversas leis que vieram complementar e aperfeiçoar a LAU» (AMARAL; 1999^a; 46).

Por outro lado, como salienta Amaral,

A influência do CRUP é o resultado de uma grande união entre os reitores, da sua capacidade de intervenção na proposta de legislação inovadora, de grande capacidade de diálogo e da realização de um trabalho de grande qualidade técnica que, em diversos casos, permitiu a proposta de soluções em antecipação às decisões governamentais (1999^a: 46).

Os factores referidos contribuíram, decisivamente, para uma maior participação do CRUP como parceiro social e, naturalmente, aumentar a sua influência junto do poder político conseguindo capitalizar para as universidades públicas os aperfeiçoamentos da LAU, nomeadamente a Lei do Financiamento (Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro), os termos da Lei da Avaliação (Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro), e o Decreto da flexibilização da gestão de pessoal, orçamental e patrimonial das universidades (Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro).

No presente²⁴⁷, o CRUP sustenta uma profunda alteração da LAU, de modo a reforçar as condições para o exercício da autonomia, nomeadamente através das seguintes intervenções, avançadas publicamente por Júlio Pedrosa (1999; 65),

- a) Identificando a legislação que está a ser indevidamente aplicada às Universidades e clarificando, por via legislativa, a sua não aplicabilidade;
- b) Modificando a legislação enquadradora da gestão, para a flexibilizar e criar a capacidade de governação autónoma;
- c) Promovendo a revisão do ECDU em termos que consagrem, nessa sede, a autonomia nas suas cinco vertentes constitucionais;
- d) Promulgando uma lei quadro do Ensino Superior que desfaça equívocos, aprofunde as missões específicas dos subsistemas e clarifique as inter-relações a estimular;
- e) Clarificando, pela praxis, uma relação da Administração Central com as Universidades, em que a natureza jurídica destas apareça assumida.

²⁴⁷ Já em 1996 o CRUP preconizava uma alteração da LAU, no entanto, no debate sobre a Lei da Autonomia no Conselho Nacional de Educação, em 1999, foi sustentado que as alterações a fazer neste momento deveriam ser ainda mais profundas das que originalmente foram propostas (PEDROSA; 1999; 65)

Regista-se que, tendo estas declarações sido proferidas em 14 de Junho de 1999, de acordo com as Actas do Seminário promovido pelo Conselho Nacional de Educação, poucos meses depois, em Novembro do mesmo ano, o novo Ministro da Educação, após indigitação decorrente de eleições legislativas, anunciava ao país a intenção de promulgar uma lei quadro do ensino superior, de modo a desfazer equívocos no avultado acervo legislativo sobre o ensino superior – “chegou o momento de arrumar a casa” –, e que aprofundasse as missões específicas de cada um dos subsistemas, bem como se clarificasse as inter-relações a estimular²⁴⁸.

SECÇÃO III

9 *A diferente autonomia das universidades particulares e cooperativas.*

A Constituição de 1976 foi aprovada no auge de um intenso debate sobre a liberdade de ensino²⁴⁹. No entanto, ao nível constitucional, a consagração plena daquele princípio fundamental só viria a ter assento, como alude Sousa Franco, na revisão constitucional de 1982, pois o texto, na sua versão originária de 1976, chegou apenas

a uma solução compromissória, não pacífica, e, na opinião de quem este texto subscreve, inaceitável, por muito marcada pelo estatismo do ensino e pela concepção da mera supletividade do ensino particular e cooperativo. Só a

²⁴⁸ Esta divulgação ao País foi difundida pelos principais órgãos de comunicação social, recordando-se, para análise destas declarações, a notícia publicada no *Diário de Notícias*, de 18 de Novembro de 1999 (DN; 1999; 26).

²⁴⁹ O princípio da liberdade de ensino foi, em especial na segunda metade deste século, motivo de largo debate a nível nacional e internacional, acabando por ficar consagrado em diversos diplomas como na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1949 («os pais têm prioridade no direito de escolher o tipo de educação a dar a seus filhos»), a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação na Esfera do Ensino, de 1960, o Pacto Internacional de Direitos económicos, Sociais e Culturais, aprovado pelas Nações Unidas em 1966 («respeitar a liberdade dos pais de escolher para os seus filhos escolas diferentes das criadas pelas autoridades públicas») e, em Portugal, os Trabalhos Preparatórios do Estatuto da Educação Nacional e o respectivo anteprojecto, por iniciativa do ministro Galvão Telles, o primeiro Congresso Nacional do Ensino Particular, em 1965, a Reforma Veiga Simão e os princípios vertidos na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 5/73) e o III Encontro Nacional de Responsáveis do Ensino Particular, em Março de 1974.

revisão constitucional de 1982 viria a gerar um texto mais aceitável e, em si, praticamente consensual (FRANCO; 1995; IX)

No seguimento do disposto na Constituição sobre esta matéria, foram publicadas as Leis n.ºs 9/79, de 19 de Março, e n.º 65/79, de 4 de Outubro, que viriam a reconhecer aos pais a prioridade na escolha do processo educativo e de ensino para os seus filhos, em conformidade com as suas convicções, cometendo ao Estado a obrigação de assegurar a igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino.

À publicação destas duas leis seguiu-se o Estatuto do Ensino Particular, para o ensino não superior, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, depois o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo de 1989, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto²⁵⁰, a que se seguiu um outro Estatuto, actualmente em vigor, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de Janeiro, alterado por ratificação, pela Lei n.º 37/94, de 11 de Novembro.

Apesar do exposto, nomeadamente a publicação de um quadro legal enquadrador de uma certa liberdade de criação e de funcionamento de escolas resultantes de projectos privados, parece-nos, contudo, que o surgimento do ensino superior particular e cooperativo, não se resultou, verdadeiramente, de uma iniciativa tipicamente privada, do ponto de vista económico, mas sim “particular”, como projecto de ensino. Este fenómeno deveu-se, principalmente, a duas ordens de razão: (1) A iniciativa de constituição da primeira universidade particular – a Universidade Livre²⁵¹ –, partiu, na sua essência, de professores dos quadros do ensino público, saneados da Universidade pública no período de 1974/1975. A

²⁵⁰ Neste processo legislativo recordamos também a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, já anteriormente analisada, e a publicação do Decreto-Lei n.º 100-B/85, de 8 de Abril, que enquanto não foi publicado o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo foi o primeiro diploma a impor a adopção de medidas, nomeadamente sobre os requisitos necessários à autorização da criação e funcionamento de estabelecimentos e cursos e eventual reconhecimento oficial dos mesmos, permitindo ao Estado o exercício da fiscalização do ensino superior particular e cooperativo, nos termos da Constituição.

²⁵¹ Atente-se que a entidade instituidora da Universidade Livre era uma cooperativa - a Cooperativa de Ensino Universidade Livre -, e, se por um lado, o art. 43º n.º 4 da CRP assume papel essencial na garantia da liberdade de escolha da escola, na garantia da liberdade de criação de escolas particulares ou cooperativas, ainda que sujeitas à fiscalização do Estado, por outro lado, esta norma enferma de uma deficiência de redacção, enquanto opõe a expressão “particulares” que caracteriza um tipo de ensino, por oposto a “público”, à de “cooperativas”, que indica uma forma de propriedade. Como aliás se infere da análise do art. 43º n.º 4 com os arts. 80º e 89º, também da Constituição, que distinguem os sectores de propriedade em *público, privado e cooperativo*.

visão conceptual pública acerca da orgânica ressalta do próprio Estatuto da Universidade Livre, onde se verifica uma grande ausência de espírito privado de organização e, pelo contrário, uma quase subordinação ao Ministério da Educação e Ciência, como é exemplo o disposto no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 426/80²⁵², de 30 de Setembro, que definia as competências dos órgãos internos da Universidade:

A composição e funcionamento dos restantes órgãos internos da Universidade Livre (Reitor e vice-reitores; conselho universitário; conselho pedagógico e científico; conselhos escolares dos departamentos; conselho administrativo e conselho disciplinar) será definida por portaria do Ministro da Educação e Ciência, tendo em conta a participação dos docentes e discentes, cabendo àqueles a responsabilidade de assegurar a qualidade científica e pedagógica do ensino.

Ou seja, a própria organização interna do estabelecimento de ensino, para além de inicialmente estruturada (1976/1977), pelos seus dirigentes, à imagem das universidades públicas, numa altura em que a autonomia universitária estava longe de vir a ser consagrada, verifica-se também uma total ingerência do órgão de fiscalização – Ministério da Educação – na definição das competências dos seus órgãos internos, contribuindo, deste modo, para a dependência das universidades particulares face ao Estado, o qual, não se limitando a fiscalizar o ensino particular, como deveria por incumbência dos preceitos constitucionais, acabou por participar na vida da universidade “privada”. (2) Neste sentido, a orientação do Estado relativamente ao ensino superior particular e cooperativo não foi inspirado por critérios baseados numa verdadeira liberdade de ensino, mas sim de dirigismo e condicionamento burocrático. Na verdade, como descreve Pulido Adragão, acerca do debate ideológico a propósito da discussão do texto que viria a ser o art. 43º da Constituição (versão de 1976), consagrando a liberdade de aprender e de ensinar e proibindo o dirigismo do Estado em matéria cultural e educativa:

Assim, se é certo que a maioria das intervenções então produzidas aceitavam a relação entre a liberdade de aprender e o direito ao ensino como a de um direito, liberdade e garantia com um direito social – respectivamente impondo ao Estado uma atitude de abstenção e incumbências activas – muitas não

²⁵² O Tribunal Constitucional, por via do seu Acórdão n.º 38/84, veio considerar inconstitucionais várias disposições do Decreto-Lei n.º 426/80, perdendo, assim, muito do seu sentido.

deixavam, no entanto, de conferir-lhe um sentido claramente estatizante (ADRAGÃO; 1995; 196)

No entanto, não era fácil para o Estado “libertar-se” do espírito de décadas de controlo político, administrativo e burocrático que detinha sobre todo o ensino superior. Com efeito, esta tendência estendia-se ao ensino particular e cooperativo, mesmo depois da consagração legal das liberdades de aprender e de ensinar e da igualdade de oportunidades. Como salienta Marçal Grilo,

em 1979/80 (...), persistia ainda uma certa vontade incontida por parte do Estado em controlar todo o sistema educativo o que levava a que muitos dos elementos que representavam a estrutura do Ministério da Educação continuassem a desejar manter um controlo administrativo quase absoluto sobre o Sistema de Ensino Superior Particular (GRILO; 1994; 115).

Com a publicação do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, em 1989 (DL 271/89, de 19 de Agosto), registaram-se algumas alterações legislativas na relação do Estado com as Universidades particulares e cooperativas verificando-se a possibilidade de os estabelecimentos disporem de alguma autonomia, de gestão, científica, cultural e pedagógica (art. 9º). Por outro lado, as instituições particulares e cooperativas viam regulamentado, no referido diploma, o tipo de intervenção do Estado no sector (art. 13º), inclusive a consagração de formas de apoio financeiro à liberdade de ensino (art. 15º), procurando contribuir desse modo (ainda que não concretizadas na prática), para a materialização dessa liberdade e aproximando as instituições particulares e cooperativas do estatuto privilegiado, já anteriormente concedido à Universidade Católica. Posteriormente, em 1994, foi publicado um novo Estatuto (DL 16/94, de 22 de Janeiro), que perspectiva de forma diferente do anterior, a autonomia das instituições de ensino superior particular e cooperativo. Por um lado, estabelece uma clara divisão entre a entidade instituidora, que «organiza e gere os respectivos estabelecimentos de ensino, designadamente nos domínios administrativo, económico e financeiro» (n.º 1 do artigo 5º) e, por outro lado, os estabelecimentos de ensino, a quem confere «autonomia pedagógica, científica e cultural» (n.º 2 do artigo 5º).

A diferença de regimes legais não se fica pelo exposto, uma outra, sustentada por Barbas Homem (1999: 207), pode ser encontrada na interpretação do papel do Estado perante o ensino privado.

Em 1989, o legislador considerou que o Estado, deveria conceder às entidades instituidoras e aos estabelecimentos de ensino o poder de iniciarem as suas actividades de ensino, nomeadamente ministrando cursos que conferissem graus académicos superiores, cabendo-lhe apenas²⁵³, através do Ministério da Educação, como órgão de fiscalização, apenas “reconhecer” o funcionamento das instituições, dos cursos e dos graus respectivos; cinco anos depois, em 1994, este princípio foi alterado, uma vez que, na prática, o regime anterior tinha permitido a proliferação, segundo aquele autor, de instituições e de cursos, mudando então para a necessidade de autorização prévia da instituição e de funcionamento dos cursos que conferissem os graus de ensino previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo²⁵⁴.

9.1 As universidades particulares e cooperativas à luz do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo

Consideramos que o regime de autonomia das universidades privadas deve ser analisado a dois níveis, um primeiro na caracterização do tipo de relações entre as instituições e o poder político, e um segundo nível de análise, na compreensão das relações entre a entidade titular e o próprio estabelecimento.

Apesar de ser possível verificar, em ambos os níveis, alguma discrepância entre princípios, normas básicas e regras gerais vigentes no ordenamento jurídico português e a regulamentação e práticas administrativas a que estão sujeitas as instituições universitárias particulares e cooperativas, iniciaremos esta análise, num primeiro momento, sobre as relações entre as instituições universitárias e o Estado,

²⁵³ Naturalmente desde que satisfeitas as condições necessárias e suficientes para que pudesse integrar-se no conceito de ensino superior definido na Lei de Bases do Sistema Educativo.

²⁵⁴ Creemos que o tipo de reconhecimento concedido às instituições privadas em 1989 não foi ingénuo, antes visava uma estratégia política em dois vectores principais: Perante o cenário da pressão do elevado número de candidatos ao ensino superior e a impossibilidade de as instituições públicas os acolher, conjugado com os baixos índices de estudantes no ensino superior que Portugal apresentava, face aos restantes países da União Europeia, só com o aumento da taxa de frequência no ensino superior seria possível justificar, junto da Comissão Europeia, a necessidade de receber elevadas quantias de fundos comunitários, nomeadamente no âmbito do QCA I e II, assim (1) foi permitido um elevado crescimento, de instituições e cursos, provenientes da iniciativa privada, aumentando, sem custos para o Estado, a frequência no ensino superior e, por outro lado (2), canalizaram maioritariamente as verbas dos Quadros Comunitários I e II, através do PRODEP, para alargar, numa estratégia de médio prazo, a rede de ensino superior público para responder às

de acordo com os princípios metodológicos da interpretação da lei e com o auxílio do cruzamento de vários textos legais.

9.1.1 Direito de criação e reconhecimento oficial

Como princípio geral, existe o direito fundamental «de criação de escolas particulares e cooperativas», cujo exercício está garantido na «liberdade de aprender e de ensinar» consagrado no artigo 43º da Constituição da República Portuguesa. Ora, o exercício daquele direito – que o *Estado* “reconhece” – (art.º 75º -nº2 do CRP) – está salvaguardado na sua aplicação prática pela “fiscalização” que a Constituição atribui ao próprio Estado, nos termos da lei (*ibidem*).

No cumprimento daquele princípio, a Assembleia da República, no exercício da sua competência exclusiva, aprovou a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 Outubro), na qual é reafirmado «o respeito pelo princípio da liberdade de aprender e de ensinar», de que resulta «garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas» (cf. n.º 3 do art.º 2º da LBSE).

E a mesma Lei de Bases determina que «os estabelecimentos do ensino particular e cooperativo que se enquadrem nos princípios gerais, finalidades, estruturas e objectivos do sistema educativo são considerados parte integrante da rede escolar» (cf. art.º 55º - nº1) impondo que «no alargamento ou no ajustamento da rede o Estado terá também em consideração as iniciativas e os estabelecimentos particulares e cooperativos» procurando, deste modo, uma «perspectiva de racionalização de meios, de aproveitamento de recursos e de garantia de qualidade»(idem, n.º 2).

Perspectivando o controlo, mais do que a fiscalização constitucionalmente determinada, o Governo veio a aprovar o Decreto Lei n.º 16/94, de 22 Janeiro, que contém o último Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo (ESSPC)²⁵⁵,

expectativas de muitos estudantes que continuavam a não ter possibilidades de acesso ao ensino superior.

²⁵⁵ O anterior estatuto do ensino superior particular e cooperativo, como supra referimos, encontrava-se consagrado no Decreto Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto. Este, apesar de a Lei de Bases do Ensino Superior Particular e Cooperativo, de 1979, (Lei n.º 9/79, de 19 de Março), no art.º 17º, mencionar o dever de o «Governo publicar, no prazo de cento e oitenta dias, por decreto-lei, o Estatuto dos Ensinos Particular e Cooperativo», demorou 10 anos para ser concretizado.De

e no qual, após complexa instrução e conclusão de exigente processo administrativo, para que não haja quaisquer dúvidas quanto à validade do projecto e qualidade do estabelecimento, é «reconhecido o seu interesse público, por decreto-lei» (cf. art.ºs 50º a 54º do ESSPC).

O reconhecimento desse interesse público mais não é do que o reconhecimento oficial da validade de um projecto de criação e funcionamento de determinada instituição. Na verdade, o interesse público há-de resultar, necessariamente, da confirmação do facto de os estabelecimentos de ensino funcionarem adequadamente e, por isso, se enquadrarem nos princípios gerais, finalidades, estruturas e objectivos do sistema educativo e, por aí, serem considerados parte integrante da rede escolar, de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 55º da LBSE.

9.1.2 A apreciação dos processos de autorização do funcionamento de cursos e pedido de reconhecimento de grau

Mesmo depois de a instituição estar reconhecida por diploma legal e de ter sido aprovado o estatuto do estabelecimento de ensino, necessita a universidade privada de instruir complicado e moroso processo administrativo junto do Ministério da Educação, indo ao arrepio da sua natureza privada e da autonomia consagrada na Constituição da República.

Com efeito, dispõe o EESPC, no artigo 57º e seguintes, que, de acordo com as competências conferidas ao Ministério da Educação (art. 9º), deve a entidade instituidora apresentar, «até 15 de Novembro do ano lectivo anterior à data prevista para o seu início» (art.º 58º), requerimento de autorização instruído com os seguintes elementos:

- a) Plano de estudos e programa sumário das unidades curriculares do curso ou cursos, respectiva carga horária, e regime de precedências;
- b) Indicação dos docentes responsáveis pelas disciplinas ministradas no primeiro ano de cada curso, respectivos currículos e compromisso de aceitação dos mesmos;

salientar, também neste âmbito, a publicação do Decreto Lei n.º 100-B/85, de 8 de Abril, o qual, não sendo um estatuto do ensino superior particular e cooperativo, regulamentava as condições para a criação de estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo.

- c) Localização e identificação das instalações e do equipamento a afectar ao curso;
- d) Indicação do número máximo de alunos proposto à primeira matrícula e inscrição, em cada ano e para o efeito de frequência global

A apreciação do requerimento é feita, posteriormente, por uma comissão de especialistas, que emitirá parecer, pronunciando-se, nomeadamente, sobre «planos de estudo e programas de unidades curriculares»; «qualificação do pessoal docente» e «número de vagas proposto à primeira matrícula e inscrição e número máximo de alunos para efeito de frequência» (art. 59º).

Ora tendo a proposta de curso apresentado pela universidade sido anteriormente discutida, analisada e aprovada pelos órgãos competentes da universidade, demonstra o articulado do EESPC a existência de um apertado controlo estatal, violando claramente a autonomia das instituições.

9.1.3 Da relação de autonomia entre a entidade instituidora e o estabelecimento de ensino

Estabelece o n.º 1º do artigo 3º do EESPC que «o ensino superior particular é uma forma de exercício do direito fundamental de liberdade de ensino» podendo, deste modo, «combinar os objectivos legítimos da actividade de livre docência e investigação com o respeito pelos fins definidos na lei para o ensino superior em geral»

Existe, neste preceito, alguma incongruência no que respeita aos «fins definidos na lei para o ensino superior em geral» na medida em que o disposto na Constituição da República sobre as autonomias não se confina, unicamente, às universidades públicas, no entanto, apesar de a Lei da Autonomia Universitária não ter aplicação nas universidades privadas (artigo 35º), dispõe o EESPC, no n.º 2 do artigo 6º, que as universidades particulares e cooperativas «prosseguem os fins enunciados no n.º 2 do artigo 1º da Lei n.º 108/88, de 29 de Setembro», em vez de ser os objectivos enunciados no artigo 12º da Lei de Bases do Sistema educativo..

Analisemos, no entanto, a autonomia das universidades particulares, à luz do EESPC, em dois “grupos de autonomias”, de acordo com a divisão estabelecida no artigo 5º daquele diploma.

Os estabelecimentos de ensino – as Universidades²⁵⁶ –, dispõem o n.º 2 do artigo 5º, gozam de autonomia pedagógica, científica e cultural, sem no entanto, neste enunciado, se referir em relação a quem têm os estabelecimentos de ensino essa autonomia. À comunidade, a decorrência das liberdades de aprender e de ensinar? Ao Estado, por lhe ser proibido «programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas»? Ou em relação à entidade instituidora do estabelecimento de ensino, no âmbito da “liberdade de cátedra”?

Creemos que o espírito da lei vai no sentido de englobar os três aspectos referidos, pois o gozo daquelas autonomias só pode ser usufruído, na realidade, se não houver qualquer interferência, externa, na academia. Só que, como já vimos relativamente às universidades públicas, o gozo da autonomia é sempre relativa²⁵⁷ e, no que respeita às universidades particulares torna-se duplamente relativa, quer no que concerne à relação com o Estado, quer relativamente à entidade instituidora. Debrucemo-nos então, sobre este último aspecto, como é propósito deste ponto de análise.

