

V PARTE

Conclusão

O “CASO UNIVERSIDADE LIVRE” E O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

1 - Sumário

Nesta parte do nosso trabalho apresentamos as principais conclusões que se podem obter da nossa análise anterior e procuramos, à luz dessas mesmas conclusões, extrair inferências sobre as possibilidades futuras de evolução do ensino superior privado em Portugal. Nesta última parte do trabalho procederemos também à discussão e validação final da nossa hipótese de investigação e, em função dos elementos recolhidos nas diferentes análises conduzidas durante esta investigação, chegaremos ao nosso argumento final e às premissas que do mesmo se podem extrair como elementos explicativos da realidade actual que é objecto do nosso estudo.

2 - A Universidade Livre: Instituição Matriz do Ensino Superior Privado

A principal conclusão que podemos extrair da nossa análise é a de que a Universidade Livre foi a instituição matriz de todo o sistema Universitário não-público do Portugal do pós-25 de Abril. Seja porque parte das instituições que se lhe seguiram tiveram directamente origem nos resquícios do conturbado processo em que se extinguiu a Universidade Livre, seja porque, mesmo sem qualquer ligação individual ou institucional com a mesma, com esta partilharam o modelo de organização e os princípios estruturais e é desta que dependem, historicamente, na medida em que, sem ela, estas instituições nunca teriam visto ser criado um quadro legal que facilitasse a sua existência.

Como vimos nas partes anteriores deste trabalho, ao longo da história da “Livre”, o rumo dos acontecimentos forçou a publicação de legislação vária que veio, posteriormente, a enquadrar todo o desenvolvimento do sistema, sendo o Decreto-Lei n.º 100-B/85 a principal dessas peças legislativas.

Com efeito, o conflito em torno da Universidade Livre, que descrevemos e enquadrámos ao longo destas páginas, no quadro mais amplo da evolução social e política do Portugal pós-25 de Abril, tem uma estrutura dividida em três eixos: a) controlo legal da instituição e do seu alvará, b) controlo das instâncias académicas e c) controlo das instâncias administrativas.

Esta “estrutura” de conflitualidade irá ter várias “repetições” ao longo da breve história do ensino superior privado, o que indica mais do que meras coincidências. Há

entre todas estas instituições uma partilha de características e de factores comuns que parecem impulsionar a instabilidade interna.

A nossa tese defende que o principal desses factores é o próprio modelo de desenvolvimento e organização institucional escolhido para estas instituições, em grande parte como consequência do quadro social, político e legal em que surge a Universidade Livre.

O diploma que reconheceu a Universidade enquadrava-a no sistema educativo nacional e estabelecia que esta deveria observar as normas jurídicas por que se regiam as demais Universidades Portuguesas quanto ao recrutamento de pessoal docente, nível de ensino ministrado, habilitações de acesso, actividades circum-escolares e serviços sociais universitários.

Estatuía, ainda, outras normas de garantia de qualidade do ensino ao declarar, por exemplo, que “a posição e funcionamento dos restantes órgãos internos será definida por Portaria do Ministro da Educação, tendo em conta a participação dos docentes e discentes, cabendo àqueles a responsabilidade de assegurar a qualidade científica e pedagógica do ensino” (Crespo, 1993). Esta posição enunciada na legislação fundadora já apontava para o problema fundacional que acompanharia, desde o seu início, a instituição: a incapacidade de se delimitarem, claramente, fronteiras entre as competências de gestão académica e as competências de gestão administrativa. Este problema estrutural resultava, não só da incapacidade do poder político em compreender a necessidade de uma separação, clara e total, entre estes dois níveis institucionais, mas também da incapacidade de grande parte dos elementos que integravam o próprio projecto educativo da Universidade Livre em compreender que para vingar como

estabelecimento de natureza não-pública, a instituição deveria adoptar modelos de gestão distintos dos que existiam nas suas congéneres públicas, bem como preconizar opções organizacionais que permitissem dar corpo às suas principais mais valias.

