

---

JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO  
Faculdade de Direito da Universidade  
de Coimbra

---

## Universidade — Algoritmos da política, referencial constitucional e liberalismo universitário

---

157

*O presente artigo procurou pôr em confronto as dimensões tendencialmente caracterizadoras das universidades públicas e das universidades privadas. Dizemos «dimensões tendencialmente caracterizadoras» porque se trata, em grande medida, de dois «tipos ideais» puros. O objectivo do trabalho é*

*apontar para a necessidade de articular as configurações jurídico-constitucionais e institucionais das universidades com as várias políticas públicas incidentes sobre o mesmo núcleo problemático (política das universidades, política de ensino, política de educação).*

**O** presente trabalho pouco mais é que um alinhavar de tópicos secamente formulados em estilo Wittgensteiniano. Os quadros conceituais aqui sugeridos servirão de grelha de análise para um estudo mais amplo sobre os direitos económicos, sociais e culturais da Constituição portuguesa. Mais concretamente, pretende-se discutir a «Constituição cultural», articulando o «velho» modo de pensar a política — e que foi o da minha geração de 60 — com as abordagens «jovens» das políticas públicas sectoriais.

Registe-se, porém: não se trata de fazer um inventário dos modelos de raciocínio sobre a política («institucionalista», «interaccionista», «hierárquico», «instrumentalista», «sistemático»), mas de comunicar qualquer coisa que faça sentido relativamente ao público e aos colegas com os quais mantenho troca de ideias e confronto argumentos.

Não obstante assumir o texto como expressão da mundividência do autor e elemento integrante de um projecto intelectual mais global, ele sai agora a público, em toda a sua incompletude e fragmentaridade, para satisfazer o indeclinável convite da *Revista Crítica de Ciências Sociais*.

### **1. Nota prévia — procura de um raciocínio sobre a constituição e a política**

## 2. Políticas e referenciais

Este trabalho-síntese em torno da Universidade está pensado em termos de *política(s)* universitária(s) e das suas relações com os *referenciais normativo-constitucionais* da Universidade. As razões metodológicas para uma abordagem deste género centram-se, por sua vez, em torno de duas ideias:

(1) — O *referencial normativo-constitucional* de Universidade aponta fundamentalmente para o «tipo» da Universidade estadual;

(2) — As *políticas públicas universitárias* procuram introduzir dimensões liberais-empresariais, teoreticamente segregadas pelas análises da decisão económica e da organização administrativa.

Desligadas uma da outra, estas ideias conduzirão certamente a dois eixos de análise tendencialmente hostis. A primeira sugere a indissociabilidade da Universidade do complexo de relações *Estado/sociedade*. Esta abordagem, que o popperianismo e o pós-popperianismo rotula de holística, corresponde a um filão fundamental da filosofia política europeia, designadamente do marxismo. Isto significa que os problemas da universidade, da cultura e do ensino se articulam com os problemas globais da *representação(ões)* política(s), da *legitimidade/legitimação* e do *Estado* (ou *crise do Estado*).<sup>(1)</sup> A segunda apela para o «charme» teórico/pragmático dos modernos códigos ou algoritmos da política, tal como eles são formulados no âmbito das *policy analysis* sectoriais.

A via aqui proposta será a da imbricação dos dois eixos analíticos anteriormente referidos. Com efeito, como, sem *teoria do Estado*, discutir o intervencionismo dos poderes públicos no âmbito dos direitos económicos, sociais e culturais? E como reflectir sobre o papel do Estado, nas sociedades modernas, sem ter em conta o desenvolvimento das políticas públicas sectoriais (saúde, ensino, urbanismo, agricultura)? Dito de outro modo: uma teoria das políticas públicas não oferece uma perspectiva metodológica sólida sem a teoria do Estado; as políticas modernas são, elas mesmas, constitutivas do Estado (por ex., Müller, 1985). Ainda por outras palavras: como estruturar a *narratividade* (emancipatória ou não) dos direitos económicos, sociais e culturais, no seu perfil constitucional, sem fazer intervir uma relação *global/sectorial* (RGS) iluminante das políticas públicas concretas da saúde, do ensino, da educação, da habitação, etc.?

---

(1) Limitar-nos-emos a referir como autor paradigmático Jürgen Habermas. Dos seus numerosos e representativos trabalhos citaremos *Raison et Legitimité* (Habermas, 1978).

As interrogações anteriormente formuladas sugerem o passo argumentativo seguinte: a análise da «política universitária» e da «instituição-Universidade» pode ser estimulante se tentarmos compreender o conteúdo das políticas universitárias dentro de um quadro normativo de referência basicamente delineado no «pacto fundador» (= Constituição). Neste sentido, poderemos dizer que o «Estado no concreto» é, ainda, um Estado normativo constitucionalmente conformado.