Da leitura do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo verificamos que as universidades particulares e cooperativas gozam de autonomia pedagógica, científica e cultural na prossecução do projecto educativo idealizado e definido pela entidade instituidora.

É a entidade instituidora do estabelecimento de ensino quem define, nos termos da lei, o estatuto do estabelecimento, sendo aí que se concretiza a sua autonomia e estrutura orgânica (n.º 3 do artigo 5º e n.º 1 do artigo 17º). É também no estatuto do estabelecimento de ensino que constam «as regras a que obedecem as relações entre a entidade instituidora e o estabelecimento» notando-se o poder de direcção da entidade instituidora na regulação dos «demais aspectos fundamentais da organização e funcionamento destes, designadamente a forma de designação e a duração do mandato dos titulares dos órgãos» (n.º 1 do artigo 17º), competindo-lhe, ainda, neste aspecto, «designar, nos termos dos estatutos, os titulares do órgão de

²⁵⁶ Note-se que, a este respeito, o Estatuto não estabelece diferença entre ensino universitário e ensino politécnico; no entanto, como o objecto deste trabalho se circunscreve à autonomia universitária apenas abordaremos o problema a este subsistema de ensino.

²⁵⁷ Relembra-se, a propósito, o condicionalismo entre a possibilidade de criação de cursos e a sua elegibilidade em termos de financiamento público.

direcção do estabelecimento de ensino e destitui-los livremente» (al. d) do artigo 19º).

Sendo a entidade instituidora quem detém personalidade jurídica, só a ela lhe compete, entre outras prerrogativas, de acordo com o artigo 17º do EESPC:

- a) «submeter a registo o estatuto do estabelecimento de ensino e as suas alterações»;
- b) «aprovar os planos de actividades e os orçamentos elaborados pelos órgãos dos estabelecimentos de ensino»;
- c) «contratar docentes, ouvido o órgão de direcção do estabelecimento de ensino»;
- d) «requerer autorização de funcionamento de cursos e reconhecimento de graus, precedendo parecer favorável do órgão científico do estabelecimento de ensino»;

Não obstante o n.º 2, do artigo 17º referir que “as competências próprias da entidade instituidora devem ser exercidas sem prejuízo da autonomia pedagógica, científica e cultural do estabelecimento de ensino”, na verdade, e a título de exemplo, se lermos, *a contrario sensu*, a alínea d) supra referida, poder-se-á verificar que se o órgão científico, num gozo de autonomia que assiste á universidade pública, pretender criar determinado curso, não o poderá fazer se a entidade instituidora considerar contrário ao projecto educativo idealizado ou se considerar, aquele curso, inviável economicamente.

Apesar do disposto sobre esta matéria no EESPC, existem muitas variáveis que só na análise em concreto, caso a caso, nas actuais treze universidades particulares e cooperativas, será possível descortinar melhor o grau de autonomia existente, na relação entre a entidade instituidora e o estabelecimento de ensino. Referimo-nos, a este propósito e a título de exemplo, a dependência:

- a) da forma como estiver elaborado o estatuto do estabelecimento de ensino de cada instituição;
- b) do número de professores cooperadores, no caso de uma cooperativa de ensino, no órgão de direcção da entidade instituidora, ou na assembleia geral de cooperadores;
- c) das relações pessoais, formais e institucionais entre o presidente da direcção da entidade instituidora e o reitor do estabelecimento de ensino, ou ainda, neste caso, se existe, ou não, acumulação dos dois cargos na mesma pessoa;

e ainda, e não menos importante,

d) da futura regulação do estatuto da carreira docente universitária privada e do regime de contratação de docentes cuja lacuna legal (artigo 24º do EESPC) prejudica uma adequada autonomia pedagógica, científica e cultural.

As autonomias administrativa, financeira e disciplinar conforme estão previstas na LAU, não têm enquadramento no ensino superior particular e cooperativo dada a natureza privada das entidades instituidoras dos estabelecimentos de ensino. No entanto, nos termos da al. c) do artigo 19º do EESPC, compete às entidades instituidoras afectar aos estabelecimentos de ensino um património específico, mas “em instalações e equipamento”.

10 O “caso” da Universidade Católica Portuguesa

Em 7 de Maio de 1940 é assinado, na cidade do Vaticano, entre a Santa Sé e a República Portuguesa, uma Concordata e um Acordo Missionário. Estabelece a primeira parte do artigo XX da Concordata que:

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.

É esta norma que serve de fundamento ao «ensino de nível superior paralelo ao do Estado»²⁵⁸. No entanto, apesar do disposto na Concordata, o processo de criação da Universidade Católica Portuguesa não foi fácil, como bem descreve Adriano Moreira (1999; 15)

Mas o acontecimento mais importante nessa década [anos sessenta] em que a Nato abria a visão das Forças Armadas à nova estrutura do poder mundial, em que a CCTA inspirava a evolução dos instintos coloniais para a independência das ciências sociais, em que o novo ambiente criado pela ONU e pela UNESCO apoiou o aparecimento dos Estudos Gerais, foi o da criação da Universidade Católica, um projecto que durante quarenta anos fora sustentado

²⁵⁸ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 307/71, de 15 de Julho.

pelo Cardeal D. Manuel Gonçalves Cerejeira (1888-1977), que só em 1967 foi autorizado, e apenas veria aprovado o seu estatuto pelo Decreto-Lei n.º 307/71, de 15 de Julho.

A Universidade Católica²⁵⁹ foi erigida pelo Decreto «*Humanum Eruditionem*» da Sagrada Congregação da Educação Católica em 1 de Outubro de 1971, como universidade confessional, nos termos do Cãnone 1376.º do *Codex Juris Canonici*. O Decreto-Lei n.º 307/71, de 15 de Julho, reconheceu-a e qualificou-a. O n.º 1, do artigo 1.º daquele diploma, reconhece a Universidade Católica como uma «pessoa colectiva de utilidade pública», e atribui-lhe «carácter federativo» (n.º 1 do artigo 2º), para poder congregar, na mesma instituição, dois tipos de estabelecimentos: os destinados ao ensino eclesiástico, dotados de amplíssima autonomia, uma vez que «o ensino religioso nas escolas e cursos particulares não depende de autorização do Estado», podendo «ser livremente ministrado pela Autoridade eclesiástica ou pelos seus encarregados»²⁶⁰, e os estabelecimentos que têm por fim o ensino de nível superior paralelo ao do Estado. Estes segundos estabelecimentos deveriam observar o regime legal das universidades públicas quanto à criação de cursos (alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º), ao elenco das disciplinas e aos programas das cadeiras e cursos (n.º 1 do artigo 3º) bem como para recrutamento do pessoal docente, nível de ensino ministrado, habilitações de ingresso, actividades circum-escolares, serviços médico-sociais universitários e, de um modo geral, quanto a todos os aspectos pedagógicos (n.º 2 do artigo 4.º). Quanto ao património, dispunha aquele diploma ser constituído pelos bens que directamente pertençam à Universidade Católica e

por todos os bens e direitos do Instituto Católico Português, que para ela se transmitem, e ainda por todos os bens que hajam sido doados ou deixados à Igreja, ou a qualquer das suas organizações ou autoridades com expressa menção de deverem ser aplicados aos fins da Universidade Católica (artigo 9.º)

Relativamente à aquisição e fruição dos seus bens e às actividades que exerça a Universidade Católica para a realização dos seus fins, de acordo com o artigo 10.º, goza de isenção de impostos, contribuições ou taxas do Estado e das autarquias locais, incluindo o imposto de selo, bem como de preparos, custas e imposto de

²⁵⁹ A Universidade Católica foi inaugurada a 29 de Novembro de 1968 pelo Cardeal Patriarca de Lisboa, D. Manuel Gonçalves Cerejeira (OLIVEIRA, 1994: 279-280)

²⁶⁰ N.º 2 do artigo XX da Concordata.

justiça, em processos que corram em quaisquer tribunais em que seja parte²⁶¹. No que respeita ao seu funcionamento, e ainda como regalia, prevê o artigo 11º que o Ministro da Educação Nacional possa atribuir subsídios à Universidade, devendo o diploma de concessão indicar os fins a que os mesmos se destinam (artigo 11.º)²⁶².

De uma leitura atenta ao estatuto da Universidade Católica – DL n.º 307/71, de 15 de Julho –, dois aspectos merecem também a devida análise: por um lado, a exigência de autorização do Ministério da Educação Nacional para a instituição e reforma das Faculdades e institutos superiores, ouvida a Junta Nacional de Educação (n.º 1 do artigo 4.º) e, por outro lado, a aplicação à Universidade Católica da legislação sobre o ensino particular (n.º 1 do artigo 12.º).

Vejamos o primeiro aspecto à luz de um Parecer da Junta de Educação Nacional²⁶³ sobre um projecto de diploma legal relativo às “*Bases Gerais da Estrutura e Funcionamento da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica*”.

Neste âmbito, duas notas há a realçar. Uma primeira nota, abordada em sede de apreciação na generalidade, no referido Parecer, respeitante à autonomia organizacional, que preconizava, de forma inovadora, a estruturação da Universidade Católica numa base departamental²⁶⁴. Este assunto foi na altura

²⁶¹ Esta isenção, que se mantém no Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de Abril, é contrária, segundo cremos, ao princípio constitucional da laicidade do Estado e da igualdade de tratamento.

²⁶² Registe-se também, a este propósito, que, de acordo com o artigo 44.º da Constituição Política de 1933, cumpria ao Estado conceder apoio ao ensino não oficial, «quando os seus programas e categoria do respectivo pessoal docente não forem inferiores aos dos estabelecimentos oficiais similares».

²⁶³ Em 27 de Abril de 1972, a Universidade Católica dirigiu ao Ministro da Educação Nacional um pedido de autorização para ser instituída, naquela Universidade, uma faculdade de Ciências Humanas cuja actividade se reduziria, para começar, a ministrar um *Curso de Ciências Empresariais*, com a concessão dos graus de bacharel, licenciado e doutor na respectiva especialidade. O referido projecto de diploma legal foi enviado à Junta Nacional de Educação por despacho ministerial de 27 de Abril de 1972, e assentava na estruturação duma nova Faculdade universitária em regime de departamentos (CRUZ, 1973; xvii e 177-178).

²⁶⁴ No decreto de erecção da Universidade Católica Portuguesa, a Sagrada Congregação para a Educação Católica frisaria para serem tomadas em conta, na organização da Universidade e na fixação das suas estruturas, «as leis académicas, quer canónicas quer civis, vigentes em Portugal», orientação esta decorrente da emanada daquele Dicastério romano, que habitualmente recomenda às Universidades Católicas nunca terem nível inferior, nem menor grau de exigência, que as universidades civis do Estado onde são erectas. Só que, a Sagrada Congregação, ao emitir na mesma data as «Directrizes para um plano de desenvolvimento da Universidade Católica Portuguesa», caiu no “equivoco” de tomar como direito vigente em Portugal os documentos apresentados pelo Ministro da Educação Nacional à discussão pública como simples projectos de reforma do Sistema Escolar em geral, e do Ensino Superior em particular (diplomas já supra referidos a propósito da “Reforma Veiga Simão”), recomendando assim, na sequência disso - e a pretexto de respeitar a legislação portuguesa -, a adaptação da Universidade católica a preceitos que não constituíam, então, direito vigente em Portugal, como era o caso da organização departamental (CRUZ, 1973: 178-179).

largamente debatido²⁶⁵, esgrimindo-se aspectos positivos e referindo-se os negativos. A favor da estrutura departamental apontava-se o progresso científico e a investigação, que resulta da concentração, num mesmo centro de estudos de todos os docentes, investigadores e estudiosos que se debruçam sobre temas da mesma especialidade, ainda que pertencentes a faculdades ou escolas diversas²⁶⁶. Na razão inversa²⁶⁷, apresentavam-se três defeitos ao sistema de departamentos: um de ordem institucional; outro de ordem científica e um terceiro de ordem pedagógica. No domínio institucional, salientava-se a inevitabilidade, sobretudo em povos de tendência fortemente individualista, como os povos latinos, no chamado *mandarinato universitário*²⁶⁸. No domínio científico, o regime departamental acarretava, segundo G. Braga da Cruz, um grave risco: «a vitória directa ou

²⁶⁵ A abordagem desta temática tinha, na altura, contornos europeus. Em Portugal devido aos acontecimentos da década de sessenta, ao espírito mais aberto de Marcelo Caetano, aos discursos da ala liberal na Assembleia Nacional e ainda dentro do espírito da criação das universidades novas. Por outro lado, era um eco dos acontecimentos na Europa, nomeadamente em França, devido ao Maio de 1968, e ao movimento das universidades católicas, com especial relevo para a Universidade Católica de Lovaina.

²⁶⁶ Para os defensores da divisão da Universidade por Faculdades e escolas apontava-se que os benefícios do *regime departamental* podiam em grande parte alcançar-se, da mesma forma, no *regime de faculdades*, com a concentração dos meios de trabalho e dos núcleos de docentes e investigadores em institutos de investigação adequados e formando, sempre que as circunstâncias o aconselhem, institutos de investigação *interfacultários* ou mesmo *interuniversitários*.

²⁶⁷ Um testemunho importante sobre esta problemática e que ao mesmo tempo caracteriza este assunto no contexto internacional, é-nos transmitido por Silva Dias, num trabalho publicado na revista *Brotéria*, intitulado *A Reforma da Universidade*, o qual, sobre os aspectos da organização departamental afirmava, designadamente, o seguinte: «É um problema grave – e que por isso mesmo exige madura reflexão – o que se põe neste enunciado do projecto: «As universidades estruturam-se na base de departamentos». Sopraram, sem dúvida, os ventos do reformismo, no último triénio, na Alemanha, na França e na Espanha, a favor do regime departamental, clássico já nos países anglo-saxónicos. Mas sopraram com que resultados? (...) O regime departamental está hoje em discussão, se não em crise, na Inglaterra e nos Estados- Unidos, atribuindo-se-lhe uma responsabilidade bastante pesada no desmoramento ou dilaceração íntima das instituições universitárias locais. E experiências recentemente ensaiadas na Alemanha saldaram-se por um desastre. Na França, é já nítida a resistência à atomização da universidade em unidades miniaturais, facultada pela lei de Edgar Faure (lei já supra referida no estudo de Miller Guerra e Sedas Nunes). Na Espanha, os departamentos, mal acabados de instalar ainda, são já objecto de viva contestação (...). O sistema de Faculdade precisa – não o negamos – de ser corrigido, concedendo-se uma certa autonomia administrativa, pedagógica e científica aos «grupos» de disciplinas de licenciatura. Alguns destes deverão, mesmo, ser divididos ou, pelo menos, subdivididos. A destruição do sistema (atenuado) de faculdade acarretaria, no entanto, segundo o nosso modo de ver, consequências desastrosas» (DIAS, 1971: 51-52).

²⁶⁸ Guilherme Braga da Cruz critica este aspecto, nomeadamente sobre o peso das cátedras nas Faculdades e o agravamento que daí resultaria na sua transformação em departamentos, afirmando o seguinte: «Se já hoje se denuncia a falta de sensibilidade corporativa da parte de largo número de professores universitários, que se julgam onipotentes à frente das suas cátedras, dos seus laboratórios ou dos seus institutos e se mostram rebeldes a qualquer disciplina corporativa ao nível da sua Faculdade ou da sua Universidade, pode imaginar-se o que virá a suceder quando este *mandarinato tendencial*, que se escapa pelas malhas da autoridade e da disciplina – ainda felizmente existentes – dos Conselhos Escolares e dos Directores de Faculdade, passar a ser um

indirecta da monodisciplinaridade, considerando esta como a negação do próprio espírito universitário e que pode comprometer irremediavelmente a missão formativa da Universidade» (CRUZ, 1973: 184). Ou seja, a tendência do especialista para se insular, para só conviver com os cultores da mesma especialidade e, naturalmente, olhar com alguma indiferença todo o conhecimento científico que não seja do seu foro. No plano pedagógico, referiam-se os riscos de as mesmas matérias serem ensinadas, nos mesmos departamentos, de uma maneira uniforme, sem terem devidamente em conta as diferentes finalidades com que os estudantes frequentam as respectivas disciplinas.

Ora os efeitos nefastos apontados ao regime departamental são em grande parte supridos por algo que é muito próprio e muito específico da Universidade Inglesa, a famosa trilogia: regime colegial, *numerus clausus* e sistema de tutoria. Com efeito, o regime colegial, só por si, faz logo descer para um plano muito limitado os dois grandes riscos da departamentação já colocados em relevo: o risco de ordem institucional que é o “mandarinato institucionalizado” e o risco de ordem científica que é a monodisciplinaridade. Deste modo, nem um nem outro corre o risco de se instalar no convívio interdisciplinar de professores e estudantes ligados a um mesmo Colégio universitário. O *numerus clausus*, por seu turno, mantém as universidades dentro dum equilibrado limite de frequência, não permitindo que elas se encaminhem para a massificação e impedindo, portanto, que elas ultrapassem aqueles limites de grandeza para além dos quais os defeitos de ordem institucional e científica da departamentação se agravam. Finalmente o sistema de tutoria consegue em grande parte remediar os inconvenientes de ordem pedagógica do regime departamental, pois o estudante tem de comparecer periodicamente perante o seu tutor e prestar-lhe contas do que está a estudar e da forma por que está a fazê-lo, recebendo deste as orientações e correcções necessárias, suprimindo, neste caso, as deficiências do ensino indiferenciado que o departamento eventualmente venha ministrando. No caso específico da Universidade Católica, como a Sagrada Congregação para a Educação Católica apresentava no capítulo V das “Directrizes para um plano de desenvolvimento da Universidade Católica Portuguesa” a adopção do *numerus clausus* e do sistema de tutoria, a 1.ª Secção

mandarinato institucionalizado, alçapremado pela lei à categoria de «elemento orgânico e célula básica das estruturas universitárias»(CRUZ, 1973: 183),.

da Junta Nacional da Educação deu o seu parecer favorável por aquela proposta contemplar esta dupla exigência²⁶⁹.

A segunda nota, apreciada no referido Parecer, em sede de exame na especialidade, dizia respeito à exigência, prevista no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 307/71, sobre a definição dos programas dos cursos.

O projecto de diploma apresentado pela Universidade Católica limitava-se a enumerar as disciplinas do Curso de Ciências Empresariais a leccionar por cada departamento, o seu carácter obrigatório, optativo ou facultativo e o número de horas semanais que cada uma deveria ocupar, e deixando toda a liberdade possível para a organização dos planos de estudos propriamente ditos.

Com efeito²⁷⁰, o n.º 1 do referido artigo 4.º inclui a definição dos «programas dos cursos» entre os aspectos que hão-de ser obrigatoriamente «regulamentados pelos diplomas de autorização», significando, pelo menos, que o legislador quis condicionar o funcionamento desses estabelecimentos a uma prévia aprovação, não só das disciplinas que hão-de ser leccionadas nos respectivos cursos, mas também da ordem por que se prevê que o sejam, nomeadamente da sua distribuição racional pelos sucessivos anos do bacharelato e licenciatura e da respectiva tabela de precedências para efeitos de frequência e para efeitos de exame. O problema da ampla liberdade na fixação dos planos de estudo de cada curso pelos respectivos Conselhos Escolares prende-se, directamente, com a concretização da autonomia em instituições de natureza não pública²⁷¹. A este

²⁶⁹ Apesar de a proposta contemplar a adopção do sistema de tutoria, em 1999 a Universidade Católica Portuguesa ainda não o tinha conseguido implantar.

²⁷⁰ Abordaremos apenas nesta nota, independentemente de outras considerações em que nos poderíamos deter, a questão da liberdade absoluta prevista para o Conselho Escolar e para os estudantes, por considerarmos ser essa a questão de fundo.

²⁷¹ A designação de ensino não público em contraposição ao ensino directamente tutelado pelo Estado – público –, tem sido objecto de diversas ambiguidades, porventura resultantes de alguma indefinição e descaracterização. A este propósito refere-se um texto de Aldónio Gomes indicando que o “Ensino público, ensino particular e ensino cooperativo nem sempre surgiram suficientemente definidos e caracterizados e, em alguns aspectos, mantêm ainda hoje certa ambiguidade. Talvez por isso, as designações tenham variado: ensino oficial, ensino particular oficializado e, em zona de penumbra, ensino municipal; depois, por meados da década de setenta, e por influência estrangeira, ensino estatal e ensino não-estatal. A Constituição da República Portuguesa de 1976 refere-se num artigo (o 75º) a «ensino público e ensino particular», registando que «o Estado criará uma rede de estabelecimentos oficiais de ensino» e que «fiscaliza o ensino particular suplectivo do ensino público». E a lei n.º 9/79, de 19 de Março, Bases do Ensino Particular e Cooperativo, apresenta uma caracterização de escolas: escolas públicas – aquelas cujo funcionamento seja da responsabilidade exclusiva do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais ou de outra pessoa de direito público; escolas particulares – aquelas cuja criação e funcionamento seja da responsabilidade de pessoas singulares ou colectivas de natureza privada; e escolas cooperativas – aquelas que forem constituídas de acordo com as disposições legais respectivas”. (GOMES, 1981: 77).

respeito, Guilherme Braga da Cruz (1973: 203) descreve, quer o estado em que se encontrava a universidade pública naquela época, quer ainda a aspiração natural de uma instituição universitária à consagração deste desiderato, considerando, no entanto, que a autonomia a atribuir a cada Universidade deve ter em conta o estado organizacional em que ela se encontra:

A livre fixação dos planos de estudos de cada curso pelos respectivos Conselhos Escolares (...) é uma regalia que ocupa um lugar cimeiro no quadro da chamada autonomia universitária e não pode, por isso mesmo, deixar de saudar-se e de louvar-se como um dos mais belos ideais a que a Universidade pode aspirar. (...) Dar liberdade de fixação dos planos de estudo, à generalidade das Faculdades e das Escolas Superiores portuguesas seria um passo gravíssimo, que poderia conduzir em curto prazo a Universidade, em Portugal, a um estado de completa anarquia. Aliás, Faculdades e escolas há onde seria impensável conduzir o respectivo Conselho Escolar a fixar, por sua iniciativa, um plano de estudos que merecesse, sequer, a aprovação da maioria dos respectivos membros²⁷².