Assim, assistimos desde o início da História da Universidade Livre, mas também de muitas outras instituições privadas, à manifestação de uma necessidade clara, presente em todos os corpos da instituição, de compensar uma aparente falta de valor simbólico da escola através da colagem a tudo aquilo que era observado nas instituições públicas. Só assim se pode compreender o peso que, logo desde início, têm, na vida académica, as manifestações estudantis de cariz simbólico, tais como as praxes ou as tunas, bem como a importância que, desde logo, é conferida na instituição às cerimónias académicas mais tradicionais e à reunião de órgãos cujo poder decisório é muito pouco evidente, mais que não seja pela dimensão do seu colectivo, perpetuando-se, assim, um certo imobilismo nas formas de gestão em tudo herdadas das Universidades Públicas.

O que está aqui em jogo é uma permanente ambiguidade entre o fornecimento de um bem público e o exercício de uma actividade de natureza comercial, algo que é mal resolvido pela legislação do período e continuou, no futuro, a manifestar-se como marca distintiva de um quadro social que tem enorme dificuldade em entender a educação como uma prática onde se podem e devem combinar aspectos da racionalidade económica e financeira com a prestação de um serviço de qualidade.

No espírito da época e da legislação, nas instituições de ensino superior particular e cooperativo, a liberdade e responsabilidade pedagógicas eram separadas dos interesses materiais, resultantes das suas actividades, para garantir e salvaguardar a qualidade do

ensino e os legítimos interesses dos estudantes e prevenir desequilíbrios no sistema educativo global que contribuíssem para a sua degradação.

A legislação portuguesa nunca conseguiu resolver completamente esta relação, tendo sempre hesitado em instituir modelos como aqueles que existem nos Países Anglo-saxónicos onde, em ordem ao cumprimento do contrato existente entre estudante e instituição, é estipulada uma caução que será devolvida ao aluno na eventualidade de o contrato não ser cumprido entre ambas as partes. Tal incapacidade do legislador deriva de uma indefinição de base no modelo de desenvolvimento do ensino superior no País, que teima em não separar as questões do financiamento das da administração e estas das da avaliação.

Os modelos de organização da iniciativa privada na educação então existentes e que continuaram a evoluir em vários países até aos nossos dias, partem de uma pressuposição de base totalmente alheia ao nosso sistema e que tem as suas raízes no pensamento de Milton Friedman exposto nos seus livros *Capitalism and Freedom* (1962) e *Free to Choose* (1973).

Em vários textos contidos nesses livros, Friedman coloca as perguntas que são centrais para o desenvolvimento actual dos nossos sistemas de ensino superior e que já à data da criação da Universidade Livre estavam presentes de forma latente, nomeadamente num momento em que o nosso País discutia o seu próprio modelo de desenvolvimento social, não tendo, ainda, mais de vinte e cinco anos volvidos, chegado a respostas claras, para muitas dessas questões.

A primeira dessas questões e aquela que está subjacente ao conflito que veio a deflagrar na Universidade Livre, refere-se à distinção entre financiamento e

administração. Para Friedman, mesmo que um Governo financie uma escola, isso não significa, necessariamente, que tenha de a administrar. A questão que devemos colocar é a de saber quem desempenhará melhor tal tarefa. Para o autor, este papel será, obviamente, melhor desempenhado pelo mercado, que está mais apto a administrar correctamente instituições que se querem inovadoras e competitivas. A ideia base seria a de que o Governo paga, mas o mercado produz e promove. Para dar corpo a este pensamento, surgiram em vários Países modelos de financiamento à educação suportados em *vouchers*. Para Friedman, o resultado final deste modelo seria um sistema de ensino financiado pelo Estado, mas administrado por privados (Torres, 2003). Paralelamente à questão do financiamento e da administração, o pensamento de Friedman coloca ainda a tónica numa outra temática, muito sensível no nosso País, e que diz respeito à compreensão do próprio papel da educação. Para Friedman, a educação é uma mercadoria e, como tal, deve ser dado ao consumidor o mais amplo grau de escolha e decisão em face do disponibilizado pelo mercado. De acordo com estes princípios, a escola seria altamente desregulada e o próprio sistema de ensino deveria criar as condições para a sua auto-avaliação. Subjacente a todo o pensamento de Friedman está um princípio consagrado na Constituição Portuguesa e utilizado como justificativo pelo legislador que sufragou a existência da Universidade Livre: o princípio da liberdade de escolha. O problema que claramente se coloca, é o de determinar a natureza dessa liberdade de escolha. Trata-se da liberdade de ensinar e criar escolas, isto sem que sejam dadas aos alunos condições financeiras equitativas para que possam efectuar as suas escolhas? Trata-se da liberdade de escolher a escola que se frequenta em função de um princípio economicista? – neste caso, então, tal liberdade não existe no nosso País, na medida em