Por outro lado, a faceta da livre escolha dum plano de estudos por parte dos estudantes, embora dentro das limitações a que o projecto a submete, nomeadamente a do acompanhamento pelo regime de tutoria, foi liminarmente rejeitada, ainda que, como refere o referido Parecer, «não estivesse em aberta contradição, como está, com a exigência formulada pelo artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 307/71» (CRUZ, 1973: 204)²⁷³.

O segundo aspecto a referir prende-se, como supra foi referido, com a aplicação, à Universidade Católica Portuguesa, da legislação sobre o ensino particular. Como salienta, a este propósito, Marcelo Rebelo de Sousa,

²⁷² Importa salientar que o Parecer da 1.ª Secção da Junta Nacional de Educação não vetou esta proposta, apenas sugeriu, tendo em conta o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 307/71, «exigir a apresentação dum concreto plano de estudos e a respectiva aprovação ministerial», salientando que tal medida não representava grande limitação, uma vez que, sempre que o Conselho Escolar entenda podia propor ao Ministro da Educação Nacional as alterações ao plano de estudos. Por outro lado, quanto à possibilidade de o Conselho Escolar criar ele próprio novas disciplinas facultativas ou optativas, independentemente de qualquer autorização ministerial, a Junta não objectou, no entanto, já a proposta de transformação de disciplinas obrigatórias em optativas ou vice-versa implicavam uma alteração ao plano de estudos e, como tal, careciam de autorização ministerial.

²⁷³ Esta proposta foi rejeitada, essencialmente, por dois motivos: Por não ser obrigatório, na proposta apresentada, o voto concordante do tutor, na opção feita pelo estudante e, em segundo lugar, pelos resultados provenientes da má experiência da *Reforma do ensino jurídico*, em 1911, em que tal situação foi colocada na prática e só não teve piores resultados porque a «generalidade dos alunos teve o bom senso de optar pelo plano de estudos sugerido pelo Conselho Escolar» (CRUZ, 1973: 204-205).

logo em 1971, o Professor António Sousa Franco a qualificou de Universidade particular com regime específico, em atenção aos Art.ºs III e IV da Concordata e não ao Art.º XX e considerando contrário àqueles o poder governamental de autorização da criação e reforma de faculdades e Institutos de ensino não eclesiástico, tal como, de resto, já sustentara, em exaustivo Parecer, o Professor Manuel Gomes da Silva (1992; 50).

Parece-nos legítima esta apreciação tendo em conta o disposto no artigo XX da Concordata, o qual refere que «as associações e organizações da Igreja podem livremente estabelecer e manter escolas particulares paralelas às do Estado», se reporta, necessariamente, à qualificação, anteriormente assumida, nos artigos III e IV, da livre organização da Igreja Católica, de harmonia com as normas do Direito Canónico, em «constituir por essa forma associações ou organizações a que o Estado reconhece personalidade jurídica» e, mais dispõe sobre este assunto, adiantando que esse reconhecimento «resulta da simples participação escrita à Autoridade competente feita pelo Bispo da diocese onde tiverem a sua sede, ou pelo seu legítimo representante», bem como que aquelas instituições «administram-se livremente sob a vigilância e fiscalização da competente Autoridade eclesiástica».

Contudo, esta leitura apenas respeita ao ensino eclesiástico, visto que, tal como alude o Decreto-Lei n.º 307/71 e o conteúdo da Concordata segundo a qual a Universidade Católica foi “canonicamente erecta”, os estabelecimentos de ensino da Igreja Católica ficam sujeitos ao “direito comum”, só podendo ser escolas particulares paralelas às do Estado, e sujeitas à sua fiscalização de acordo com o regime de separação entre a Igreja e o Estado, nos termos da Constituição²⁷⁴.

A interpretação do conteúdo da Concordata, nomeadamente o disposto no artigo XX, e do diploma do seu reconhecimento de 1971 veio, posteriormente, a sofrer algumas alterações sobre o quadro normativo em que a Universidade Católica se inseria. Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 100-B/85, de 8 de Abril (que veio regular o ensino superior particular e cooperativo), que consagrou a doutrina de a Universidade Católica, como instituição jurídico-

²⁷⁴ A Universidade Católica Portuguesa, sustentam alguns autores, regendo-se pelo artigo XX da Concordata, faria parte do direito interno português por força do disposto no n.º 2 do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa, logo ficaria dispensada da autorização do Governo para a instituição e reforma de faculdades e Institutos de ensino não eclesiástico nela integrados, havendo apenas o dever de participação prévia. Neste sentido Afonso Queiró, Almeida Costa, Sousa Franco e Jorge Miranda. Diogo Freitas do Amaral e Marcelo Rebelo de Sousa, em 1986, subscreveram o direito concordatário da Igreja Católica de criar e manter livremente escolas particulares universitárias sem dependência de intervenção prévia do Estado-Administração (Sousa, 1992: 51).

canónica, se reger pela Concordata e por legislação específica daí decorrente, o então Ministro da Educação – João de Deus Pinheiro –, «verificando a necessidade de proceder a uma correcta e uniforme interpretação do art. 2º do Decreto-Lei n.º 307/1», emite um Despacho (n.º 28-I/ME/85), de 10 de Outubro, determinando o seguinte entendimento:

- 1) Não carece de autorização ministerial a criação ou a reforma de escolas, cursos ou outras unidades da Universidade Católica Portuguesa, mesmo de disciplinas não teológicas, filosóficas ou canónicas;
- 2) A autoridade competente para representar a Universidade Católica Portuguesa dará conhecimento das escolas, dos cursos e das outras unidades da Universidade Católica Portuguesa estabelecidas ou a estabelecer no futuro, com vista aos fins legais de oficialização, fiscalização e apoio;
- 3) O Ministério da Educação fará publicar anualmente no Diário da República o elenco das escolas, dos cursos e das outras unidades componentes da Universidade Católica Portuguesa unicamente para os efeitos de oficialização, fiscalização, financiamento ou outras formas de apoio.

Nesta linha de raciocínio, e ao arripio do disposto na Concordata e à margem da Constituição, foi publicado o Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de Abril, conferindo à Universidade Católica Portuguesa um regime de excepção, especialmente privilegiado.

Dispõe o artigo 1.º, daquele diploma, que «a Universidade Católica Portuguesa é reconhecida pelo Estado como instituição universitária livre, autónoma e de utilidade pública».

Precisemos estes três conceitos, começando pelo de utilidade pública.

A Universidade Católica tem sido qualificada legalmente como instituição ou pessoa colectiva de utilidade pública²⁷⁵ porque, apesar da sua natureza privada²⁷⁶, pela actividade a que se dedica – serviço de educação – prossegue fins de interesse público.

A Universidade Católica Portuguesa é uma instituição universitária livre, porque, no seguimento do exposto, sendo uma pessoa colectiva privada, pode, no

²⁷⁵ Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 307/71: «A Universidade Católica Portuguesa é uma pessoa colectiva de utilidade pública e tem por fins (...) ministrar o ensino de nível superior em paralelo com as restantes universidades portuguesas e cultivar a investigação e o progresso das ciências nela professadas.» O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 128/90: A Universidade Católica Portuguesa é uma instituição da Igreja Católica, canonicamente erecta ao abrigo da Concordata entre Portugal e a Santa Sé, de 7 de Maio de 1940, e é reconhecida pelo Estado como instituição universitária livre, autónoma e de utilidade pública».

exercício dos seus direitos, fundar estabelecimentos de ensino sem impedimentos e sem necessidade de autorização estadual (n.º 4 do artigo 43.º da CRP), este princípio, decorrente da liberdade de ensino (n.º 1 do artigo 43.º da CRP), pressupõe um direito a ensinar e a aprender sem impedimentos. Contudo, como a liberdade de fundação de escolas não abrange imediatamente o direito a conferir habilitações ou graus académicos, socorreu-a, neste âmbito, o Decreto-Lei n.º 128/90, ao reconhecer a Universidade Católica como «instituição criada ao abrigo do artigo XX da Concordata» o direito de «livremente atribuir, nas condições dos respectivos estatutos (...) os graus de bacharel, licenciado, mestre e doutor e o título de agregado, tendo os seus diplomas e títulos o mesmo valor e efeitos que os conferidos pelas universidades públicas» (n.º 2 do artigo 3.º)²⁷⁷. Aliás, esta liberdade é de tal forma ampla que a Concordata não permite senão a fiscalização *a posteriori* pelo Estado, dispondo, no mesmo sentido, o artigo 2.º do supra citado decreto-lei, quando enuncia que «a criação de faculdades, institutos superiores, departamentos (...) da Universidade Católica deve ser comunicada ao Ministério da Educação no prazo de 60 dias após a sua instituição».

Para além do referido, dispõe o Decreto-Lei n.º 128/90 que a Universidade Católica é uma instituição autónoma, gozando, para o efeito, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, patrimonial, administrativa, financeira e disciplinar. Como é exercido o gozo desta autonomia? Em liberdade, mas com responsável, ou seja, de acordo com o disposto nos seus estatutos e tradição universitária, procurando

atingir os mais elevados níveis académicos, científicos e pedagógicos, nunca podendo seguir princípios menos exigentes do que os que regem as universidades públicas, no tocante à qualidade do ensino ministrado, recrutamento do corpo docente e investigador, serviços médico-sociais

²⁷⁶ Neste sentido, Marcelo Rebelo de Sousa, define a Universidade Católica Portuguesa como «uma pessoa colectiva privada, pois não é legítimo afirmar que exerça de forma directa, imediata e necessária a função administrativa do Estado-colectividade» (1992: 51).

²⁷⁷ Recorde-se, como supra foi mencionado, que o artigo III da Concordata dispunha que a Igreja Católica podia organizar-se livremente e que o reconhecimento por parte do Estado resultava da simples participação escrita à Autoridade competente. Apesar de o disposto naquele artigo se referir, naturalmente, ao ensino eclesiástico, a linha de orientação deste Decreto-Lei seguiu o conteúdo do Despacho n.º 28-I/ME/85, anteriormente referido. Neste sentido, o artigo 2.º do DL n.º 128/90 enuncia que «a criação de faculdades, institutos superiores, departamentos (...) da Universidade Católica deve ser comunicada ao Ministério da Educação».

universitários e acção social escolar (n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 128/90 de 17 de Abril)²⁷⁸.

Assim, excluída da lei da autonomia das universidades públicas (artigo 35.º da Lei n.º 108/88) e do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo (artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 271/89 e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 16/94) a Universidade Católica Portuguesa, beneficiando a sua natureza de um acto político *stricto sensu* bilateral, um tratado solene, a Concordata celebrada entre o Estado Português e a Santa Sé, é um caso ímpar no sistema de ensino português e um exemplo daquilo que constitui um termo e não dum ponto de partida da autonomia universitária.

Três notas finais que, de certo modo, exemplificam o carácter de excepção da Universidade Católica Portuguesa:

1º - Excluída a Universidade Católica do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 271/89 e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 16/94), beneficia, no entanto, do apoio do Estado, «revestindo, designadamente, qualquer das modalidades previstas no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto» (n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 128/90)

2º - O Decreto-Lei n.º 128/90 revoga o Decreto-Lei n.º 307/71, contudo, tal como dispõe o artigo 9.º do primeiro diploma, excepçiona o disposto do artigo 10.º do segundo diploma, ou seja aquele artigo que isenta a Universidade Católica de impostos, contribuições ou taxas do Estado e das autarquias locais, incluindo o imposto de selo, bem como de todas as despesas decorrentes de ser parte num processo em quaisquer tribunais.

3º - Apesar da existência de várias instituições de ensino superior cuja entidade instituidora estar directa, ou indirectamente, relacionada com a Igreja Católica²⁷⁹ e

²⁷⁸ Este princípio decorre, como supra foi referido, da orientação do Dicastério romano - Sagrada Congregação para a Educação Católica - que exige que as Universidades católicas nunca tenham nível inferior nem menor grau de exigência que as universidades civis do Estado em que são erectas (CRUZ, 1973: 179).

²⁷⁹ Para sublinhar o referido lembre-se que a Escola Superior de Educação de Torres Novas tem por entidade instituidora a Diocese de Santarém; a Escola Superior de Educação de Paula Frassinetti tem por entidade instituidora a Província Portuguesa do Instituto das Irmãs de Santa Doroteia; a Escola Superior de Enfermagem de S. José de Cluny tem por entidade instituidora a Província Portuguesa da Congregação de São José de Cluny; a Escola Superior de Enfermagem de S. Francisco das Misericórdias tem por entidade instituidora a União das Misericórdias Portuguesas; a Escola Superior de Enfermagem de Santa Maria tem por entidade instituidora a Província Portuguesa das Franciscanas Missionárias de Nossa Senhora; a Escola Superior de Enfermagem da Imaculada Conceição tem por entidade instituidora a Província de Santa Maria da Congregação das Irmãs Franciscanas Hospitaleiras da Imaculada Conceição e a Escola Superior de Enfermagem de S. Vicente de paulo tem por entidade instituidora a Associação de Beneficência - Casas de S. Vicente de Paulo.

de todas elas serem enquadradas no ensino superior particular e cooperativo, a Universidade Católica não só está excepcionada daquele estatuto (art.º 2º do EESPC), como tem assento no Conselho de reitores das Universidades Públicas.

V CAPÍTULO

A Autonomia universitária nos anos 90 – Novos rumos autonómicos no limiar do século XX

1. As propostas do X Governo Constitucional para o quadriénio 1995/1999 – apreciações baseadas no Documento Orientador das Políticas para o Ensino Superior

Em 8 de Maio de 1996 o Ministro da Educação, Eduardo Marçal Grilo, apresentou ao País um plano para «enquadrar as grandes opções e linhas de orientação estratégica da política educativa» (1996: 3), a que chamou "*Pacto Educativo para o futuro*". Caracterizava-se, aquele documento, por um

conjunto de ideias e propostas que visavam um acordo de acção, a nível político e social, sobre os principais problemas da Educação e da Formação em Portugal: um Pacto Educativo para unir todos os protagonistas do processo educativo, numa perspectiva de futuro, em torno de pontos de convergência (GRILO, 1996: 3).

Para o efeito enunciou as bases e princípios gerais e os objectivos estratégicos do Pacto de uma forma globalizante, referenciando os subsistemas e níveis de ensino apenas na medida do imprescindível, sofrendo com este tipo de proposta generalista algumas críticas.

No que respeita ao ensino superior retemos a posição assumida pelo CRUP sobre o Pacto que, na reunião plenária de Abril de 1996, apesar de o considerar «uma iniciativa louvável e oportuna», exprimiu, deste modo, o seu parecer:

O documento poderia beneficiar com a inclusão de um preâmbulo em que se aprofundasse a ideia de 'Pacto Educativo' e se clarificassem alguns conceitos centrais como, por exemplo, o de ESCOLA. O CRUP veria com agrado que o Pacto educativo consagrasse o papel do Ensino Superior, e em particular das Universidades, na definição dos princípios, na enunciação dos objectivos e na concretização das acções para o 'desenvolvimento equilibrado' da educação e formação (Santos, 1996: 64).

Apesar das críticas, muitas delas baseadas no facto de se tratar de um documento de grandes linhas orientadoras e, como tal, pouco objectivo no que se refere às acções a empreender, o Governo contrapôs a esta crítica dez compromissos de acção, consubstanciados na identificação dos principais protagonistas da negociação e das áreas prioritárias de intervenção. Três áreas-chave de intervenção mereceram prioridade acrescida para a legislatura²⁸⁰, nas políticas do ensino superior: a "Avaliação", sem carácter penalizante, mas visando a adopção de estímulos positivos; a defesa e promoção da qualidade; a identificação do "Financiamento" como problema global, procurando alargados consensos à luz de propostas de legislatura sérias e inovadoras; e o reforço da "Autonomia", pela regulamentação aprofundante, descentralizadora e responsabilizante (ME, 1997: 7).

No *Documento orientador das políticas para o ensino superior*, apresentado em Janeiro de 1997 pelo Ministério da Educação, é realçada a importância estratégica do ensino superior no contexto do aumento dos níveis de educação e formação dos portugueses, tendo como referência os indicadores europeus. Esta importância decorre, segundo aquele documento,

do imperativo de responder às necessidades do País numa fase crucial do seu desenvolvimento e de atender às legítimas e inadiáveis aspirações da população portuguesa, perante os desafios da sociedade do conhecimento, da abertura de fronteiras e da mobilidade (ME, 1997: 5).

No respeito pelo Programa do Governo, o Ministro da Educação, tendo em conta o crescimento registado no ensino superior que evidenciava sinais preocupantes de desequilíbrio, assumiu a necessidade de serem tomadas algumas opções estratégicas, nomeadamente «garantir ensino superior para o maior número nas melhores condições e racionalizar, consolidar e assegurar globalmente a qualidade das instituições e estruturas do ensino superior público e do ensino superior particular e cooperativo» (ME, 1997: 5). A par destas orientações e complementando-as, merece destaque a proposta de "Pacto Educativo para o

²⁸⁰ A legislatura a que nos referimos corresponde ao mandato do partido socialista no Governo pelo período de 4 anos, ou seja de 1995 a 1999. Em 10 de Outubro de 1999 o Partido Socialista, nas eleições legislativas, ganhou novamente as eleições, no entanto, como foi convidada outra personalidade para ocupar a pasta da educação, tal não significa que os vértices estratégicos para o ensino superior continuem a ser os mesmos para a legislatura de 1999 a 2003.

Futuro”, assente na co-responsabilização de todos os protagonistas do processo educativo, onde é apontado outro objectivo estratégico, também considerado prioritário: «promover o desenvolvimento equilibrado do ensino superior» (ME, 1997: 6).

No domínio da autonomia, que o Governo considerava ser uma característica da vida das instituições de ensino superior e das gerações que as dinamizam, indicou a necessidade de se impor o seu «aprofundamento, clarificação e responsabilização». Para este efeito sublinha a importância de se «flexibilizar e agilizar os mecanismos de gestão tanto interna como na dependência da actuação do Governo por forma a não desvirtuar os programas e projectos das escolas e a assegurar a sua aplicação livre e responsável» (ME, 1997: 9).

Neste sentido, as medidas estratégicas que o Governo considerava ter em desenvolvimento visavam o «reforço da vivência responsável e plena da autonomia», conseguindo-se este intuito através de «um aprofundamento dos processos de gestão autónoma das instituições nas suas múltiplas vertentes», tendo proposto um conjunto de orientações e medidas, que procuraremos desenvolver, e que se consubstanciavam nas seguintes:

a) *Flexibilização da gestão*

Esta medida compreendia dotar as instituições de uma maior elasticidade na gestão do pessoal, patrimonial e financeira, pela alteração ou revogação dos quadros legais que a limitavam, adequando-a à situação e à dinâmica específica dos diferentes estabelecimentos.

Para este efeito foi publicado um diploma²⁸¹ visando disciplinar e desenvolver o exercício da autonomia administrativa e financeira das universidades, tal como se encontra consagrado na lei da autonomia das universidades. A falta de desenvolvimento legislativo da lei da autonomia das universidades, desenvolvimento esse que ela própria previa, mormente no plano da repartição pelas diferentes instituições da dotação global que em cada ano o Estado fixa para

²⁸¹ Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro, cuja história já foi anteriormente referida. Este diploma, tal como resulta das normas gerais de interpretação da lei, referidas na Introdução, constitui direito especial e, como tal, prevalece sobre as normas gerais em sentido contrário.

o ensino superior, conjugada com a sujeição das universidades ao regime jurídico-financeiro dos «fundos e serviços autónomos», conduziu a uma situação de bloqueamento da gestão financeira das universidades que, por força das especificidades que lhes são reconhecidas pela Constituição e pela lei da autonomia das universidades, carecia de soluções próprias que, sem pôr em causa a política orçamental, cuja definição é da competência da Assembleia da República, sob proposta do Governo, permitam àquelas instituições a prossecução plena dos fins que constitucional e legalmente lhes estavam atribuídos.

O desenvolvimento referido implicou dois tipos de tarefas distintas, embora seja inegável a sua interligação: o financiamento do ensino superior e a gestão financeira das universidades. Este diploma apenas trata da segunda vertente, uma vez que a primeira foi objecto de regulamentação específica²⁸². Neste sentido consagrou um conjunto de regras especiais, baseado no princípio constitucional da autonomia financeira das universidades, não consentindo extensão a qualquer outra instituição que não as universidades, nem constituindo precedente para a futura reformulação do regime jurídico-financeiro de qualquer outra instituição cuja autonomia não esteja na Constituição, dentro ou fora do sistema de ensino.

b) Regulamentação de matérias indispensáveis à plena concretização da autonomia

Foi através da publicação de um diploma²⁸³ que visou transferir para as instituições universitárias um conjunto de poderes cuja permanência na esfera de competência do Governo se tinha revelado desconforme com os parâmetros balizadores da autonomia consagrada na Lei da Autonomia das Universidades, de entre os quais se destacam: conhecer e decidir das incompatibilidades e suspeição em exames, provas e concursos; definir o regime de prescrições relativamente ao direito à matrícula e inscrição nos cursos ministrados e fixar o número máximo de vice-reitores e de pró-reitores que podem estar simultaneamente em exercício.

²⁸² Trata-se da lei que define as bases do financiamento do ensino superior público – Lei n.º 113/97, de 15 de Setembro. De salientar ter sido a Assembleia da República a legislar sobre esta matéria, uma vez que detém o primado da competência legislativa em matéria orçamental, legislando em sede de financiamento do ensino superior público.

²⁸³ Decreto-Lei n.º 170/96, de 19 de Setembro.

Aproveitou-se também, aquele diploma, para em simultâneo com as revogações consequentes de tal transferência, e com vista, sobretudo, à eliminação de dúvidas suscitadas pela fórmula genérica utilizada no corpo do artigo 34.º daquela lei, proceder à revogação expressa de outras normas legais cuja vigência na ordem jurídica foi entendida como prejudicial à entrada em vigor da mesma lei²⁸⁴.

c) Modificação do sistema de acesso ao ensino superior

Esta medida tinha cabimento nos termos da alteração introduzida no artigo 12.º da Lei de Bases do Sistema Educativo²⁸⁵, onde têm acesso ao ensino superior os estudantes habilitados com um curso do ensino secundário que façam prova de capacidade para a sua frequência. Ainda nos termos daquela nova disposição, visando dar concretização ao novo quadro legal nesta matéria, o processo de avaliação da capacidade para a frequência, bem como o da selecção e seriação dos candidatos ao ingresso em cada curso e estabelecimento de ensino superior, passou a ser da competência dos estabelecimentos de ensino superior, sujeito, no entanto, a alguns princípios básicos, de onde poderemos destacar:

- (i) A democraticidade, equidade e igualdade de oportunidades;
- (ii) A universalidade das regras;
- (iii) O carácter nacional da candidatura ao ensino superior público, a realizar pelos serviços da administração central e regional da educação;
- (iv) A objectividade dos critérios;
- (v) A coordenação dos estabelecimentos de ensino superior para a realização da avaliação, selecção e seriação, por forma a evitar a proliferação de provas;
- (vi) A valorização do percurso educativo feito no ensino secundário, incluindo a utilização obrigatória da classificação final deste no processo de seriação.

²⁸⁴ Foram assim revogados quer os artigos 76º a 86º, ainda do Estatuto da Instrução Universitária de 1930 (Decreto n.º 18 717, de 2 de Agosto de 1930) e o Decreto-lei n.º 46 481, de 11 de Agosto de 1965, quer um conjunto de outros posteriores a 1974: DL n.º 51/77, de 16 de Fevereiro; DL n.º 289/86, de 8 de Setembro; DL n.º 384/86, de 15 de Novembro; DL n.º 44/87, de 28 de Janeiro; DL n.º 105/87, de 6 de Março e o DL n.º 293/90, de 21 de Setembro.

²⁸⁵ Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro.

Contudo, após uma análise mais atenta ao diploma que regula o regime de acesso e ingresso no ensino superior – Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de Setembro – , afigura-se-nos pertinente tecer uma breve nota acerca da nova legislação. Assim, perpassa pelo articulado daquele diploma a preocupação e objectivo de tudo ser controlado, autorizado e homologado pelos serviços e entidades do Ministério da Educação, ainda que através da Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior, pretensamente representativa das instituições de ensino superior²⁸⁶, na qual supostamente as mesmas delegarão os seus poderes em matéria de fixação das condições de ingresso nos cursos que ministram. Chegando-se mesmo ao extremo de se prever, por exemplo, que “as regras processuais necessárias”, as “regras de colocação” e as “regras de desempate” nos concursos para ingresso em estabelecimentos de ensino privado sejam fixadas e regulamentadas pelo Ministro da Educação (cfr. Art. 30.º). Desta análise resultam, segundo cremos, dois importantes registos: um primeiro no que diz respeito ao prosseguimento de uma linha de orientação política de descentralização ou de desresponsabilização política, e outra no que respeita à impossibilidade de as instituições de ensino superior poderem ter autonomia para organizar concursos institucionais por si realizados. Quanto ao primeiro registo, considera-se orientação de descentralização a medida que transfere para a competência de outras instituições por si criadas, um relativo grau de autonomia, para tratar de assuntos que até essa altura eram da sua competência, medida semelhante a esta foi preconizada com a criação do INAFOP – Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores. Por outro lado, cremos que esta medida também corresponde a uma desresponsabilização política, pois, sendo a pasta da Educação, sempre alvo “fácil” de forte contestação pública, a transferência de poderes centrais para organismos a quem compete o estabelecimento de critérios nacionais sobre matérias pouco fáceis de gerir “facilita” a acção governativa destas matérias. O segundo registo deve ser dividido pelos subsistemas público e privado, se quanto ao primeiro não se encontra materializado interesse na realização de concursos institucionais por si

²⁸⁶ Note-se que a CNAES, de acordo com o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 296-A/98, é constituída por: dois representantes dos estabelecimentos de ensino superior universitário público nomeados pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas; dois representantes dos estabelecimentos de ensino superior politécnico público nomeados pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos e três representantes dos estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo nomeados por despacho do Ministro da Educação, ouvidas as organizações representativas dos mesmos.

organizados, aos segundos não é permitido organizarem livremente as suas provas de ingresso. Com efeito, pode ler-se, a este propósito, no Parecer da APESP acerca do "projecto de decreto-lei que visa regular o regime de acesso ao ensino superior", que, no que respeita às instituições privadas, o que se pretende,

não é verdadeiramente o estabelecimento de um regime que, atentos os princípios definidos na Constituição e na Lei de bases do Sistema Educativo, respeite a autonomia e a responsabilidade de cada instituição de ensino superior, para esta implementar e desenvolver o seu projecto educativo, mas tão só "nacionalizar" as provas de ingresso e o processo de candidatura ao ensino superior, de modo a que sejam estranguladas as instituições privadas por falta de candidatos à frequência dos seus cursos, por todos serem induzidos prioritariamente para a candidatura ao ensino público (1998; 3)

e, quanto ao ensino público, as instituições

não querem fazer exames de "aptidão" ao ingresso nas suas instituições; mas têm receio de que, baixando nelas a frequência, fique prejudicado o seu financiamento; a fórmula garantida, mantendo o mesmo número de vagas disponíveis à primeira matrícula, é reivindicar que, não podendo dar satisfação a todos os candidatos, necessitam de maior financiamento para redimensionarem os seus cursos ou criarem outros novos (1998; 3-4).

d) Reforço da qualidade científica e pedagógica dos cursos superiores

Este aspecto foi considerado como «*área de preocupação maior do Governo*», devendo, no seu entendimento, merecer a atenção de todos os sub-sectoros do ensino superior, tendo em conta uma integração plena do País na União Europeia. Para este efeito o Governo montou uma estratégia de actuação conjunta entre os diferentes actores do sistema – inserindo um programa de formação avançada de docentes²⁸⁷ – visando a «qualidade, a exigência, o rigor e, sobretudo, a criação das condições que permitam atingir níveis de intervenção que coloquem as instituições portuguesas a par dos que apresentam os nossos parceiros europeus» (ME, 1997: 12).

Esta opção implicou uma actuação gradualista, tendo havido não só um empenhamento financeiro e orçamental, como também uma negociação por metas

e objectivos. Neste sentido procedeu-se à apresentação de compromissos plurianuais quanto ao investimento público e à celebração de contratos de desenvolvimento com as instituições de ensino superior²⁸⁸.

e) Racionalização, aumento de relevância e consolidação de um sistema de acreditação de cursos

Esta medida governamental incidiu, essencialmente, em duas vertentes, por um lado, a racionalização e o aumento dos cursos existentes e, por outro lado, a consolidação de um sistema de acreditação alargado a todos os domínios formativo-profissionais.

Quanto à primeira questão, ela resulta da preocupação com a existência de muitos cursos com perfis de “banda estreita”, que levam necessariamente ao lançamento no mercado de trabalho de jovens diplomados com menos polivalência e baixa empregabilidade²⁸⁹ e tem, forçosamente, de ser dividida em duas componentes: a respeitante às universidades públicas, que gozam de elevada autonomia, e aquela que deriva do tipo de relação entre o Estado e as instituições privadas de ensino superior, bastante dependentes, administrativamente, da acção governativa.

Considerando tratar-se – a racionalização e o aumento da relevância dos cursos existentes – de uma questão da maior importância para o futuro do País, o Governo preconizou uma estratégia de diálogo aprofundado com as universidades públicas, visto elas disporem já de um estatuto com ampla autonomia, procurando, deste modo, que elas observassem um maior rigor na criação de cursos, que não deveriam, particularmente ao nível da licenciatura, apontar para perfis de “banda

²⁸⁷ O programa de formação avançada de docentes (em instituições públicas e privadas carenciadas de pessoal qualificado), aprovou o financiamento da formação de 1142 mestres e de 1147 doutores (ME, 1997: 12).

²⁸⁸ Foram assim estabelecidos contratos de desenvolvimento, em 1999, com a Universidade do Porto, com a Universidade de Coimbra, com a Universidade de Lisboa e com a Universidade Nova de Lisboa.

²⁸⁹ A estrutura dos cursos – ou seja, a maior ou menor “banda de formação” de cada curso e de cada “especialização” – constitui um factor que pode condicionar fortemente a empregabilidade dos jovens diplomados com cursos do ensino superior. Procurava-se assim, contrariar a tendência existente no sistema para a especialização precoce, obstáculo maior à criação das condições mais adequadas à empregabilidade daqueles diplomados.

estreita²⁹⁰. Paralelamente, o Governo, nas áreas do ensino politécnico público e do ensino superior privado, onde detém o controle na criação de novos cursos, procurou apertar, se bem que sem grande objectividade de critérios, o aparecimento de novas licenciaturas²⁹¹.

Quanto à consolidação de um sistema de acreditação de cursos, visando a melhoria da qualidade da formação inicial dos professores do ensino não superior e a racionalização da oferta de cursos nesta área, foi criada uma instituição de acreditação dos cursos de formação para a docência: o INAFOP – Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores²⁹². Com a implantação deste Instituto, o reconhecimento de cursos superiores como habilitando os seus diplomados com uma qualificação profissional específica para a docência passou a ser assegurado por um tipo diferente de instituição e de metodologia.

Com efeito, este reconhecimento deixou de ser efectuado pelos serviços da administração do Ministério da Educação e passou a ser assegurado por um organismo independente em relação ao Governo. A metodologia que passou a ser seguida deixou de ser a da verificação administrativa, da presença ou ausência do cumprimento dos requisitos legais por parte dos cursos, passando para a apreciação da qualidade do respectivo projecto de formação, bem como dos recursos humanos e materiais disponibilizados, dos processos seguidos e dos resultados alcançados²⁹³.

²⁹⁰ Esta estratégia de diálogo do Ministro da Educação – Marçal Grilo – foi uma opção ponderada, de modo a procurar não interferir directamente na “Academia” pois, se por um lado as universidades públicas gozam de autonomia científica, e deste modo podem “livremente” criar novos cursos, por outro lado, como anteriormente se referiu, através da lei do financiamento, aqueles novos cursos podem não ser elegíveis.

²⁹¹ Se relativamente aos institutos politécnicos públicos a atitude ministerial será compreensível, uma vez que o funcionamento daqueles cursos depende, directamente, do erário público; já relativamente ao ensino superior privado teremos sérias dúvidas quanto à bondade de tal medida. Pois, sendo estes cursos sustentados pela iniciativa privada, logo não representando qualquer encargo adicional para o Estado, deveriam ser aprovados desde que, naturalmente, preenchessem os requisitos legais exigidos para a sua criação.

²⁹² O INAFOP foi criado pelo Decreto-Lei n.º 290/98, de 17 de Setembro. Este diploma resulta das propostas apresentadas pelo Grupo de Missão, denominado Acreditação da Formação de Professores (instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/97 de 8 de Maio) sobre o sistema de acreditação dos cursos susceptíveis de conferir habilitação profissional para a docência e sobre o organismo autónomo responsável por tal acreditação.

²⁹³ A criação deste Instituto permitiu, quanto a nós, independentemente da sua natureza jurídica, estrutura organizacional, composição dos órgãos ou dos poderes que lhe estão conferidos, deixar de ser unicamente o Ministério da Educação a entidade que avaliava e certificava os cursos “produzidos” pelos seus estabelecimentos de ensino ou por si directamente tutelados.

f) *Valorização, consolidação e reforço do ensino politécnico*

Este objectivo foi eleito pelo Governo, para a legislatura 1995-1999, tendo em conta:

o estabelecimento do quadro jurídico e institucional que permita a valorização efectiva do subsistema de ensino politécnico e, conseqüentemente, a consolidação de um sistema de ensino superior binário onde ambos os subsistemas, sem perderem as suas especificidades e os seus objectivos próprios, sobretudo no que se refere aos respectivos perfis de formação, se constituam como opções alternativas, quer para os estudantes que procuram um curso de ensino superior, quer para os docentes que devem poder optar por um ou por outro dos subsistemas sem que tal implique uma significativa alteração de estatuto (ME, 1997: 14)

Para este efeito foi adoptada uma estratégia integrada que envolveu:

- 1) O aumento da exigência no estatuto da respectiva carreira docente;
- 2) A consolidação de um sistema de graus e diplomas que equiparou na base os dois subsistemas, passando o ensino politécnico a conferir os graus académicos de bacharel e de licenciado;
- 3) O reforço das condições para que o ensino politécnico, através das escolas superiores de educação, possa ser co-responsabilizado por uma parte significativa da formação dos educadores de infância e dos docentes que leccionam a escolaridade obrigatória, ou seja, pela formação dos recursos humanos indispensáveis à concretização do plano governamental de expansão e consolidação da educação pré-escolar e do cumprimento da escolaridade obrigatória de nove anos, a assegurar com base no princípio do reconhecimento mútuo do valor da formação e das competências adquiridas em cada unidade e ainda através de um sistema de créditos assente na análise dos planos de estudos;
- 4) Definição, pelo Governo, dos requisitos, científicos e pedagógicos, que as instituições de formação politécnicas e universitárias, públicas e privadas, devem satisfazer para ministrarem cursos de formação inicial de professores, no quadro de uma rede equilibrada de instituições de formação de docentes. Neste sentido, os cursos de formação inicial de educadores de infância e de professores do ensino básico (1.º, 2.º e 3.º ciclos) e do ensino secundário passaram a cursos de

licenciatura. Os requisitos a que ficaram condicionados os novos cursos de formação inicial de professores incidiram, essencialmente, nos seguintes aspectos:

i) Estrutura curricular básica, ou seja, duração, áreas científicas obrigatórias, carga curricular global, carga curricular mínima para cada área científica obrigatória e peso da componente de formação prática;

ii) Qualificação do corpo docente, ou seja, *ratio* mínimo obrigatório de doutores e mestres para cada área científica obrigatória dos cursos e efectiva responsabilização destes docentes pela ministração do ensino;

iii) Instalações e equipamentos adequados às características de cada curso.

5) Na sequência do termo do regime de instalação e consequente entrada no regime estatutário, a dotação das escolas de ensino superior politécnico com os quadros de pessoal docente e não docente adequados às suas funções específicas²⁹⁴.

f) Valorização e dignificação do papel e da inserção do ensino superior particular e cooperativo, numa perspectiva de globalização e de diversificação do sistema educativo

Para alcançar este desiderato foram propostas algumas medidas concretas que se consubstanciavam nas seguintes medidas:

i) Favorecer a complementaridade de iniciativas e assegurar uma mais efectiva liberdade de escolha entre ensino público e ensino particular e cooperativo;

Consideramos que esta medida preconizava duas situações, uma primeira respeitante à elaboração de uma carta escolar do território, uma vez que o crescimento de instituições de ensino superior foi feito sem qualquer plano estratégico de desenvolvimento, sem atender às reais necessidades das regiões e sem racionalização de meios. A segunda situação não preconiza directamente o apoio social aos estudantes, mas sim uma compensação através do sistema fiscal e do sistema de descontos em sede de Imposto sobre os Rendimentos de Pessoas

²⁹⁴ Foram já publicadas no Diário da República as portarias que aprovam os quadros de pessoal docente de 41 escolas de ensino superior politécnico.

Singulares, a ser prevista no Orçamento de Estado, criando situações de igualdade no acesso às instituições, sejam do ensino superior ou do ensino não superior (GRILO, 1998: 5)

ii) Aplicar de forma progressiva as normas legais do estatuto do ensino superior particular e cooperativo que estabelecem os parâmetros de qualidade a que devem obedecer as respectivas instituições;

Esta medida visava o seguinte aspecto: O estatuto do ensino superior particular e cooperativo quando foi promulgado, em 22 de Janeiro de 1994, previa no artigo 2.º, relativamente aos regimes de transição, que as entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior particular ou cooperativo reconhecidos à data da entrada em vigor daquele diploma deveriam, até 30 de Junho de 1996, adaptar os estatutos, regime de organização interna e composição do corpo docente dos respectivos estabelecimentos às regras do novo Estatuto. Posteriormente, a Lei n.º 37/94, de 11 de Novembro, veio alterar, por ratificação, alguns artigos, nomeadamente o disposto sobre o regime de transição, tendo adiado, com a redacção dada pelo artigo 66º, a adaptação ao regime estabelecido pelo Estatuto, desde que satisfeitos os requisitos nele exigidos, até 30 de Junho de 1997. Apesar de o n.º 2, do artigo 66º do Estatuto prever que pelo incumprimento dos requisitos legais se poderia proceder à revogação das autorizações de funcionamento concedidas, na verdade, passado aquele prazo, nada foi feito. Ora, o *Documento Orientador das Políticas para o Ensino Superior* que estamos a analisar data de Janeiro de 1997. A medida prevista neste ponto resultou na constituição de um grupo de missão, instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/97, de 21 de Agosto, ao qual competia, nos termos do 1, no prazo de 18 meses, «proceder à avaliação do cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 2º do DL n.º 16/94, de 22 de Janeiro, conjugado com o disposto no artigo 66.º do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo»²⁹⁵.

²⁹⁵ Na altura em que elaborámos a presente dissertação, já o prazo que tinha instituído este grupo de missão tinha sido prorrogado por mais seis meses (Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/99, publicada em 5 de Maio, I Série B), bem como os resultados individuais dos estabelecimentos de ensino ainda não tinham sido conhecidos.

iii) Rever, com a Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado, o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, tendo em vista uma mais rigorosa apreciação do projecto educativo e científico subjacente às iniciativas dos promotores, nos diversos domínios;

Quando foi apresentado o *Documento orientador das políticas para o ensino superior*, em Janeiro de 1997, já tinha sido constituído um grupo de trabalho para «proceder a estudos de revisão do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo», através do Despacho n.º 229/ME/96, publicado no *Diário da República* de 18 de Outubro de 1996. Entendeu, na altura, o Ministro da Educação, que a integração do ensino superior particular e cooperativo no projecto educativo nacional implicava, de acordo com o disposto no preâmbulo daquele diploma, por um lado, a criação de condições que favorecessem a liberdade criativa das instituições e, por outro lado, a assunção por parte do Estado, da responsabilidade de zelar pela qualidade e relevância social do ensino ministrado. Dispunha ainda a parte preambular que

ao mesmo tempo que se inicia o processo de avaliação das instituições do ensino superior, torna-se necessário adequar o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo à nova realidade resultante do vertiginoso crescimento que, em concreto, este ensino adquiriu, nem sempre em condições de grande credibilidade.

O grupo de trabalho terminou a sua missão ao entregar, no Ministério da Educação, em Julho de 1997, uma proposta de novo estatuto.

Apenas em Novembro desse ano o Ministro da Educação – Marçal Grilo – anunciou a sua intenção sobre esta matéria, ao esclarecer que quanto à necessidade de se fazer um novo estatuto: «Penso que temos legislação que chegue. Importa, sobretudo, que a aplicação do Estatuto se faça de forma a criarem-se padrões claros de exigência e de responsabilização» (Grilo, 1998: 4)²⁹⁶.

Ao arrepio desta intenção foi admitida, embora a título excepcional, a atribuição de efeitos retroactivos à autorização de funcionamento de cursos e reconhecimento de

²⁹⁶ Uma de duas conclusões é possível retirar desta fase do processo de revisão do Estatuto: ou o Ministro da Educação na altura em que formou o grupo de trabalho não conhecia bem a realidade do ensino superior particular e cooperativo, assim como o Estatuto que regulamentava este sub-sector, o que não nos parece muito verosímil porque, para além de ter tomado posse como Ministro da Educação, em Outubro de 1995, já antes tinha sido Presidente do Conselho Nacional de Educação e Director Geral do Ensino Superior; ou a constituição daquele grupo de trabalho foi uma manobra política dilatária.

graus ou diplomas em relação aos cursos cujo início tenha ocorrido até ao ano lectivo de 1995-1996, inclusive (artigo n.º 1, do Decreto-Lei n.º 201/97, de 7 de Agosto). Ou seja, apesar de o n.º 2 do artigo 62.º do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de Janeiro, alterado, por ratificação, pela Lei n.º 37/94, de 11 de Novembro, dispor que: «não poderá ser iniciado o funcionamento de um curso que confira grau ou diploma de estudos superiores especializados sem o seu prévio reconhecimento pelo Ministro da Educação», e de algumas instituições reconhecidas nos termos da lei, mau grado esta disposição legal, terem dado início a cursos que visavam conferir grau ou diploma antes que fosse autorizado o respectivo funcionamento nos termos das normas legais aplicáveis, o Governo decidiu promover uma medida contrária ao espírito de “exigência e responsabilização” que anunciara, reconhecendo retroactivamente 10 cursos de 3 instituições²⁹⁷. Seguidamente, em Outubro de 1997, “passando um pano” no diploma que atribuiu aquele reconhecimento retroactivo, regressa o “discurso” do «cumprimento dos elevados padrões de qualidade e de exigência» (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 277/97, de 8 de Outubro) para aplicação de mais uma medida restritiva da liberdade e autonomia das instituições de ensino superior particular e cooperativo, mandando suspender, por um período de 18 meses, os prazos previstos nos artigos 53.º e 60.º do Estatuto referentes à decisão sobre novos requerimentos de reconhecimento de interesse público de instituições de ensino superior particular e cooperativo, bem como à autorização de funcionamento de cursos e ao reconhecimento de graus em instituições já reconhecidas.