que o sistema perpetua disparidades no acesso à educação pública e não-pública, gerando, a médio prazo, situações de claro desfavorecimento, como aquelas que já se podem observar no ensino primário e preparatório, onde só os alunos de mais posses têm acesso a escolas sistematicamente colocadas no topo, em todos os modelos de avaliação.

O conflito ideológico relativo ao modelo de desenvolvimento social do nosso País, e por inerência do seu sistema de ensino superior em particular, que o caso da Universidade Livre vem colocar em destaque, refere-se ao equilíbrio entre esta liberdade de escolha e a coesão e equidade social. A sociedade portuguesa optou, então, por um modelo que continua quase inalterado até aos nossos dias, onde supostamente foi dada toda a primazia à equidade e à coesão social em ordem a um desenvolvimento harmonioso do todo social. Dizemos “supostamente”, porque os resultados posteriores nunca vieram a confirmar tais intenções, gerando-se, assim, o tal fosso já referido entre os benefícios esperados e os resultados alcançados. No meio de todo este processo foi surgindo um novo factor ainda não presente à data da fundação da Universidade Livre, mas actualmente cada vez mais determinante para a evolução do sistema, que diz respeito à avaliação da produtividade das escolas. No entanto, mesmo este novo elemento corre o risco de cair nos erros do passado, na medida em que mais uma vez se procurar aferir dos resultados de um modelo sem, basicamente, o querer alterar.

As envolventes legais foram ao longo de todo este período essenciais para o desenvolvimento do projecto educativo da “Livre”. Tal dependência entre o quadro institucional e a envolvente política e legal é algo que se vai verificar, posteriormente, em toda a história do ensino privado, passando rapidamente a constituir-se como um entrave grave ao desenvolvimento do sector e ao seu normal crescimento e estabilidade. Esta

relação de dependência perniciosa com a tutela e com os quadros reguladores que da mesma vão emanando, deve-se, em grande parte, e como já atrás assinalámos, à inexistência de um modelo claro de desenvolvimento onde o lugar do ensino privado estivesse contemplado e o seu papel, enquanto instrumento de livre escolha, consagrado, quer legalmente, quer através da actuação do Estado. Ou seja, o nascimento do ensino superior privado, no nosso País, dá-se, então, num contexto onde o papel do Estado pode ser em parte classificado como de má-fé, na medida em que por um lado utiliza a iniciativa privada para responder a anseios sociais, a que não consegue responder – a necessidade de dotar os portugueses com maiores qualificações e a procura destes por essas mesmas qualificações – mas, por outro lado, não cria qualquer enquadramento legal, nem promove modelos de organização que, ao separarem as questões do financiamento dos da administração e ao promoverem condições equitativas de acesso e organização do sistema, pudessem criar um quadro sustentado de desenvolvimento destas instituições.

Muitos anos volvidos sobre o processo da Universidade Livre, vemos que as contradições que esta instituição encerrava se vieram a perpetuar no remanescente deste subsistema.

Analisemos essas contradições separadamente. Em primeiro lugar, o próprio objectivo da promoção de actividades de formação superior. No caso da Universidade Livre, a principal contradição no que se refere ao objectivo da instituição é a de se confundir a promoção de actividades de ensino com o exercício da actividade política, ou melhor dizendo, o exercício da influência política no campo social.