No seguimento desta medida²⁹⁸, é promovida uma alteração ao Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo²⁹⁹ para impedir mecanismos de pressão que levassem ao reconhecimento ou autorizações *a posteriori*, quer de instituições cujo reconhecimento de interesse público não tivesse sido autorizado (ou sequer solicitado) quer ainda para o facto de instituições já reconhecidas ministrarem cursos que visassem conceder graus de ensino superior sem que os mesmos

²⁹⁷ Através das Portarias: n.º 1098/97, de 3 de Novembro; n.º 1101/97, de 3 de Novembro; n.º 1155/97, de 12 de Novembro; n.º 1156/97, de 12 de Novembro; n.º 1157/97, de 12 de Novembro; n.º 1193/97, de 22 de Novembro; n.º 1195/97, de 24 de Novembro; n.º 1196/97, de 24 de Novembro; n.º 1203/97, de 28 de Novembro e n.º 1204/97, de 28 de Novembro.

²⁹⁸ E para fazer face aos problemas relacionados com o Instituto Superior de Tecnologias da Saúde, o qual não estava reconhecido como instituição de ensino superior, nem os seus cursos autorizados pelo Ministério da Educação a conferirem grau académico.

haja sido objecto de prévia autorização de funcionamento exigida pela lei. Com efeito, no regime jurídico actualmente em vigor, existia uma lacuna, ao contrário dos diplomas legais que o antecederam, em que a figura do encerramento compulsivo apenas poderia ser aplicável às instituições já reconhecidas ou aos cursos já autorizados que estivessem, uns e outros, a funcionar em condições de manifesta degradação pedagógica.

Finalmente, em Maio de 1999, o Ministro da Educação – Marçal Grilo, constituiu um novo grupo de trabalho para proceder a uma alteração parcial do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo com vista a uma maior autonomia das instituições de ensino superior privado. Aprovado o projecto pelo Governo foi o mesmo submetido ao Presidente da República para promulgação. No entanto, o Presidente da República, em Novembro de 1999, vetou, politicamente, o diploma.

Quando se aborda a temática da autonomia, importa analisar também qual a visão do próprio Ministério da Educação sobre o tipo de intervenção que deve ter nas instituições, em particular, e no sistema educativo em geral. Para este efeito o Ministro Marçal Grilo apontou³⁰⁰ seis áreas de intervenção fundamentais: 1) Participar como uma das partes no processo de avaliação³⁰¹, quer a que se faz *ex ante*, quer a que se faz *ex post*³⁰²; 2) Acompanhar a aplicação do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, criando padrões claros de exigência e de responsabilização³⁰³; 3) Implementação de um sistema de inspecção e de auditoria adequado para as instituições que têm uma autonomia crescente; 4) Apoio aos projectos de desenvolvimento das instituições; 5) Promoção do relacionamento institucional entre as instituições, entre públicas e públicas, entre públicas e privadas e entre privadas e privadas; 6) Criação de condições de igualdade para

²⁹⁹ Através da publicação do Decreto-Lei n.º 94/99, de 23 de Março.

³⁰⁰ *idem*

³⁰¹ O processo de avaliação em referência é a que decorre da Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro e do Decreto-Lei n.º 205/98, de 11 de Julho.

³⁰² A avaliação *ex ante* é aquela em que se procede à validade do projecto científico e pedagógico da instituição, dos cursos e do trabalho de pesquisa que a instituição se propôs finalizar, bem como da verificação da existência das condições para desenvolver o projecto proposto; a avaliação *ex post* é a avaliação de desempenho científico, académico e pedagógico (Marçal Grilo *in* APESP; 1998; 4)

³⁰³ O próprio presidente da Direcção Geral da APESP – Jorge Carvalhal – no discurso de tomada de posse dos órgãos sociais da APESP, em Novembro de 1997, defendia o «saneamento do sector, com aplicação das medidas rigorosas previstas na lei, relativamente às instituições cujo desempenho não seja considerado satisfatório, de modo a que se acabe com um clima de suspeição e descrédito lançado sobre o conjunto das instituições do ESPC» (Carvalhal, 1998: 9).

quem frequenta o ensino público e o ensino privado através do sistema fiscal e do sistema de descontos em sede de IRS (GRILO, 1998: 4-5).

- iv) Desenvolver os mecanismos de apoio social aos estudantes do ensino superior particular e cooperativo;

No quadro do objectivo, estabelecido pelo Programa do Governo, de reforçar a acção social escolar, foi introduzido, pela primeira vez, em 1996/1997, um sistema de atribuição de bolsas de estudo aos estudantes do ensino superior particular e cooperativo e da Universidade Católica Portuguesa.

Entretanto, foi aprovada, e entrou em vigor, a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior Público³⁰⁴, que fixou, no plano das relações entre o Estado e os estudantes, um novo quadro de acção social escolar, estabelecendo, neste âmbito, o conjunto de princípios a que se deveria subordinar a atribuição de bolsas de estudo a estudantes carenciados e determinando, em relação ao ensino superior particular e cooperativo e à Universidade Católica, a extensão gradual do sistema de acção social.

Concretizou o Governo esta medida, regulamentando-a, através da publicação de um despacho³⁰⁵ e da criação de uma entidade – Fundo de Apoio ao Estudante – que visa apoiar, seleccionar e promover a atribuição daquelas bolsas de estudo.

Este passo, significativo, no processo de extensão do sistema de acção social, tem especial tradução no aumento do valor das bolsas, no alargamento do leque de estudantes que podem requerer bolsa e na aproximação em relação aos critérios adoptados para a atribuição de bolsas no ensino superior público.

- v) Apoiar projectos de desenvolvimento da qualidade dos subsistemas;

Este apoio tem enquadramento legal na Lei do Financiamento – Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro – uma vez que no artigo 34.º (o único dedicado ao ensino superior privado) dispõe:

³⁰⁴ Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro.

³⁰⁵ Despacho n.º 11640-D/97, de 24 de Novembro de 1997.

poderá o Estado, para efeitos de alargamento da rede pública de ensino, celebrar, em termos a regulamentar, contratos-programa com estabelecimentos de ensino cooperativo, particular e de direito concordatário que ministrem cursos considerados de relevância social em áreas entendidas como prioritárias.

A regulamentação prevista deu origem ao Decreto-Lei n.º 102/98, de 21 de Abril. Este diploma preconiza no artigo 10.º a extensão, com as necessárias adaptações, aos contratos-programas a celebrar, «em conformidade com o previsto no n.º1 do artigo 34.º» da Lei do Financiamento, «com estabelecimentos de ensino superior cooperativo, particular e de direito concordatário». O objecto dos contratos-programas «consiste na prossecução de finalidades concretas», nomeadamente:

- a) *Programas para melhoria da qualidade do ensino;*
- b) *Apoio a projectos de investigação;*
- c) *Apoio a cursos novos em fase de arranque em áreas científicas não prosseguidas anteriormente na instituição;*
- d) *Apoio a instituições em crise.*

Em Novembro de 1997, o então Ministro da Educação – Marçal Grilo –, anunciava que o apoio aos projectos de desenvolvimento das instituições dirigiam-se, especialmente, para as instituições privadas, afirmando que,

A nova Lei do Financiamento prevê os contratos-programa com os estabelecimentos que ministrem cursos em áreas ou em sectores considerados prioritários e há aqui que ser muito cautelosos e muito firmes na utilização deste mecanismo a fim de as instituições privadas poderem, em determinadas áreas, celebrar contratos-programa com o Governo que permitam levar à prática determinados cursos ou determinadas acções na área da investigação ou dos serviços (Grilo, 1998: 5)

Até ao momento³⁰⁶ ainda não foram celebrados contratos-programa com instituições de ensino superior particular e cooperativo e, apesar de ainda não serem conhecidos os cursos considerados de relevância social em áreas entendidas como prioritárias, o Governo estabeleceu um contrato-programa com o pólo de Viseu da Universidade Católica Portuguesa. Coloca-se, assim, em causa, a

³⁰⁶ Início do ano 2000.

bondade da decisão governativa, pois é questionável, a objectividade (ou a falta dela) relativamente aos critérios que levaram a tomar tal medida³⁰⁷.

h) Revisão dos estatutos das carreiras docentes

Neste âmbito, foram propostas orientações enquadradas nos princípios seguintes

- (i) Dignificação e valorização das carreiras docentes do ensino superior, em termos que, nomeadamente no plano retributivo, sejam compatíveis com o carácter de referência que lhes é reconhecido no âmbito dos corpos especiais da Administração Pública;
- (ii) Acréscimo de rigor pedagógico e científico, materializado, designadamente, através: da previsão de o doutoramento constituir a habilitação que condiciona exclusivamente o ingresso na carreira docente universitária, tendo ainda preferência sobre o mestrado quanto ao ingresso na carreira docente politécnica; da indispensabilidade do concurso de provas públicas para o ingresso e promoção na carreira e da existência, for a do âmbito destes, de outros momentos de avaliação, mesmo para quem já tiver atingido o topo da carreira;
- (iii) Mobilidade e permeabilidade dos dois subsistemas, expresso, além do mais, na permissão facultada a docentes de qualquer um deles de se apresentarem a concursos abertos na órbita do outro;
- (iv) Exclusividade de funções, como regime normal de prestação de serviços;
- (v) Recrutamento para a carreira por convite, em casos de excepcional mérito científico e pedagógico;
- (vi) Reforço das garantias de isenção e imparcialidade nos concursos de ingresso e promoção, mediante mais cuidada ponderação do dispositivo regulador da composição, competência e funcionamento dos respectivos júris;
- (vii) Respeito por expectativas legítimas dos actuais docentes não professores (ME, 1997: 18-19).

³⁰⁷ É de salientar que na cidade de Viseu, para além da existência do Instituto Politécnico de Viseu (instituição pública) e de um pólo da Universidade Católica, existe a Escola Superior de Educação Jean Piaget (instituição cooperativa) que não recebe, ou recebeu, qualquer indicação sobre o estabelecimento de contratos-programa de desenvolvimento. Deste modo, no contexto supra referido, é sempre questionável a escolha dos estabelecimentos a quem é proporcionado estabelecer contratos-programa. Acresce a esta situação que os resultados da avaliação do ensino superior - público, concordatário e privado - ainda não foram divulgados.

i) Correção das assimetrias salariais

Procurou-se, neste ponto, a continuação do processo plurianual de correção das assimetrias salariais das carreiras docentes do ensino superior, visando devolver-lhes o estatuto de carreiras de referência, no âmbito dos corpos especiais da Administração Pública³⁰⁸.

j) Revisão do sistema de equivalência de habilitações estrangeiras

O sistema que se encontrava em vigor – Decreto-Lei n.º 283/83³⁰⁹ – assentava num processo de reavaliação científica do trabalho realizado com vista à obtenção do grau estrangeiro de que é requerida a equivalência ou o reconhecimento. Preconizava-se assim, com esta medida que, no quadro da desejável e necessária internacionalização do ensino superior português e da consolidação de um espaço europeu das formações e das profissões, seria necessário introduzir alterações no domínio da equivalência de habilitações estrangeiras³¹⁰. Em relação aos graus académicos conferidos a cidadãos portugueses por instituições de ensino superior dos estados membros da União Europeia, impunha-se, assim, na perspectiva do Governo, a adopção de procedimentos de acolhimento mais flexíveis e ajustados às novas realidades políticas e sociais, bem como ao favorecimento da mobilidade e da valorização transnacionais de professores e estudantes. Neste sentido, através da publicação do Decreto-Lei n.º 216/97, de 18 de Agosto, tendo em vista facilitar aos

³⁰⁸ Este processo teve início em 1996, com a publicação do Decreto-Lei n.º 76/96, de 18 de Junho.

³⁰⁹ Já este diploma, na sua parte preambular, se referia ao anterior diploma – Decreto-Lei n.º 555/77, de 31 de Dezembro, indicando que o mesmo se encontrava desajustado «da realidade universitária e da concepção que se defende quanto à simplificação dos processos burocráticos», pelo que importava proceder à sua revisão. De salientar ainda que na concepção do Decreto-Lei n.º 555/77, se transferia para as universidades e demais estabelecimentos de ensino superior «a totalidade das competências nessa matéria, dando-se, assim, mais um importante contributo para o incremento da autonomia universitária».

³¹⁰ O processo de acolhimento na ordem jurídica portuguesa dos diplomas estrangeiros de nível de doutoramento foi fixado, nos últimos 30 anos, através de quatro diplomas fundamentais: O Decreto-Lei n.º 118/70, de 19 de Março, que, pela primeira vez, admite a possibilidade de reconhecer um diploma estrangeiro desse nível; o Decreto-Lei n.º 514/74, de 2 de Outubro; o Decreto-Lei n.º 555/77, de 31 de Dezembro e o Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de Junho.

interessados³¹¹ o processo de reconhecimento dos seus direitos perante qualquer entidade pública ou privada³¹² e, simultaneamente, garantir a existência de informação estatística acerca da aplicação deste diploma, introduziu-se um sistema de registo que consiste na simples aposição, no próprio diploma, da indicação de que este faz parte do elenco de graus a que é reconhecida a produção dos efeitos do grau de doutor³¹³.

2. A Lei da Autonomia Universitária 10 anos depois

Passados 10 anos da promulgação da Lei da Autonomia Universitária³¹⁴ constata-se a construção de um edifício legislativo razoavelmente completo e desenvolvido através da publicação das leis da avaliação e do financiamento e, neste particular, pelo diploma de flexibilização da gestão, que veio a proporcionar um referencial operacionável na vida universitária.

Face a alguma consolidação do exercício prático da lei pelas universidades, bem como da sua observância pelo Conselho de Reitores, foi apresentado publicamente, por este órgão, um documento importante denominado “Repensar o Ensino Superior II”, fruta de reflexão sobre o uso da autonomia, incluindo uma proposta de alterações à LAU. Estas ideias e soluções, em síntese elaborada por Machado dos Santos, resultam,

³¹¹ Limitou-se, neste diploma, a aplicação destes princípios aos cidadãos portugueses (n.º 1 do art.º 1º) e àqueles que, por força de normas de direito internacional, beneficiem, em Portugal, dos mesmos direitos dos cidadãos portugueses (n.º 2 do art.º 1).

³¹² Caberá aos empregadores ou às administrações, em cada situação concreta, proceder à avaliação específica da adequação da formação aos objectivos que estiverem em causa, de acordo com o previsto no preâmbulo do Decreto-lei n.º 216/97, de 18 de Agosto.

³¹³ O registo dos diplomas do grau de doutor obtidos no estrangeiro e reconhecidos em Portugal ao abrigo do Decreto-Lei n.º 216/97, de 18 de Agosto, realiza-se nos termos da Portaria n.º 69/98, de 18 de Fevereiro. No dia 8 de Janeiro de 1998, por deliberação genérica da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros, foi publicado o mapa (Deliberação n.º 120/98, de 27 de Fevereiro), onde se consideravam como tendo nível, objectivos e natureza idênticos aos do grau de doutor pelas universidades portuguesas os graus académicos naquele mapa indicados. Posteriormente, foram publicados os Despachos n.º 22 017 e 22 018, ambos de 16 de Novembro de 1999, que clarificaram o reconhecimento de diplomas obtidos no Brasil, Estados Unidos da América, Suíça e Noruega. No mesmo ano foi ainda publicada a Portaria n.º 1049/99, de 27 de Novembro, já do recém empossado Ministro da Educação – Guilherme d’Oliveira Martins, que aditou à Portaria n.º 69/98, de 18 de Fevereiro, os n.ºs 3.º-A, 6.º-A e 11.º acerca do requerimento e averbamento do registo provisório, bem como uma disposição sobre as instituições acreditadas.

³¹⁴ Mais até que os dez anos após a publicação da Lei da Autonomia, poderíamos indicar dez anos em termos de aplicação, uma vez que as universidades demoraram mais de um ano a colocá-la em prática, pois os estatutos das várias universidades foram sendo publicados durante o ano de 1989.

- a) uma avaliação globalmente positiva da LAU bem como da sua aplicação pelas universidades, embora tenham existido dificuldades e atrasos no seu desenvolvimento legislativo;
- b) na necessidade de clarificação da natureza jurídica das universidades públicas, apontando para a sua integração na administração autónoma do Estado;
- c) a proposta de revogação do n.º 2 do artigo 27º, que impõe restrições à autonomia estatutária hoje em dia não justificáveis;
- d) nas propostas para clarificação e precisão dos preceitos relativos aos limites das autonomias: administrativa, financeira e patrimonial, bem como às competências no exercício do poder disciplinar;
- e) desejo de prevalência da LAU sobre qualquer outra legislação que com ela conflitue, avançando com a salvaguarda de que quaisquer disposições contrárias àquela lei só seriam aplicadas às universidades se tal for explicitamente afirmado.

Manifestando o desejo de que a discussão que iria ter lugar no Conselho Nacional de Educação, em Junho de 1999, se situasse num plano de reflexão conceptual «seja para fundamentar e consolidar situações existentes, seja para gizar novas soluções, contribuindo também para uma melhor consciencialização, por parte dos académicos, das implicações e contradições associadas a determinados modelos», Machado dos Santos (1999: 20), suscitou o desejo, para aquele debate, que se abordassem «sem receios ou preconceitos as questões que se têm revelado mais polémicas», adiantando, a título de exemplo:

- a) a possibilidade de integração das universidades [públicas] no sector autónomo do Estado;
- b) a capacidade de cada universidade poder definir livremente o seu modelo de organização e gestão;
- c) a flexibilização ou eventual liberalização dos limites percentuais para a participação dos diferentes corpos da universidade nos órgãos de governo;
- d) os equilíbrios possíveis entre a gestão colegial e as lideranças necessárias;
- e) o grau de intervenção da comunidade no governo da universidade.

3. O Seminário sobre a autonomia no Conselho Nacional de Educação

O Seminário sobre a *Autonomia das Instituições de Ensino Superior* organizado pelo Conselho Nacional de Educação, em 1999³¹⁵, procedeu à análise da autonomia do ensino superior na sua globalidade, tendo em conta as autonomias dos diversos sectores e as respectivas especificidades³¹⁶.

O relator da 3.^a Comissão – Adriano Moreira –, na sua intervenção inicial, apresentou as lógicas e os valores que justificaram e condicionaram o desenvolvimento do ensino superior, considerado na sua globalidade. Destacam-se dessa intervenção três ideias essenciais, de acordo com a síntese do Seminário:

- (i) a autonomia de definição do campo de intervenção das instituições de ensino superior, com liberdade de investigar, concluir e formar, é o conceito transversal de todos os subsistemas de ensino superior;
- (ii) os padrões de excelência são comuns a todas as instituições, e apoiam-se nos princípios constitucionais que por igual abrangem os estudantes de todos os subsistemas;
- (iii) a pluralidade de concepções do mundo e da vida deve reflectir-se, no sistema de ensino superior, num sistema de múltiplas vozes.

Do Conselheiro Alberto Amaral, relativamente a uma introdução teórica sobre o conceito de regulação, destacaram-se as seguintes conclusões:

- (i) o modelo tradicional de *controlo* pelo Estado, de natureza interventora, foi substituído por um modelo de *supervisão* pelo Estado, com função reguladora;
- (ii) o modelo de regulação pelo mercado, que «está no extremo oposto do modelo de controlo centralizado pelo Estado» (Amaral; 1999a; 4), surge como elemento de hibridismo do modelo vigente, relevante para o sector privado, e que revelou grandes deficiências, «não contribuindo, nomeadamente, para uma rede equilibrada de oferta de ensino superior, tanto em termos geográficos, como no plano dos domínios científicos oferecidos» (CNE; 1999; 2);

³¹⁵ Este Seminário fez parte de um percurso iniciado em fins de 1995, como parte da agenda de trabalho então estabelecida entre o Ministro da Educação e o CRUP, na qual ficou estabelecido que se promoveria uma reflexão sobre a Lei da Autonomia, bem como da iniciativa do CRUP que produziu um documento, em Outubro de 1996, com o título: *Repensar o Ensino Superior II – A Autonomia das Universidades*.

(iii) sendo o Ministério da Educação o principal regulador do sistema no modelo de supervisão pelo Estado, a autocoordenação dentro dos subsistemas, através dos respectivos órgãos coordenadores, deve assumir-se como parceiro na regulação do sistema (CNE; 1999; 3), uma vez que *tanto o controlo estrito pelo Estado como a coordenação pelo mercado são incompletos como reguladores políticos* (Amaral; 1999b; 15).