Nos nossos dias esta contradição assumiu uma nova configuração. Ao longo do período posterior de evolução do ensino superior privado, veio a assumir a configuração de uma contradição impossível de resolver entre a actividade educacional e a actividade económica. Conforme se afirma num relatório recente da OCDE sobre o ensino superior em Portugal, no caso específico do ensino superior privado, a procura da maximização do retorno financeiro acabou por ser um entrave ao desenvolvimento do sistema, nomeadamente no referente à investigação e à prestação de serviços.

O ensino privado não tem condições para cair nesta dicotomia. Devem-se procurar modelos mistos entre ensino, investigação e prestação de serviços. Este é o melhor modelo para uma realidade económica e demográfica que não permite separar os diferentes modelos de desenvolvimento. Isto não quer dizer que não possa existir, mas o fundamental é a confluência das três áreas.

Relativamente ao problema da contradição política, não se vislumbra que o ensino particular tenha, como válido, um papel de intervenção. Parte do problema da Universidade Livre foi, desde sempre, o de estar vinculada a uma posição ideológica e ter sido utilizada como instrumento político ao serviço de uma ideologia. Este cunho transmitiu-se, socialmente, às instituições posteriores, que eram sempre marcadas com esse “ferrete de origem ideológica”.

Outra contradição diz respeito ao modelo económico. Qualquer instituição que dependa, exclusivamente, do seu retorno financeiro para sobreviver tem de, obviamente, optar por uma via de racionalidade económica procurando, por conseguinte, maximizar o lucro. Mas no caso da “Livre”, assim como do restante ensino superior privado, a procura do retorno financeiro nunca é institucional, porque socialmente e legalmente tal não era

válido. Como consequência deste facto, estas instituições vão, esmagadoramente, optar por um modelo de organização que as escude da crítica social: o modelo cooperativo ou fundacional. Tal escolha vai gerar um quadro institucional que perdurará no futuro, pelo menos até 1989.

Hoje, o modelo cooperativo já não será o mais adequado, mas continua a ter potencialidades de adaptação que permitem gerar sinergias funcionais. Para este modelo funcionar há um conjunto de regras que devem ser respeitadas: a) todos aqueles que são cooperadores devem ser obrigados a entrar no capital social da Cooperativa numa percentagem equiparável ao valor da entidade, para sentirem que os seus interesses são os interesses da cooperativa; b) estarem identificados com a instituição. Não basta o que está escrito na lei – deve haver uma verdadeira identificação com o espírito cooperativo dos pioneiros de Rochdale; c) partilha de um objectivo comum. Ou seja, a cooperativa deve reproduzir um interesse material.

A terceira contradição é a que diz respeito à gestão administrativa e financeira, ao não se distinguir entre quem administra e quem financia. Em muitas instituições, esta contradição não foi resolvida e os problemas resultantes agravam-se dia-a-dia.

O processo da Universidade Livre enferma a um nível mais vasto de um conjunto de implicações que apontam também para a comprovação da nossa hipótese inicial de trabalho, a saber:

A Universidade Livre surge como reflexo de uma dinâmica social específica de um período da sociedade Portuguesa e como formulação de uma alternativa a modelos de desenvolvimento preconizados pela acção política. O seu processo de evolução

demonstra a incoerência organizacional dos seus princípios e coloca em causa modelos posteriores de desenvolvimento gerados para o ensino superior em Portugal.

Tais implicações referem-se à importância que a recepção pública do processo da Universidade Livre teve na sua configuração como um problema público. A nossa análise situou dois acontecimentos públicos centrais para a vida da instituição: o conflito em torno da eleição de um novo reitor em Outubro de 1981 e a ocupação das instalações da Universidade em Março de 1985. A quase totalidade das presenças da Universidade nos média correspondem a diferentes instantes da recepção destes dois acontecimentos, sendo que o acontecimento central para a nossa análise é, como já referimos, o de 1985 (ver tabela 3). A importância deste acontecimento central advém essencialmente do facto de ser ele que marca a assunção efectiva de uma acção colectiva tendo como objectivo a resolução da crise vivida na instituição ao longo de vários anos.