Das intervenções iniciais e do debate que se seguiu, extraem-se, de acordo com a *síntese do seminário* (CNE; 1999; 3-4), as seguintes ideias dominantes, sobre a Lei da Autonomia:

(i) Trata-se de uma lei-quadro com grande potencial para o desenvolvimento autónomo das Universidades, mas que foi pouco “acarinhada” pela equipa ministerial de então, criando, por isso, alguns problemas de clarificação e de regulamentação;

(ii) A lei nasceu pouco desenvolvida, não estando os pilares fundamentais para a sua operacionalização preparados, e muito menos consensualizados; sendo de destacar: os mecanismos para a contratualização do financiamento; o sistema de avaliação, essencial para o equilíbrio do binómio autonomia/responsabilização; e a contratualização de metas de desenvolvimento para cada Universidade, dentro de um conceito de rede articulada e coerente de oferta, imprescindível face à liberdade atribuída às Universidades para criarem cursos e às respectivas implicações de financiamento pelo Estado;

(iii) Foi realçada a importância das autonomias estatutária, administrativa e financeira como suporte da autonomia essencial e específica das Universidades, que é a autonomia científica e pedagógica;

(iv) Apesar dos aperfeiçoamentos que se foram fazendo à lei ela continua limitada, nomeadamente no que respeita à autonomia estatutária e à disciplinar, tendo existido um grande consenso sobre a necessidade de se introduzir uma grande liberdade de organização interna das Universidades e das suas unidades orgânicas, o que representaria também um contributo para a diversificação institucional.

³¹⁶ A metodologia seguida foi a habitual em trabalhos do CNE: preparação de um parecer em sede da 3.ª Comissão, de que foi relator o Prof. Adriano Moreira, organização de um debate intermédio alargado e posterior apresentação do parecer ao Plenário do Conselho para discussão e votação.

No painel prospectivo “A autonomia do Ensino Superior: que horizontes futuros?”, foram apresentadas algumas pistas e sugestões para o aprofundamento e o desenvolvimento da autonomia, sintetizando-se, de acordo com a *Síntese do Seminário* (CNE, 1999: 5-6), nos aspectos seguintes:

1. o aprofundamento da autonomia deve ser a de que a autonomia faz parte intrínseca da Universidade: *a autonomia é a alma do que move a Universidade, que é o saber de tipo universal* (CNE; 1999; 5);
2. reconhecendo potencialidades à lei da autonomia, faltou-lhe, no entanto, o desenvolvimento dos alicerces, na fase de operacionalização, por conseguinte achou-se conveniente não produzir grandes alterações mas sim aperfeiçoá-la, conferindo-lhe maior flexibilidade no modelo de organização interna;
3. o aperfeiçoamento da lei, de acordo com a síntese referida (1999; 5-6), deve ter em consideração três princípios essenciais:
 - (i) o princípio da relativização legislativa, preconizando o reconhecimento de que a aplicação da lei é tão ou mais importante que a própria lei e, neste sentido, deve procurar-se aproveitar ao máximo a lei existente apenas a melhorando no que se considerar estritamente indispensável;
 - (ii) o princípio da contratualização, decorrente da participação democrática dos intervenientes na procura de consensos é, no presente, uma das condições de governabilidade;
 - (iii) o princípio da responsabilização, pressupondo o binómio: autonomia / responsabilidade.
4. Enquadrado nas considerações anteriores, nomeadamente no princípio da redução à mais ínfima expressão das disposições a aplicar compulsivamente às instituições e às suas unidades orgânicas, avançou-se com sugestões e propostas concretas para a reformulação da lei e respectivos mecanismos de operacionalização, tendo sido avançado como prioritário:
 - (i) reforçar a capacidade de auto-organização, de forma a potenciar a diversificação dos modelos de governo e de gestão, quer das carreiras científicas e académicas, quer das modalidades de recrutamento de pessoal e de diversificação remuneratória e modelos de selecção dos estudantes; considerou-se também, do ponto de vista prático e ligado à organização interna das instituições, a possibilidade de aperfeiçoamento dos Senados, tornando-os mais operacionais, os

conselhos consultivos, quando existam, terem também algumas competências próprias, e poderem ser constituídas comissões instaladoras no plano interno;

(ii) procurar estimular a competição pela qualidade, pela excelência, pelas condições de trabalho e conforto dentro das instituições;

(iii) promover a contratualização de longa duração;

(iv) ter presente o interesse público nos processos de tomada de decisão, reforçando a representação externa nos órgãos da instituição;

(v) promover a integração institucional da investigação, procurando uma maior proximidade às instituições;

(vi) garantir que os resultados do processo de avaliação das instituições sejam publicitados e tenham consequências visíveis;

5. Na esteira da proposta do CRUP, manifestou-se apoio à ideia de integração das Universidades no sector autónomo do Estado.

Por fim, a 3ª Comissão do Conselho Nacional de Educação, referiu que os modelos apontados deveriam ser aprofundados tendo em atenção a experiência acumulada nas instituições, sem esquecer a mais valia inerente à democraticidade e participação dos corpos da instituição.

APRECIÇÕES FINAIS

Eis aí, meus Senhores, em breve apontamento, algumas das ideias que me acudiram ao reflectir eu agora sobre o tema, sempre actual, da autonomia da Universidade. Certo que não esgotei o assunto (longe disso!), mas seguro é também que me não propus fazê-lo. Tão somente me animou o desejo de contribuir, ainda que em parte modesta, para o esclarecimento da respectiva problemática.

Ferrer Correia

I. Os recentes e intensos impactos sócioeconómicos e culturais que se propagam com a velocidade do acontecimento, e que, graças à evolução tecnológica afectam, em diferentes graus, as rotinas dos países do mundo, confirmam a natureza universal do actual processo de globalização da sociedade contemporânea. Este processo tem vindo a gerar mudanças que se tornam cada vez mais visíveis na rotina do cidadão.

Nesse sentido, a principal característica deste novo tempo é o fabuloso acumular de informação em todos os domínios, com potencial de armazenamento vertiginoso. Embora este conhecimento não seja produzido, necessariamente, na universidade, é dela que originam os técnicos e pesquisadores que integram as instituições que estão no mercado produzindo ciência e tecnologia.

Actualmente, o acumular de conhecimento produzido concentra-se em poucos países, identificados como o Grupo dos Sete ou G7. De facto, 70% dos trabalhos científicos produzidos em todo o mundo pertencem àqueles sete países, apesar deste conjunto responder apenas por 14% da população mundial. A concentração da informação agrava, de modo significativo, o desequilíbrio internacional em todos os países. Esta simples constatação coloca em crise o papel tradicional da

universidade, aquele relacionado com a produção e divulgação do saber. Na opinião de Boaventura Sousa Santos

Um pouco por todo o lado a universidade confronta-se com uma situação complexa: são-lhe feitas exigências cada vez maiores por parte da sociedade ao mesmo tempo que se tornam cada vez mais restritivas as políticas de financiamento das suas actividades por parte do Estado. Duplamente desafiada pela sociedade e pelo Estado, a universidade não parece preparada para defrontar os desafios, tanto mais que estes apontam para transformações profundas e não para simples reformas parcelares. Aliás, tal impreparação, mais do que conjuntural, parece ser estrutural, na medida em que a perenidade da instituição universitária, sobretudo no mundo ocidental, está associada à rigidez funcional e organizacional, à relativa impermeabilidade às pressões externas, enfim, à aversão à mudança (1989; 11)

Actualmente, o entendimento dos governos passa pelo controle apenas de algumas variáveis do sistema consideradas importantes, como os custos por aluno, o número de alunos admitidos, as taxas de retenção e o número de licenciados produzidos, atribuindo às instituições uma espécie de orçamentos envelope. Por outro lado, às instituições, no âmbito das suas competências, foi transferido um processo de auto-regulação, por forma a que os parâmetros do seu funcionamento se situem dentro dos valores aceitáveis para os governos.

Na evolução natural deste processo, tendo em conta as prerrogativas históricas, emergiu uma nova figura, a da avaliação, nascida de uma necessidade de uma prestação de contas das universidades perante a sociedade, a qual veio, de forma insistente, pedir uma demonstração da boa utilização dos orçamentos crescentes a serem despendidos pelo ensino superior, numa fase em que outros sectores, como a saúde e a segurança social, apresentam, também, claros sinais de rotura face às necessidades de financiamento em aumento permanente. Esta nova atitude governamental bem enquadrada por Guy Neave (1988; 7-23), denominado-a "The Rise of the Evaluation State".

II. Como no objecto de estudo nos propunhamos analisar a autonomia universitária, nomeadamente por se tratar de um conceito fluído, procurar o seu conteúdo, sentido e natureza. Constatámos que só remontando ao século XII, data do aparecimento das primeiras universidades, é que seria possível verificar, pelos modelos de criação das instituições e dos tipos de interesses dos vários actores, o

surgimento e a necessidade da existência da autonomia, quer como um “bem” da instituição universitária, quer como radicado na própria ideia de universidade.

No período medieval, como vimos, a autonomia era o direito reconhecido à universidade de actuar como uma corporação nas negociações com o mundo exterior, logo, o grau de autonomia de que a universidade dispõe é resultado dessa habilidade de negociação. Como salienta GARCIA Y GARCIA, «o studium era pretendido ao mesmo tempo pelos poderes temporais e espirituais e, contudo, não se colocou ao lado de qualquer deles e recebeu os favores de ambos» (1998: 389). Pois, não podendo ser totalmente independente, por motivos económicos, conseguiu ao longo da história, em maior ou menor grau, uma cultura própria de governo.

Assim, foi possível apreciar, no contexto histórico, uma certa relatividade na autonomia atribuída à universidade, quer pela autoridade real quer pela autoridade papal, pois o mesmo poder que cria a universidade costuma manter sobre ela algum tipo de ingerência, por maior que seja o grau de autocracia universitária. Embora no apogeu da autonomia da universidade, durante os séculos XII e XIII, a academia tenha conseguido direitos e privilégios semelhantes aos de um verdadeiro Estado quase independente, houve sempre algum tipo de dependência, principalmente da autoridade eclesiástica. Neste aspecto é de salientar que o império da Escolástica, como formatação intelectual instituída, é responsável por alguma diluição entre autonomia universitária e o conceito de liberdade intelectual. Três aspectos são fundamentais para o devido enquadramento da autonomia da universidade medieval: a compreensão da situação do clero como classe social dominante, inserida na estrutura feudal, as características da estrutura organizacional intrínseca e extrínseca da universidade e o conjunto de direitos e privilégios que os universitários foram adquirindo na maior parte das universidades. A autonomia da universidade medieval, construída na autoridade dos mestres e no estatuto ganho pelos estudantes, enquanto estrutura corporativa, enfraquece nos séculos XIV e XV, com os ataques da burguesia e principalmente com as ingerências políticas do Estado na Academia. A modernidade renascentista também parece ter contribuído eficazmente para o enfraquecimento da autonomia universitária.

No caso português constatámos que a ideia de criar no nosso país um “Estudo Geral”, mostra o apreço em que já era tida a cultura intelectual e, por conseguinte,

evidencia um movimento de escolares relativamente importante. A fundação do “Estudo Geral” resulta de um condicionalismo específico do País nos finais do século XIII. As novas tarefas administrativas do poder político e da Igreja, bem como a acção pastoral desta, requeriam uma formação adequada, não sendo esta, porém, compatível com a frequência de escolas tão distantes – como Paris ou Bolonha –, nem convinha que se abusasse da vizinha Salamanca, dado que Portugal lutava ainda pela definição e estabilização da sua identidade. A criação da Universidade em Lisboa concedeu à burguesia e ao clero a possibilidade de obterem de maneira mais adequada a preparação indispensável ao desempenho das suas funções.

Seguiu Portugal o modelo da Universidade de Bolonha, onde os estudantes, já graduados, detinham enorme influência na vida interna da Academia, elaborando os estatutos, elegendo os reitores e designando conselheiros, bedéis e professores. Nas relações com o exterior, graças aos privilégios e honrarias concedidas, a universidade gozava de larga autonomia, mesmo no aspecto jurisdicional. Estas características manter-se-iam, sensivelmente, até ao final do século XV, altura em que D. Manuel I, numa clara demonstração de poder do soberano sobre a universidade, decreta um novo estatuto em 1503, fazendo desaparecer a feição de corporação e suprimindo «ou esvaziando de conteúdo o foro académico, a isenção de justiça comum, a livre eleição do reitor (então só um) pelos estudantes, passando a caber tal competência aos deputados e conselheiros do Rei, de entre nomes propostos pela Universidade» (SOUSA, 1992: 25). Em 1559 é fundada a Universidade de Évora, entidade privada dos jesuítas que, durante duzentos anos, irá conviver com a universidade pública (agora sediada definitivamente em Coimbra), até à Reforma Pombalina. O Marquês de Pombal, apesar de ter operado grandes mudanças na Universidade, desde a sua divisão em seis faculdades até à introdução do método experimental, no âmbito da autonomia, limitou-se a manter a matriz manuelina. Teríamos de esperar até às vésperas da implantação da República, mais propriamente ao ano de 1907, para ver surgir sinais de mudança na vida autonómica da Academia. Com a República e a proliferação legislativa que se seguiu, a universidade foi alvo particular, quer através da “heresia” de criação de novos estabelecimentos de ensino superior, passando pelo alargamento da autonomia, primeiro em 1911, altura em que foi atribuído o governo económico e científico, e depois com novo retrocesso em 1918,

até à reforma do sistema educativo, protagonizado por Veiga Simão, em 1973 que ao criar novas universidades, enquanto estivessem em regime de instalação, estavam dotadas de autonomia administrativa e financeira, de forma a facilitar o seu lançamento.

No período quente de 1974 a 1976, o Estado devolve à Universidade, na Lei de Bases Programática, então aprovada, a autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira mas apenas na medida em que o for permitindo a sua organização interna e de acordo com as limitações da lei e dos planos globais da acção económica, social, cultural, científica e educativa.

Posteriormente, no período dos Governos Constitucionais, é retomado, embora de forma lenta, o movimento de concessão de autonomia às universidades. Em 1982, na 1.^a Revisão da Constituição da República de 1976, a autonomia universitária ganha, pela primeira vez, estatuto constitucional sendo concedido às Universidades o gozo de autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira, tendo a 2.^a Revisão, realizada em 1989, acrescentando, ainda, a autonomia estatutária. Pelo meio destas duas revisões constatámos a aprovação, pela Assembleia da República, da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, e da Lei da Autonomia Universitária, em 1988.

III. Apurámos também que para análise do tema em estudo, a metodologia seguida foi a adequada para a abordagem e compreensão da autonomia universitária, na perspectiva do seu enquadramento histórico, político e legislativo.

Assim, na cuidada observação da autonomia nos sistemas de ensino superior constatámos, por um lado, particularidades específicas de cada um dos subsistemas – estatal e não estatal – e, por outro lado, alguma aglutinação do conceito em vertentes que são transversais e, como tal, característica do ensino superior universitário. Adriano Moreira analisa esta situação, do seguinte modo:

No panorama deste fim de século, em que a avaliação finalmente encaminha para a percepção global dos vários subsistemas, demonstra-se uma convergência de resultado imprevisível, com o sector público a acolher critérios empresariais complementares, com o sector privado pressionado pela evolução do mercado a reclamar apoios orçamentais. De concepções do mundo e da vida não fica diferença a mencionar, no saldo de uma evolução acelerada que teve vinte anos de duração (MOREIRA; 1999b; 23)

E, concretizando, sobre cada um dos subsistemas, refere-se à autonomia das instituições indicando que,

A autonomia científica e pedagógica das instituições privadas não tem aproximação possível da autonomia das instituições públicas, porque a proeminência da gestão empresarial é irrecusável, pelo que a hierarquia académica, a figura do reitor, a liberdade dos conselhos, exigem uma redefinição nunca tentada pelo poder legislativo coordenador (MOREIRA; 1999b; 24)

Sobre a Universidade Católica e o subsistema militar estabelece um ponto comum – a linha de comando ou hierarquia³¹⁷ – indicando, a propósito, que

Com alguma semelhança em relação ao ensino concordatário, a cadeia de comando³¹⁸ tem aqui uma função de excepcional importância e a coordenação com a liberdade académica não é facilmente dedutível da legislação existente, exige atenção decorrente das alterações dos conceitos de segurança e defesa, de dever cívico, e da evolução das forças armadas para forças armadas de laboratório (MOREIRA; 1999b; 25)

Quanto ao subsistema público, «tem uma experiência secular no sentido de reformular a sede do poder e a teoria de gestão, sempre com atenção a um critério fundamental que é o da liberdade de eleger os seus órgãos de governo, começando naturalmente pelo reitor» (MOREIRA; 1999b; 27)

IV. Algumas considerações sobre a diferença entre as universidades públicas e as universidades privadas impõem-se, em sede de apreciação final, na análise à autonomia. Dado que, apesar de o conceito de universidade ser unitário em ambos os subsistemas, especialmente no que respeita à sua função e missão, manifesta-se de forma pluridimensional no que respeita à autonomia, em virtude da natureza da entidade instituidora de cada uma delas.

A primeira destas dimensões implica necessariamente o enquadramento da instituição às normas próprias do direito administrativo, que se projectam significativamente sobre determinados aspectos da vida da Universidade: assim,

³¹⁷ É curioso recordar que esta hierarquia/disciplina já tinha sido abordada por nós, na I Parte do estudo, a propósito do modelo da Universidade de Teologia de Paris.

³¹⁸ Para Adriano Moreira, no que respeita à *cadeia de comando*, a semelhança entre a Universidade Católica e o subsistema militar reside na figura do chanceler, «típica da concepção do direito canónico, modifica radicalmente a teoria da liberdade académica e da função das hierarquias e conselhos universitários» (1999b; 24)

em matéria de pessoal, sujeita-se às normas estatutárias características da função pública ou, no âmbito do seu funcionamento interno, às normas próprias do procedimento administrativo. Por seu turno, a Universidade privada está sujeita, nas suas relações – com relativa independência em resultado do seu enquadramento no sistema universitário nacional –, ao Direito privado, e as relações jurídicas com o seu pessoal são, naturalmente, fruto do estabelecimento de vínculos jurídicos sujeitos à legislação laboral³¹⁹.

A utilização do termo “reconhecimento” no nosso ordenamento educativo em relação às Universidades privadas, em contraposição ao de “criação”, reservado para as de tutela pública, não é casual. A expressão *criação de Universidades* denota uma natureza constitutiva do acto em questão, que implica o surgimento *ex novo* da realidade institucional que é a Universidade; em sentido contrário, o acto de reconhecimento pressupõe a existência do fenómeno institucional que por aquele se declara conforme ao Direito, com o resultado da outorga de eficácia *erga omnes* a aqueles aspectos que assim o requeiram, em relação ao fim que se persegue (possibilidade de concessão de títulos académicos oficiais e com validade em todo o território nacional). Este último é a consequência necessária do reconhecimento constitucional do direito fundamental da liberdade de ensino, entendido como liberdade de criação de escolas particulares, cujo conteúdo e alcance determina que a criação da Universidade é fruto do exercício desta liberdade por parte da iniciativa privada, ainda que o dito exercício esteja submetido ao cumprimento de certos requisitos.

As diferenças apontadas, em resultado da natureza da entidade titular do estabelecimento de ensino, determinam a dimensão da autonomia da Universidade.

V. Resulta assim, quer do exposto, quer do corpo do trabalho, que as autonomias previstas na Constituição e com maior desenvolvimento na Lei da Autonomia Universitária são conceitos que se traduzem em meros indicadores de organização política, ou seja, as várias autonomias apontadas, e o gozo que delas resulta, são fruto de uma concepção e de um entendimento político entre as Universidades públicas e o Estado, permitindo àquelas, com resquícios de uma autonomia

³¹⁹ Se bem que com alguma especificidade, relativamente aos docentes, conforme supra referimos na abordagem ao ensino superior particular e cooperativo.

histórica de que sempre beneficiou, ainda que de modos diferentes ao longo do seu historial, a concessão de uma administração indirecta do Estado. Por seu turno, as Universidades privadas, nos moldes actuais, gozam de uma autonomia limitada à *libertas docendi*, fruto de um apertado cerco administrativo imposto pelo Estado.

O grau de responsabilização pelo exercício e gozo das autonomias, variará, muito próximamente, em resultado da avaliação a que está sujeito todo o ensino superior. Assim, a autonomia deverá deixar de ser usufruída horizontalmente, de modo igual, por sectores – público e privado –, para caminhar de moldes diferentes, caso a caso, em cada instituição universitária, consoante cumpra, nos termos da avaliação, a sua missão para com a sociedade.

VI. Cremos pois, da análise efectuada ao longo do presente estudo e fundamentalmente em razão da evolução conceptual registada nas últimas décadas, que haverá necessidade de avançar com uma nova terminologia, ou uma nova separação das dimensões da autonomia no ensino superior universitário. Se por um lado verificamos a necessidade de “horizontalizar” o conceito e o gozo da autonomia, entre todo o ensino superior universitário – ensino estatal e ensino não estatal –, por outro lado há que dar espaço à autonomia fruto de uma nova divisão conceptual que se traduzirá numa desejável diferenciação e flexibilidade institucional.

Deste modo, verificando não estar ainda o conceito totalmente construído, constactou-se, na investigação realizada, a inexistência de paradigma. Nesse sentido, considerámos oportuno procurar contribuir para uma definição conceptual moderna da autonomia universitária, satisfazendo as prerrogativas anteriormente assinaladas.

Em primeiro lugar, e numa perspectiva transversal, cremos que a liberdade académica será a primeira dimensão da autonomia, formada pela concorrência da liberdade de ciência ou de investigação e a liberdade de cátedra.

No entanto, a liberdade académica, apesar de indissociável do conceito de Universidade no plano individual, não se confunde com a autonomia universitária, uma vez que, só por si, representa uma liberdade própria da academia. Daí poder considerar-se, a este nível, a liberdade académica como a liberdade dos membros da comunidade académica – isto é, docentes, estudantes e pessoal não docente – em expressar livremente a sua opinião no âmbito da sua qualidade institucional.