A publicitação de um acontecimento ou problema corresponde à sua entrada em cena e à sua recepção. Tal processo realiza-se nos meios de comunicação social mas não se limita a eles. A construção de problemas públicos é um processo que excede os média na medida em que implica a participação dos protagonistas na definição do que está em jogo e mobiliza em última instancia a acção colectiva em ordem à resolução do problema.

Todo o processo da Universidade Livre configura esta definição de problema público na medida em que ao longo dos anos se vão definindo os vários actores – o grupo empresarial e o grupo académico; professores e alunos; poder político e outros actores do sector educativo – que constituem no essencial os intervenientes em todo o processo de recepção do problema e acontecimentos associados.

Os actores do processo da Universidade Livre são sempre os sujeitos das diversas notícias que vão surgindo ao longo dos anos (ex. “A tarde” – id 6492 de 28.03.85 – “Ministro da Educação recebe alunos da Universidade Livre”; “Comércio do Porto” – id.3384 de 18.12.81 – “na Universidade Livre de Lisboa alunos afirmam confiança no reitor e no corpo docente”) e assumem particular relevância no acontecimento central do processo: a ocupação (ex. “Jornal de Notícias” – id. 6201 de 23.03.1985 – “Um conflito que se agudiza: Alunos ocupam a Universidade Livre de Lisboa) por via da sua acção colectiva.

A acção colectiva (Gusfield, 1981) está ligada ao carácter colectivo da acção desenvolvida pelos actores que são os sujeitos dessas acções assim como comporta ao mesmo tempo um aspecto dramático (ex. Jornal de Notícias – id. 3084 de 16.12.1981 “Mais uma intervenção policial na CEUL. Opositores "tomaram" a universidade Livre”; Expresso – id. 4347 de 09.01.1982 “Universidade livre: Cisma dos reitores na origem de secretaria fantasma”; Diário de Notícias – id.5956 de 24.03.1985 – “Ocupação da Universidade Livre mantida por alunos de Direito. Cena de tiros não causou vítimas”).

A acção colectiva constitui um modo de tratar, resolver ou modificar as situações problemáticas, constituindo a acção pública do tipo da ocupação das instalações da Universidade, uma modalidade dessa forma de acção colectiva.

Uma vez constituído um problema público ou uma situação problemática que fixa sobre si a atenção de um público, reclamando das instituições, associações ou poderes públicos o dever da sua resolução, a acção pública organiza-se a fim de o tratar ou resolver. Conforme podemos comprovar no gráfico 7 (ver gráfico 7) a problemática começa a surgir em 1981 com o agudizar do conflito entre os dois grupos em confronto

em torno da eleição do novo Reitor. Só a partir do momento em que atinge os média é que a mesma se torna um problema público na medida em que passa a reclamar a atenção do espaço público e respectivos actores. É em função desta análise que o nosso argumento central sustenta que é a recepção pública do processo da Universidade Livre que transforma o mesmo num problema público, determinando não só o desenlace deste problema particular mas também parte do discurso e da significação simbólica futura do ensino superior privado.

A acção pública dirige-se ao juízo do público e é legitimada em referência a critérios ético-jurídicos e a expectativas colectivas. Os dois traços característicos das acções públicas são: a) desenrolam-se sobre uma cena pública e perante um público, assim como participam de um drama em curso; b) são recebidas e julgadas pelo público. Nesta medida, é “pública” a acção colectiva que se desenvolve numa cena pública que é dramatizada e que é submetida ao juízo da opinião pública, convocando subsequentemente a acção do poder público e a construção de uma significação pública com base nas descrições sustentadas pelos média em torno da acção colectiva desenvolvida.