Neste sentido, e ao nível da docência, por liberdade de cátedra se poderá hoje entender, tal como na sua origem, por aquele direito individual ou pessoal, que tem todo o professor titular de um posto docente (denominado cátedra), em expressar as suas próprias concepções científicas com plena liberdade e realizar a sua actividade docente e investigadora sem nenhuma interferência ou pressão. Entendendo-se cátedra como uma estrutura educativa, de nível universitário, cujo funcionamento se consoma no processo de ensino-aprendizagem.

O objecto deste direito é constituído pela suficiente liberdade – por parte do docente – em poder transmitir, sem prévia censura e sem nenhum tipo de coacção, os critérios científicos, artísticos e culturais, que aquele considera como válidos dentro de uma determinada metodologia.

Diferente será a liberdade académica no plano institucional. Esta, é parte integrante da autonomia universitária porque aquele princípio encontra-se «ancorado na própria ideia de Universidade» (CORREIA; 1981; 18). Neste nível institucional, da liberdade académica, encontramos os aspectos pedagógicos, científicos e culturais que não serão bem idênticos aos definidos na LAU, uma vez que, sendo horizontais, não surgem por “negociação” com o Estado, mas sim por representarem em si mesmo um bem inviolável da Academia, como salienta Ferrer CORREIA «constitui indubitavelmente uma conquista irreversível» pois «o seu fundamento é a um tempo moral e pragmático» (1981: 29). Neste sentido a autonomia representa a liberdade na escolha de um determinado projecto educativo, o seu trajecto de ensino-aprendizagem, uma filosofia própria de criação de saber, enquanto centro de reflexão filosófica e científica e de actividades de investigação, organizando-se em função das exigências decorrentes da natureza de umas e outras das referidas actividades.

Esta singularidade, no plano institucional, resulta de a Universidade não ensinar por imposição ou encomenda, mas o ensino corresponde a uma das faces da sua essencial vocação.

Esta liberdade, recolhe na Constituição da República uma regra geral, garantindo a liberdade de criação cultural e científica (arts. 43º n.º 1 e 73º n.º 4), corporativamente usufruída pela Universidade (art. 76º n.º 2), a qual impede o Estado de programar ideologicamente a educação e a cultura (art. 43º n.º 2).

Em segundo lugar, na referida lógica de diferenciação e flexibilização institucional cremos haver necessidade de conceder, no âmbito da autonomia, aquilo a que chamaríamos autonomia organizacional.

Da análise à Lei de Autonomia das Universidades, feita anteriormente, constatamos o condicionamento da forma de legitimação da autoridade na universidade, pois este é legitimado internamente por mecanismos eleitorais e a grande maioria das decisões são tomadas por órgãos colegiais, assegurando assim métodos de gestão democrática. Este tipo de gestão vai contra a própria essência da universidade enquanto organização do conhecimento. O estilo de auto-gestão previsto pela LAU conduz a organizações fechadas sobre si próprias, funcionando numa lógica de consensos internos, lógica essa reducionista da importância da ligação à sociedade (CONCEIÇÃO et al., 1998: 211-213). Por outro lado, se verificarmos o grau de descentralização orgânica ou o sistema de coordenação das actividades, verificamos a pouca clareza na LAU respeitante a estas matérias. Se quanto ao primeiro aspecto a lei refere a estrutura de poder que deverão ter as faculdades, enquanto unidades orgânicas das universidades, mas não torna obrigatória a existência dessas unidades. Do mesmo passo, e relativamente ao segundo aspecto apontado, a LAU não apresenta quaisquer indicações sobre a forma de coordenação das actividades.

No que respeita às universidades particulares e cooperativas verificou-se uma pesada teia administrativa imposta pelo Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo que as impede, na prática, de gozar autonomia institucional, ficando claramente desfavorecidas, quer concorrencialmente com as restantes universidades, quer competitivamente face aos enormes avanços da ciência e de uma sociedade da informação e do conhecimento.

Ao Estado, apesar de no actual Estatuto, nas atribuições que lhe estão cometidas, lhe caber «garantir a liberdade de criação e de funcionamento de estabelecimentos de ensino» (al. a) do art. 8º) e de «assegurar condições de igualdade de oportunidades no acesso aos cursos ministrados no estabelecimento de ensino» (al. b) do art. 8º), bem como uma função geral de fiscalização, na verdade, do ponto de vista administrativo, estrangulou a autonomia dos estabelecimentos através das competências que atribuiu ao Ministério da Educação (art. 9º), e defraudou as legítimas expectativas das entidades instituidoras por não assegurar,

materialmente, a igualdade de oportunidade no acesso aos cursos ministrados³²⁰. Isto apesar de o artigo 10º prever as formas de apoio que o Estado poderia conceder no âmbito do ensino. Assim, como analisa Sousa Franco,

A falta de apoio técnico (nomeadamente à formação de professores), a inexistência de apoios financeiros, que não garantem a liberdade de opção e restringem o acesso livre apenas aos mais abastados, a inoperância do sistema de fiscalização, que constitui mais um ataque ao sistema privado do que um favor (...), e, enfim, a ameaça de medidas legislativas que visem tirar consequências de uma situação que é afinal criada deliberadamente pela máquina burocrática central – tudo coloca gravemente em risco (FRANCO; 1995; XII)

Assim, verificamos, que é o próprio quadro legal de funcionamento do ensino superior em Portugal que dificulta a desejável diferenciação e flexibilidade institucional, pois a lei actual trata as universidades numa lógica de sistema, sem se ter em conta as especificidades de cada instituição. Deste modo, cremos ser altura de a universidade portuguesa, independentemente da natureza da entidade que a institui, conquistar a sua autonomia organizacional, entendendo-se esta como a capacidade de cada instituição universitária se organizar e estruturar de acordo com a sua realidade, posicionamento, cultura, meio envolvente e projecto educativo que a caracteriza. Cremos que a qualidade e a excelência nascem da diversidade e diferenciação institucional

Neste sentido, é nosso entendimento, que a liberdade académica institucional e a autonomia organizacional são os princípios orientadores de uma autonomia universitária moderna, devendo apenas as universidades respeitar determinados requisitos comuns, devendo o Estado limitar-se a intervir quando motivos

³²⁰ Atente-se, a este propósito, no disposto na Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo (Lei n.º 9/79), quando incumbe ao Estado a obrigatoriedade na criação de “condições que possibilitem o acesso de todos à educação e à cultura e que permitam igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino” (n.º 2 do art.º 1º). No âmbito daquela competência, dispõe a Lei n.º 9/79, que é atribuição do Estado “conceder subsídios e celebrar contratos para o funcionamento de escolas particulares e cooperativas, de forma a garantir progressivamente a igualdade de condições de frequência com o ensino público nos níveis gratuitos e a atenuar as desigualdades existentes nos níveis não gratuitos” (al. d) do art.º 6º). Para este efeito, o Estado celebraria contratos e concederia subsídios a escolas particulares e cooperativas bem como “aos alunos de qualquer nível ou ramo de ensino que frequentam as escolas referidas na alínea a) do n.º 2 (estabelecimentos integrados no sistema nacional de educação e que se localizem em áreas carenciadas de rede pública escolar) é garantida igualdade com os alunos do ensino oficial no que se refere a despesas com propinas e matrículas” (n.º 4 do art.º 8).

superiores de interesse público o imponham, o que naturalmente não acontecerá senão em casos muito concretos.

Acresce a esta nova orientação autonómica, e concomitante com ela, o respeito pelos princípios basilares da responsabilização/prestação de contas e a introdução de uma verdadeira cultura de avaliação, quer do ponto de vista da qualidade da prestação do serviço de ensino, quer também do conteúdo pedagógico, científico e cultural do mesmo.

VII. Outro aspecto relevante, cremos nós, será questionarmo-nos sobre o caminho do conceito de autonomia universitária num futuro próximo. Não que estejamos a pretender fazer qualquer tipo de futurologia, a qual seria descabida num trabalho desta natureza, mas sim perspectivar a Escola e as suas autonomias num mundo global, pleno de universalismo, onde dominam as novas tecnologias, nomeadamente as da informação. Continuará a Escola a ter as mesmas características? A sala de aula típica ou estudantes com computadores pessoais ligados em rede a centros de saber? Continuará escola a ter a mesma organização ou o espaço físico será diminuto pois deixa de ser necessário salas para tantos lugares ou, por outro lado, a organização desde a secretaria de atendimento aos estudantes ou o processamento dos pagamentos ao pessoal? E os docentes, que tipo de vínculo à instituição? Continuará a ser necessária as deslocações diárias dos docentes ao espaço físico da Escola?

Estas e outras perguntas poderão ser equacionadas; não nos propomos responder a elas, pois nem sequer deveria ser este o local para o fazer, apenas suscitar, neste âmbito, linhas de evolução, porque cremos necessário olhar em frente o problema que se poderá colocar às autonomias, ou melhor, a que tipo de autonomias. Prevê-se, mesmo já hoje em dia, uma ampla liberdade, de circulação de bens e de pessoas, os espaços são cada vez mais abertos mas, sem ser contraditório, estão todos cada vez mais perto, a internet, a video-conferência, a comunicação por satélite, tudo coisas já existentes e em crescimento exponencial, têm forçosamente de criar outro tipo de relações, quer entre o Estado e os cidadãos, quer entre o Estado e as instituições quer ainda entre aqueles e o próprio Estado. Assim sendo, continuará a fazer sentido debater-se, num futuro próximo, a autonomia universitária?

A resposta é que não sabemos. Apenas poderemos inferir que enquanto houver instituições de ensino, independentemente da natureza jurídica que a institui, ou da configuração que adoptarem, terá sempre de estar presente a questão da autonomia, independentemente do seu tipo, pois ela é parte integrante de uma instituição de ensino.

No entanto, a curto prazo, segundo cremos e dadas as recentes evoluções conceptuais da autonomia universitária, o desenvolvimento do grau de autonomia actual poderá passar, numa fase seguinte, por uma autonomia institucional individualizada da organização do ensino e da investigação, fruto da avaliação que está a decorrer. Assim, o passo evolutivo seguinte, caminha para uma contratualização da autonomia entre o Estado e as Universidades. Ou seja, dentro do binómio maior autonomia / maior responsabilidade, as Universidades procurarão envolver-se, cada vez mais, com o meio e adoptar princípios de mercado numa lógica de diferenciação. Deste modo, deverão inclinar-se para apresentar, junto do poder político, propostas de modelos de desenvolvimento ou de programas específicos, procurando negociar com o Estado a sua contratualização. O Estado, por seu turno, avançando para uma democracia processual, em que já não interessa apenas a democracia como valor e como cultura, mas os processos de realização democrática, contratualizará com as instituições modelos de financiamento/desenvolvimento numa óptica de participação autonómica plural, visto que, a autonomia, é condição essencial para o crescimento sustentado do sistema universitário de ensino superior.

VIII. Em suma, a autonomia universitária dependerá sempre da concepção política de organização do Estado, bem como, sendo um problema de poder, do grau de controle que se queira da instituição universitária e com isso da educação de nível superior. Deste modo, a flutuação de vida autonómica, tendo acompanhado a universidade desde a sua origem continuará como um teste de sobrevivência à natureza da instituição universitária.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, J. M. de; *Memórias Históricas da Universidade de Coimbra*. “O Instituto”, vol. II, Coimbra, 1854.
- ADRAGÃO, Paulo Pulido; “A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares” Universidade Católica Editora, Lisboa, 1995.
- A.U.C.; *Actas do Senado*, sessão do Senado de 24 de Dezembro de 1930
- A.U.C.; *Actas do Senado*, sessão do Senado de 21 de Março de 1931
- A.U.C.; *Actas do Senado*, sessão de 11 de Abril de 1932
- ALARCÃO, Rui; *Discursos: Actos de posse do Reitor e dos Vice-Reitores*. (CAMPOS; Bárto Paiva, *Questões de Política Educativa*, ed. ASA, Porto, 1989.
- ALMEIDA, Ana Guimas de; “Metodologias de investigação em ciências da educação: questões epistemológicas”, in *Métodos e Técnicas de Investigação Científica em Educação*, Actas do VII colóquio nacional da secção portuguesa da AIPELF/AFIRSE, Ed. Albano ESTRELA & Júlia FERREIRA, Lisboa, 1997.
- AMARAL, Alberto; *Apreciação Crítica do Desenvolvimento da Lei n.º 108/88*, Comunicação proferida no Conselho Nacional de Educação em 14 de Junho de 1999, doc. particular, Lisboa, 1999^a.
- AMARAL, Alberto, Magalhães, António; “On Markets, Autonomy and Regulation: The Janus Head Revisited”, submetido para publicação, *Higher Education Policy*, 1999b.

- AMARAL, Freitas do; *Direito Administrativo*, 2.^a ed., vol. I, Coimbra, 1994.
- AMBRÓSIO, Teresa; *Decisões nas Políticas e Práticas Educativas*, Ed. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, Porto, 1992.
- ANDRADE, Manuel; *Sobre a recente evolução do direito privado português*, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, 1946.
- APESP; *Privado*, n.º 1, Junho de 1998, Ed. APESP, Lisboa, 1998.
- APESP; *Parecer acerca do projecto de decreto-lei que visa regular o regime de acesso ao ensino superior*, 14 de Maio de 1998, doc. particular
- ARNALDI, G., "*Fondazione e rifondazioni dello studio di Napoli in età sveva*", in *Università e società*, 1978.
- ARROTEIA, Jorge Carvalho; *O Ensino Superior em Portugal*, Universidade de Aveiro, Edição Fundação João Jacinto de Magalhães, Aveiro, 1996.
- AVI-YONAH, R., "*Career Trends of Parisian Masters of Theology*", *History of Universities*, 6, 1986.
- BARRETO, António; *Os silêncios do regime – ensaios*, Editorial Estampa, Lisboa, 1992.
- BALDWIN, J. W., *Masters, Princes and Merchants. The Social Views of Peter the Chanter and his Circle*, vol. I e II, Princeton, 1970.
- BENDER, T., (ed.), *The University and the City, From Medieval Origin to the Present*, Nova Iorque/Oxford, 1988.
- BEST, J. W.; *Research in Education*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1970.
- BLOCH, M.; *Introdução à história*, Ed. Europa-América, Mem-Martins, 1976.
- BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari; *Investigação Qualitativa em Educação – Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora, Coleção Ciências da Educação, Porto, 1994.
- BOYCE, G. C., *The English-German Nation in the University of Paris during the Middle Ages*, Bruges, 1927.
- BOURDIEU, Pierre & WACQUANT, Loic J. D.; *An invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
- BOURDIEU, Pierre ; *Homo academicus*. Paris : Les Editions de Minuit, 1984.
- BOURDIEU, Pierre ; *La distinction*. Paris : Les Editions de Minuit, 1979.
- BORST, A., "*Krise und Reform der Universitäten im frühen 14. Jahrhundert*", *Konstanzer Blätter für Hochschulfragen*, 9, 1971.

- BRANDÃO, Mário e ALMEIDA, Lopes de; *A Universidade de Coimbra, esboço da sua história*, Coimbra, 1937.
- BRAGA, Teófilo; *História da Universidade de Coimbra nas suas relações com a Instrução Pública Portuguesa*, tomo I, Academia Real das Ciências, Lisboa, 1892.
- BRANDÃO, Mário e ALMEIDA, Lopes de; *A Universidade de Coimbra. Esboço da sua História*, Coimbra, 1937.
- CAEIRO, F. da Gama; *Santo António de Lisboa*, vol. I, reed., Lisboa, 1995.
- CAETANO, Marcello; "As cortes de 1385", in *Revista Portuguesa de História*, vol. V, Coimbra, 1951.
- CAETANO, Marcello; *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a ed., tomo I, Coimbra, 1971.
- CAMPOS, Bártolo Paiva; *Decisões nas Políticas e Práticas Educativas*, Ed. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, Porto 1992.
- CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, Vital; *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, 3^a ed. rev., Coimbra: Coimbra Editora, 1993.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, "Universidade – Algoritmos da política, referencial constitucional e liberalismo universitário", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 27/28, Junho 1989.
- CARDOSO, Abílio Hernandez; "Para uma autonomia das universidades portuguesas". *Biblos*, LIX 22-33.
- CARDOSO, Abílio Hernandez; "A Universidade Portuguesa e o Poder Autónómico", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 27/28, Junho 1989.
- CARDOSO, Agostinho "debate na Assembleia Nacional" in *As universidades tradicionais e a sociedade moderna*, Moraes Editores, Lisboa, 1970.
- CARNEIRO; ROBERTO; Prefácio de *O Estatuto da Carreira Docente – Decisão negociada ou discutida*, RAMOS, Conceição Castro; Ed. ASA; 1996.
- CARREIRA, H. Medina; *As Políticas Sociais em Portugal*, Ed. Gradiva, 2^a ed., Lisboa, 1996.
- CARVALHO, Joaquim de; "Instituições de Cultura (Séculos XIV-XVI)", *Obra Completa*, VI, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa 1989.
- CARVALHO, José Vaz de; *A Antiga Universidade de Évora. Fundação e Organização*. "Economia e Sociologia", 29-30, Évora, 1980.
- CARVALHO, Rómulo; *História do ensino em Portugal*, 2^a edição, Ed. Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1996.

- CEIA, Carlos; *Normas para apresentação de trabalhos científicos*, Editorial Presença, Lisboa, 1997.
- CHARTIER, Roger *et al.*; *A Nova História*, Ed. Almedina, Coimbra, 1990.
- CID, Isabel; *A fundação da Universidade de Évora, História da Universidade em Portugal*, 1º Vol., tomo II, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Coimbra, 1997.
- CLASSEN, P.; *Studium und Gesellschaft im Mittelalter*, ed. FRIED, J., Estugarda, 1893.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO; *Seminário do Conselho Nacional de Educação sobre a autonomia das instituições de ensino superior – Síntese do Seminário* –, doc. particular, Lisboa, 1999.
- COBBAN, A. B., *The Medieval Universities: their development and organization*, Londres, 1975.
- *Código Civil Português*, Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de Novembro de 1966, Actualizado, Livraria Almedina, Coimbra, 1998.
- COHEN, L. & MANION, L.; *Metodos de Investigacion Educativa*; Editorial “La Muralla”, S.A. – Madrid, 1990.
- CONCEIÇÃO, Pedro. *et al. Novas Ideias para a Universidade*. Instituto Superior Técnico Press, Lisboa, 1998.
- CONSCIÊNCIA, Eurico Heitor; *Breve Introdução ao Estudo do Direito*, Livraria Almedina, Coimbra, 1997.
- *Constituição da República Portuguesa*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1976.
- CORREIA, A. Ferrer; *Sobre o problema das autonomias universitárias.*, Serviço de Documentação e Publicações da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1981.
- CRESPO, Vítor; *Uma Universidade para os Anos 2000, O Ensino Superior numa perspectiva de futuro*, Editorial Inquérito, Mem Martins, 1993.
- CRUP; *Repensar o Ensino Superior II – A Lei da Autonomia das Universidades*, Outubro de 1996.
- CRUZ, António; *Santa Cruz de Coimbra na Cultura Portuguesa da Idade Média*, Porto, 1964.
- CRUZ, Guilherme Braga da; *Organizações Circum-Ecolares*, Parecer da Câmara Corporativa sobre a proposta de lei n.º 48, em que se transformou o decreto-lei n.º 40:900, ratificado com emendas pela Assembleia Nacional, Coimbra, 1958.

- CRUZ, Guilherme Braga da; *Universidade de Coimbra – Ano lectivo de 1961-1962*, Relatório lido pelo Reitor da Universidade na abertura solene das aulas, em 16 de Outubro de 1962, Coimbra, 1963.
- CRUZ, Guilherme Braga da; *Reforma do Ensino Superior*, Dois anteprojectos de parecer para a Junta Nacional de Educação, Ed. Cidadela, Coimbra, 1973.
- CRUZ, Guilherme Braga da; *A Revista de Legislação e de Jurisprudência – esboço da sua história*, Publicação comemorativa do centenário da Revista, Vol. I, Coimbra, 1975.
- CRUZ, Guilherme Braga da; *Obras Esparsas, Estudos doutrinários e sociais*, vol. IV, 2ª parte, Coimbra Editora, Coimbra, 1985.
- CRUZ, Manuel Braga da; *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, Editorial Presença, Lisboa, 1988.
- DE VERGOTTINI, G., “Lo studio di Bologna, l’Impero, il Papato”, in *Scritti di Storia del diritto italiano*, II (Seminario giuridico della Università di Bologna), Milão, 1977.
- D’HAINAUT, L.; *Educação. Dos Fins aos Objectivos*. Livraria Almedina, Coimbra, 1980.
- DIAS, Pedro; “Espaços Escolares”, in *História da Universidade em Portugal*, 1º Vol., tomo 1, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Coimbra, 1997.
- DIAS, José S. da Silva; *A Reforma da Universidade e os seus problemas*, Revista *Brotéria*, n.º 60, Coimbra, 1971.
- Direcção Geral do Ensino Superior; *O Ensino Superior em Portugal*, Editorial do Ministério da Educação, Dezembro de 1999.
- D’IRSAY, Stephen; *Histoire des Universités françaises et étrangères des origines a nos jours*. Tomo I – Moyen Age et Renaissance (Paris, 1933); Tomo II – Du XVIe siècle à 1860, Paris, 1935.
- DREZE, Jacques e DEBELLE, Jean; *Conceptions de l’université*, Citoyens – Éditions Universitaires, Paris, 1968.
- ECKART, Anselmo; *Memórias de um jesuíta prisioneiro de Pombal*, Livraria Apostolado Imprensa, Braga, 1987.
- EISSFELDT, O., «Rektor, Geschichte und Bedeutung des Universitätsamt», *Studium Generale*, 5, 1952.
- ERICKSON, F.; *Qualitative methods in research teaching*. In M. C. Wittrock (ed.), *Handbook of research on teaching*, New York: Macmillan, 3ª ed., 1986.