No Portugal anterior ao 25 de Abril, no qual não existiam uma cultura pública ou um espaço público democrático como lugar de discussão pública crítica, não existiam condições para o exercício de uma acção pública no sentido em que a entendemos. Ao consagrar o direito à informação e à liberdade de expressão, o regime democrático cria as condições para que os média se transformem num meio de debate e discussão.

Nas condições específicas do período, a recepção nos média do processo da Universidade Livre é muito marcada por uma leitura e descrição dos acontecimentos que

condiciona fortemente a significação pública da instituição com base na sua forma de propriedade – o privado. Embora o sistema dos média tenha evoluído fortemente no período em causa, não se podendo já falar de um controle ideológico directo dos média portugueses no início da década de 80, excepção feita talvez a jornais como o “Diário” ou o “Dia”, tal perspectiva de descrição do sistema de ensino privado exclusivamente com base na variável económica da propriedade, sustentou-se no tempo e prevaleceu até aos nossos dias.

A acção pública desencadeada pelos estudantes da Universidade Livre esteve obviamente submetida ao juízo público assim como o estiveram ainda mais essencialmente as acções de cada um dos grupos em confronto ao longo de todo o período em análise. As respostas que estas acções engendraram fazem parte do registo da experiência pública, constituindo um dispositivo de recepção e apropriação das ideias, fenómenos e acontecimentos que todo o processo envolveu. É por isso que a análise dos média é a melhor forma de compreendermos a totalidade das implicações deste processo e de procedermos à leitura da nossa história.

A recepção pública dos acontecimentos e dos problemas, organiza a inscrição destes em campos problemáticos, neste caso a evolução do ensino superior em Portugal no pós-25 de Abril, e determina perspectivas futuras de acção, nomeadamente do poder político. Assim aconteceu também no caso da Universidade Livre e nas determinações futuras que a partir das suas significações se fizeram de políticas públicas e formas de recepção colectiva do sub-sistema privado.

É curioso observar como a dinâmica da acção pública se conjuga com o exercício do poder político e a recepção específica de um acontecimento para determinar o

desenvolvimento conjuntural de todo um sector de actividade. Assim, se em Portugal o caso da Universidade Livre, em parte como vimos resultante da conjuntura política do 25 de Abril e, posteriormente, marcado pela importância que teve para o sector do ensino privado pelos acontecimentos e acções públicas que analisámos neste trabalho, determinou a relevância posterior deste sector no nosso País – o sector privado apresentava, em 2005, um dos valores mais altos de implementação no Espaço da União Europeia a 25, cerca de 63% das instituições e 24% dos alunos - também noutro contexto de mudança e acção social, totalmente distinto, assistimos aos mesmos efeitos: a Polónia possui o sector privado mais relevante de entre os países que recentemente aderiram à União Europeia com 62% dos estabelecimentos (Crespo, 2006).

A conjugação dos factores apresentados e discutidos em ordem à validação da nossa hipótese de trabalho comprovam, primeiro que a criação da Universidade no pós-25 de Abril – momento essencialmente político – e depois o conflito em torno dos destinos da instituição em 1985 – momento essencialmente social – nunca teríamos assistido no nosso País ao florescer do ensino privado, como viemos a assistir, e nunca de certeza com as características e falhas que marcaram esse crescimento.

O processo da Universidade Livre foi assim determinante para o desenvolvimento do ensino superior em Portugal, e essencialmente do ensino privado, na medida em que, por um lado, gerou todo o quadro legal que norteou o desenvolvimento deste sector praticamente até aos nossos dias, e, por outro lado, criou, por via das acções públicas e dos processos de recepção dos acontecimentos que marcaram a vida da Universidade, o conjunto de referências simbólicas e formas de descrição que ainda hoje afectam e estigmatizam o ensino privado e o seu papel na Sociedade Portuguesa.

Poderá dizer-se que a Universidade Livre morreu, mas o ensino superior privado nasceu, está a crescer e deve desempenhar o seu importante papel no desenvolvimento do ensino superior e na afirmação da competitividade de Portugal no processo de globalização em curso.