- ESCH, *Die Anfänge der Universität im Mittelalter*. Rektoratrede Universität Bern 1985, Berna, 1985.
- ESTRELA, M. T.; "Novos paradigmas e velhos problemas: reflexões a propósito da investigação educacional. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, n.º 20, 1986.
- Federação Nacional dos Professores; *I Conferência Nacional do Ensino Superior*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 11-13 de Fevereiro de 1985.
- FENPROF; *Autonomia Universitária – Parecer da FENPROF e texto integral da Lei aprovada na Assembleia da República*. Cadernos da FENPROF n.º 15, Lisboa, Julho de 1988.
- FERNANDES, Rogério; *Educação: Uma Frente de Luta*, Livros Horizonte, Lisboa, 1977.
- FERNÁNDEZ, T. R. *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Madrid, 1982.
- FIGUEIRÓ, Simão; *Livro da Fazenda e das Rendas – da universidade de Coimbra em 1570*, publicado por António Gomes da Rocha Madahil, Coimbra, 1940.
- FLETCHER, M., e UPTON, C. A.; «*Expenses at Admission and Determination in Fifteenth Century Oxford: new evidence*», *The English Historical Review*, 100: 395, 1985.
- FONTES, Luís Miguel; Relator do *Documento de Orientação sobre o Ensino Superior em Portugal: 2 anos depois*, Parecer n.º 1/95 do Conselho Nacional de Educação, "Pareceres e Recomendações 1995", Ed. Ministério da Educação, 1996.
- FRANCO, A. L. de Sousa; MARTINS, G. d'Oliveira; "Universidade: que autonomia?". In *O Jornal da Educação*, ano V, n.º 52, 3-5, Lisboa, 1982.
- FRANCO, A. L. de Sousa; Prefácio de "A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares" de Paulo Pulido Adragão, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1995.
- GAGO, José Mariano; Relator do *Documento de Orientação sobre o Ensino Superior em Portugal*, Parecer n.º 1/93 do Conselho Nacional de Educação, "Pareceres e Recomendações 1993", Ed. Ministério da Educação, 1994.
- GARCÍA Y GARCÍA, Antonio; *Uma História da Universidade na Europa*, vol. I, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1996.
- GIEYSZTOR, A., *Uma História da Universidade na Europa*, vol. I, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1996.

- GUERRA, J. P. Miller e NUNES, A. SEDAS; “A crise da Universidade em Portugal: Reflexões e Sugestões” in O problema político da universidade, Estudos Portugueses, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1970.
- GUERRA, J. P. Miller; *As universidades tradicionais e a sociedade moderna*, Moraes Editores, Lisboa, 1970.
- IAU – International Associations of Universities; *Report of the 4th General Conference of the International Associations of Universities, Tokyo, 1965*. IAU, Paris, 1966.
- KERR, C. L.; *The Uses of the University*, 3ª ed., Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982.
- KIRK, J. & MILLER, M.; *Reliability and validity in qualitative research*. Beverly Hill: Sage.
- LE GOFF, J., Les intellectuels au Moyen Âge, *Le temps qui court*, n.º 3 (Paris, s. d. [1957]).
- LE GOFF, J., “Les universités et les pouvoirs publiques au moyen âge et à la Renaissance”, in *Rapports du XIIe Congrès International des Sciences Historiques*, vol. III, Commissions, Viena, 1965.
- *Lei de Bases do Sistema Educativo*, ed. do Ministério da Educação, Lisboa, 1997.
- MACHADO, J. Baptista; *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Livraria Almedina, Coimbra, 1985.
- MARQUES, A. H. de Oliveira; *Portugal na Crise dos Séculos XIV e XV*, “Nova História de Portugal”, vol. IV, Ed. Presença, Lisboa 1987.
- MARQUES, José; “Os corpos académicos e os servidores”, in *História da Universidade em Portugal*, 1º Vol., tomo 1, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Coimbra, 1997.
- MARTINS, J. V. de Pereira; “O Humanismo (1487-1537)” in *História da Universidade em Portugal*, 1º Vol., tomo 1, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Coimbra, 1997.
- MATTOSO, José; “A Universidade e a Sociedade”, in *História da Universidade em Portugal*, 1º Vol., tomo 1, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Coimbra, 1997. Ministério da Educação Nacional, *A Reforma do Sistema Educativo*, 1973.
- MELO, Alberto e BENAVENTE, Ana; *Educação Popular em Portugal. 1974-1976*. Livros Horizonte, Lisboa, 1978.

- MENDES, Luís Marques; *Uma Constituição Moderna para Portugal (a Constituição da República revista em 1997, anotada por Luís Marques Mendes)*, Edição do Grupo Parlamentar do PSD, Lisboa, 1997.
- MIETHKE, J., "Die Kirche und die Universitäten im 13. Jahrhundert", in *Schulen und Studium*, 1979.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais; *Desenvolvimento da Educação – Relatório Nacional de Portugal*, Conferência Nacional de Educação, 45.ª Sessão, UNESCO, Genebra, 1996.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; *Autonomia e Qualidade - Documento orientador das políticas para o ensino superior*, Editorial do Ministério da Educação, 1997.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DA INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA; *Política do Ensino Superior. Bases para um Programa*, Lisboa, 1975.
- MIRANDA, Jorge; *Escritos vários sobre a universidade (1969-94)*, Ed. Cosmos, Lisboa, 1995.
- MIT; *Applications of microelectronics in the metalworking, textile and other industrial sectors in Portugal*, 1983.
- MOITA, Luís; *Universalismo e Globalismo*, Oração de Sapiência na Universidade Autónoma de Lisboa em 13 de Dezembro de 1999, documento particular, 1999.
- MORAW, P., *Uma História da Universidade na Europa*, vol. I, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1996.
- MOREIRA, Adriano; *A solidão do sistema educativo*, documento particular, 1999^a.
- MOREIRA, Adriano; "A Pluralidade das Autonomias", in *Autonomia das Instituições de Ensino Superior*, ed. Conselho Nacional de Educação, 1999.
- MORENO, Humberto Baquero; Um aspecto da Política Cultura de D. Afonso V: A Concessão de Bolsas de Estudo, in "Revista de Ciências do Homem", Série A, 3 Lourenço Marques, 1970.
- MOULIN, Léo, *A vida quotidiana dos estudantes na idade média*, Ed. Livros do Brasil, Lisboa, 1994.
- NARDI, P., *Uma História da Universidade na Europa*, vol. I, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1996.

- NEAVE, Guy; *On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988*, European Journal of Education, 23, n.º 1 e 2, 1988.
- NEAVE, Guy; "The European Dimension in Higher Education: a historical Analysis", paper presented at the conference *The Relationship Between Higher Education and the Nation State*, Universidade de Twente, Enschede, 1997.
- NÖRR, K. W., "Institutional foundations of the new jurisprudence", in *Renaissance and Renewal*, 1982.
- NÓVOA, António; "Prespectivas de Renovação da História da Educação em Portugal", in *A História da Educação em Espanha e Portugal – Investigações e Actividades*, org. A. Nóvoa e J. Ruiz Berrio, ed. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 1993.
- NÓVOA, António; *Reformas do Ensino em Portugal, Reforma de 1911*, t. II, vol. I, Instituto de Inovação Educacional, 1988.
- NUNES, Adérito Sedas; *O problema político da universidade*, Estudos Portugueses, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1970.
- *Ofício ao Senado da Universidade de Coimbra*, Coimbra, 1927 (impresso)
- OLIVEIRA, Miguel; *História Eclesiástica de Portugal*, Publicações Europa-América, Mem Martins, 1994.
- *Os primeiros Estatutos da Universidade de Coimbra*. Introdução de Manuel Augusto Rodrigues, Arquivo da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1991.
- PACHECO, M. C. Monteiro; "Trivium e Quadrivium" in *História da Universidade em Portugal*, 1º Vol., tomo 1, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Coimbra, 1997.
- PEDROSA, Júlio; "Visão Institucional do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas" in *Autonomia das Instituições de Ensino Superior*, ed. Conselho Nacional de Educação, 1999.
- PIMENTA, Alfredo; *Fontes Medievais da História de Portugal*, vol. I, Anais e Crónicas, Ed. Livraria Sá da Costa, Lisboa, 1982, 2ª edição.
- PINTO, Cabral; *Escolas do Magistério. Reforma e contra-reforma*, Lisboa, 1977.
- PIRES, Eurico de Lemos; *Lei de Bases do Sistema Educativo – apresentação e comentários*, 3ª ed. rev., Ed. ASA, Porto, 1997.
- PIRES, Eurico de Lemos, e outros; *Nos 10 anos de Lei de Bases do Sistema Educativo – Memórias e Projectos*, Ed. ASA, Porto, 1997.

- PÓVOAS, Manuel S.; "O Colégio Português de S. Paulo", in Revista da Academia Lusíada de Ciências, Letras e Artes; *Voz Lusíada*, n.ºs 7/8 – Primeiro semestre de 1997, São Paulo, 1997.
- PRAHL, W.; *Sozialgeschichte der Universität*, Munique, 1978.
- PROUST, A. ; *Education, société et politiques. Une histoire de l'enseignement en France, de 1945 à nos jours*. Paris : Seuil, 1992.
- QUEIRÓ, J. Filipe; *A Universidade Portuguesa – uma reflexão*, Ed. Gradiva Lisboa, 1995.
- RASHDALL, H.; *The Universities of Europe in the Middle Age*, 3 vols; nova edição por F. M. Powicke e B. Emden, Londres, 1936; reedição em Oxford, 1988.
- REVEL, Jacques *et al.*, *A Nova História*, Ed. Almedina, Coimbra, 1990.
- RIBEIRO, Orlando; *Problemas da Universidade*, Ed. Livraria Sá da Costa, Lisboa, 1964.
- RODRIGUES, Francisco; *História da Companhia de Jesus na Assistência de Portugal*. T. I, vol. I, Livraria Apostolado da Imprensa, Porto, 1931.
- RODRIGUES, M. Augusto; *A Universidade nos seus estatutos*, Coimbra, Arquivo da Universidade, 1988.
- RODRIGUES, M. Augusto; *Chronologia Historiae Universitatis Conimbrigensis*, Ed. Arquivo da Universidade, Coimbra, 1998.
- ROSA, M. Carmelo; "Apontamentos para a evolução do conceito de universidade em Portugal", in *Colóquio Educação e Sociedade*, Vol. n.º 3, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1993.
- RUAS, Henrique Barrilaro; "Educação de Adultos em Portugal, no Passado e no Presente", in Universidade do Minho, *Educação de Adultos*, Braga, 1978.
- RÜEGG, Walter; *Uma História da Universidade na Europa*, vol. I, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1996.
- SÁ, A. *Moreira de*; *Chartularium Universitatis Portugalensis (1288-1537)*, *Documentos coligidos e publicados por I*, Lisboa, 1966.
- SANCHES, Ribeiro; *Cartas sobre a educação da mocidade*, Imprensa da Universidade Coimbra, 1922.
- SANTOS, Boaventura S.; *Introdução a uma ciência pós-moderna*, Ed. Afrontamento, Porto, 1989.

- SANTOS, Boaventura de S.; "Da Ideia de Universidade à Universidade de Ideias", in *A Universidade*, Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 27/28, Junho de 1989.
- SANTOS, Boaventura S.; *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Ed. Afrontamento, Porto, 1990.
- SANTOS, Sérgio Machado; "Autonomia e Administração das Universidades", comunicação apresentada no Colóquio *O Sistema Educativo Português e a Integração de Portugal na CEE*, Centro de Estudos Lusíadas, Universidade do Minho, Novembro de 1986.
- SANTOS, Sérgio Machado, et. al.; *Pacto Educativo – aspirações e controvérsias*, Texto Editora, Lisboa, 1996.
- SANTOS, Sérgio Machado; *Contributos para o estudo do desenvolvimento da autonomia universitária em Portugal desde o 25 de Abril*, documento apresentado no Conselho Nacional de Educação, Julho de 1999.
- SARAIVA, José Hermano; *História Concisa de Portugal*, 19ª edição, Publicações Europa-América, Mem Martins, 1998.
- SCHWINGER, R. C.; *Uma História da Universidade na Europa*, vol. I, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1996
- SERRÃO, J. Veríssimo; *História das Universidades*, Ed. Lello & Irmão, Porto, 1983.
- SILVA, Augusto Santos; "A ruptura com o senso comum nas ciências sociais", in *Metodologia das Ciências Sociais*, Ed. Afrontamento, 10ª edição, 1986.
- SINDICATO DOS PROFESSORES DA GRANDE LISBOA; "A Universidade Portuguesa em Debate". *Seminário sobre problemas do ensino superior*. Lisboa, 7-8 de Maio de 1980.
- SINDICATO NACIONAL DO ENSINO SUPERIOR; *Um contrato para o futuro*, Caderno Reivindicativo do SNESup, Fevereiro 1995.
- SOUSA, Marcelo Rebelo; *A natureza jurídica da universidade no direito português*, publicações Europa-América, Mem Martins, 1992.
- SOUTHERN, "From Schools to University", in *History of Oxford*, 1971.
- STEIGER, G. e FLÄSCHENDRÄGER, W. (eds.), *Magister und Scholaren, Professoren und Studenten, Geschichte der Universitäten im Überblick*, Lipsia, 1981.

- STEINMETZ, M., "Die Konzeption der deutschen Universitäten im Zeitalter von Humanismus und Renaissance", in *Les universités européennes du XIVE auXVIIIe siècle, aspects et problèmes. Actes du Colloque International à l'occasion du VIe Centenaire de l'Université Jagellonne*. Cracovie 6-8 mai 1964, Genebra, 1967.
- STELZER, W., "Zum Scholarenprivileg Friederich Barbarossas (*Authentica Habitä*)", *Deutsches Archiv für Erforschung des Mittelalters*, 34, 1978.
- STOER, Stephen R., *Educação e mudança social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*, Edições Afrontamento, Porto, 1986.
- STOER, Stephen R., *Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal*, Livros Horizonte, 1982.
- TELLES, Inocêncio Galvão; *Introdução ao Estudo do Direito*, 11ª Edição Refundida e Actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 1999.
- TEODORO; António; "Por um desenvolvimento autónomo da universidade portuguesa", Sindicato dos Professores da Grande Lisboa, *A Universidade Portuguesa em Debate – Seminário sobre problemas do ensino superior*, 7-8 de Maio de 1980.
- TEODORO, António; *Política Educativa em Portugal*. Bertrand Editora, Lisboa, 1994.
- THORENS, Justin; *Rôle et mission de l'université à l'aube du XXIe siècle*, lição proferida a 14 de Abril de 1996 na Universidade de Santiago de Compostela, in UNESCO, "Challenges and Tasks Viewed in the Light of the Regional Conferences", Paris, 1998.
- TORRAL, Luís Reis; *A Universidade e o Estado Novo*, Ed. Minerva, Coimbra, 1999.
- Van VUGHT, F.; "Combining planning and the market: na analysis of the Government strategy towards higher education in the Netherlands", in *Higher Education Policy*, vol. 10, nº 3 / 4, 1997.
- VARELA, Antunes; *Do projecto ao Código Civil*, Lisboa, 1966.
- VELOSO, J. M. de Queirós; *A Universidade de Évora – Elementos para a sua História*, Academia Portuguesa de História, Lisboa, 1949.
- VELOSO, M. T. Nobre; "O quotidiano da academia", in *História da Universidade em Portugal*, 1º Vol., tomo 1, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Coimbra, 1997.
- VERGER, Jacques; *Les universités au moyen âge*, Presses Universitaires de France, Paris, 1973.

- VERGER, Jacques; *Uma História da Universidade na Europa*, vol. I, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1996.
- WEIJERS, O., *Terminologie des universités au XIIIe siècle*, Roma, 1987.

ÍNDICE LEGISLATIVO

(cronológico)

- Carta régia de 23 de Dezembro de 1770
- Decreto de 20 de Setembro de 1844
- Decreto n.º 4 de 24 de Dezembro de 1901
- Lei de 22 de Março de 1911
- Decreto com força de Lei de 19 de Abril, *Diário do Governo*, n.º 93, de 22-4-1911.
- Decreto n.º 4554, de 9 de Julho de 1918
- Lei n.º 861, publicada no *Diário do Governo*, n.º 171, em 27 de Agosto de 1919
- Decreto n.º 11 721, publicada no *Diário do Governo*, I série, 12.06.1926
- Decreto-Lei n.º 12426, de 2 de Outubro de 1926
- Decreto-Lei n.º 12492, de 14 de Outubro de 1926
- Decreto-Lei n.º 16623, de 18 de Março de 1929
- Decreto-Lei n.º 18 717, de 2 de Agosto de 1930.
- Decreto n.º 18 649, de 21 de Julho de 1930
- Decreto-Lei n.º 26 611, de 19 de Maio de 1936
- Decreto-Lei n.º 38 692, de 21 de Março de 1952
- Decreto-Lei n.º 40 900, de 12 de Dezembro de 1956

- Decreto-lei n.º 46 481, de 11 de Agosto de 1965
- Decreto-Lei n.º 47 587, de 10 de Março de 1967
- Decreto-Lei n.º 118/70, de 19 de Março
- Decreto-Lei n.º 307/71, de 15 de Julho
- Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto
- Decreto-Lei n.º 221/74.
- Decreto-Lei n.º 514/74, de 2 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 806/74, de 31 de Dezembro.
- Decreto-Lei n.º 363/75, de 11 de Julho
- Decreto-Lei n.º 649/76, de 31 de Julho
- Portaria n.º 616/76, de 15 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 768/76, de 23 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 769-B/76, de 23 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 51/77, de 16 de Fevereiro
- Decreto-Lei n.º 491/77, de 23 de Novembro
- Decreto-Lei n.º 555/77, de 31 de Dezembro
- Lei n.º 33/78, de 22 de Junho
- Lei 9/79, de 19 de Março
- Lei n.º 11/79, de 28 de Março
- Decreto-Lei n.º 88/79, de 18 de Abril
- Decreto-lei n.º 107/79, de 2 de Maio
- Lei n.º 47/79, de 11 de Setembro
- Lei n.º 65/79 de 4 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 498-D/79, de 21 de Dezembro
- Decreto-Lei n.º 200-J/80, de 24 de Junho
- Decreto-Lei n.º 555/80, de 28 de Novembro
- Despacho n.º 279/81, de 12 de Outubro
- Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto
- Decreto-Lei n.º 320/81, de 27 de Novembro
- Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro
- Lei n.º 2/82, de 15 de Janeiro
- Lei n.º 5/82, de 27 de Abril
- Decreto-Lei n.º 188/82, de 17 de Maio

- Decreto-Lei n.º 29/83, de 22 de Janeiro
- Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de Junho
- Decreto-Lei n.º 323/84, de 9 de Outubro
- Lei n.º 12/85, de 20 de Junho
- Decreto-Lei n.º 289/86, de 8 de Setembro
- Lei n.º 46/86, de 14 Outubro
- Decreto-Lei n.º 384/86, de 15 de Novembro
- Decreto-Lei n.º 44/87, de 28 de Janeiro
- Decreto-Lei n.º 105/87, de 6 de Março
- Lei n.º 108/88, de 29 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 155/89, de 11 de Maio
- Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto
- Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de Abril.
- Decreto-Lei n.º 293/90, de 21 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de Janeiro
- Lei n.º 37/94, de 11 de Novembro
- Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro, aprovada em 13 de Julho de 1994, foi publicada no Diário da República em 21 de Novembro de 1994.
- Decisão n.º 819/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de Março de 1995
- Decreto-Lei n.º 76/96, de 18 de Junho
- Decreto-Lei n.º 170/96, de 19 de Setembro
- Despacho n.º 229/ME/96, publicado no *Diário da República* de 18 de Outubro de 1996
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/97 de 8 de Maio
- Decreto-Lei n.º 201/97, de 7 de Agosto
- Decreto-Lei n.º 216/97, de 18 de Agosto
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/97, de 21 de Agosto
- Lei n.º 113/97, de 15 de Setembro
- Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro
- Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 277/97, de 8 de Outubro

- Portaria n.º 1098/97, de 3 de Novembro;
- Portaria n.º 1101/97, de 3 de Novembro;
- Portaria n.º 1155/97, de 12 de Novembro;
- Portaria n.º 1156/97, de 12 de Novembro;
- Portaria n.º 1157/97, de 12 de Novembro;
- Portaria n.º 1193/97, de 22 de Novembro;
- Portaria n.º 1195/97, de 24 de Novembro;
- Portaria n.º 1196/97, de 24 de Novembro;
- Despacho n.º 11640-D/97, de 24 de Novembro de 1997
- Portaria n.º 1203/97, de 28 de Novembro
- Portaria n.º 1204/97, de 28 de Novembro
- Portaria n.º 69/98, de 18 de Fevereiro
- Decreto-Lei n.º 102/98, de 21 de Abril
- Decreto-Lei n.º 205/98, de 11 de Julho
- Decreto-Lei n.º 290/98, de 17 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 94/99, de 23 de Março
- Despachos n.º 22 017, de 16 de Novembro de 1999
- Despachos n.º 22 018, de 16 de Novembro de 1999
- Portaria n.º 1049/99, de 27 de Novembro