Esboçada a colocação do problema, explicitemos perfunctoricamente as categorias analíticas:

1. Referencial normativo
2. Política pública universitária

159

### 1. *Referencial normativo*

Qualquer política pressupõe um *referencial*, captado numa tripla dimensão: (a) — *referencial-representação*, ou seja, a imagem de um determinado sector de política — aqui da Universidade — e do seu «papel» na sociedade; (b) — *referencial normativo-social*, porque a política sectorial da Universidade transporta uma mensagem orientadora de grupos sociais, actuantes e influentes; (c) — *referencial normativo-constitucional*, pois qualquer política sectorial, num Estado constitucionalmente conformado — e, mais do que isso, com uma Constituição rasgadamente *dirigente* no âmbito dos direitos económicos, sociais e culturais —, tem como premissa material as dimensões básicas de justiça, normativamente mediadas pela lei fundamental.

### 2. *Política pública universitária*

A política sectorial do ensino superior (nesta se inclui, como é óbvio, a política universitária) apresenta os mesmos elementos constitutivos das restantes políticas públicas sectoriais: (1) — é sempre uma política *autoritária* (mesmo quando é «ultraliberal»), porque é imposta pelos actores políticos (sobretudo governamentais) através de regras, prescrições ou incentivos rectores de comportamentos; (2) — como *quadro geral de acção*, a política universitária tem sempre um impacto maior ou menor, favorável ou desfavorável, relativamente a indivíduos (ex: jovens), grupos ou associações; (3) — é *normativa* por excelência: aponta objectivos, procura concretizar valores e satisfazer interesses (programa intencional de valores finais e práticos).<sup>(2)</sup>

<sup>(2)</sup> Para uma caracterização sumária das políticas públicas cf. Jones (1970).

### 3. Política universitária e revisão constitucional

Os direitos económicos, sociais e culturais e, neste contexto, a política universitária são hoje agitados no âmbito da revisão constitucional. A revisão de uma Constituição pode, ela própria, considerar-se como uma espécie de *política reformadora* de natureza institucional, pois tem como objecto uma instituição — Constituição —, visando desenvolvê-la, transformá-la ou reformá-la. Nesta acepção, a política de revisão constitucional significa simplesmente modificar um ou vários pontos concretos da lei fundamental (revisão como procedimento jurídico de reforma no sentido de *amendment* tipicamente americano). Mas a política universitária está hoje sob o fogo cruzado do *revisionismo ideológico* (a revisão constitucional é concebida, estruturada e agitada pelos actores políticos como um «programa de oposição ao regime» e proposta de transcendência «do mesmo regime». Adiantando alguma coisa do que a seguir será problematizado, dir-se-á que em termos de *amendment* não se questiona a existência de um modelo de universidade estadual e de um «Keynesianismo de ensino» (embora sejam destacados alguns dos impasses do Estado Social) (3), mas já em termos de revisionismo emerge sobranceiramente o modelo alternativo da universidade liberal e do friedmannianismo económico.

### 4. Algoritmos da política e referencial sectorial

A «questão universitária» — do direito à e da política da Universidade — não surge no plano sócio-cultural de uma forma tão dicotómica nem tão cientificamente fria como poderia deduzir-se das afirmações acabadas de produzir. Universidade estadual *versus* universidade liberal, Keynesianismo de ensino contra friedmannianismo educacional são fórmulas redutoras do *referente sectorial* — ensino superior —, dado que qualquer «imagem dominante» de um sector nunca é nem completamente racional nem completamente arbitrária.

Acresce que a mensagem dos «tipos» é, em geral, «mediada», «operacionalizada» e vulgarizada em termos de «códigos» habilmente socializadores do(s) processo(s) de regulação de sectorialidade. Em termos porventura mais inteligíveis: o *rostro* e o *rasto* da política universitária capta-se melhor através dos *algoritmos* estruturantes da política (4) do que através da filosofia profunda dessas políticas. Exemplifi-

(3) Conceito utilizado por U. Lith (1983).

(4) O termo deve-se a Yves Barel e foi colhido em Müller (1985:179).

quem os: em vez de se falar em «sectores» da política universitária ou de concepções de universidade (exs: «universidade pombalina», universidade humboldtiana», «universidade napoleónica»), o *discurso* opta por teoremas de fácil aprendizagem e inculcação social e formulados através de enunciados linguísticos como os seguintes:

- (1) — «Quanto menos massificada for a universidade, tanto maior será o seu nível científico»;
- (2) — «O estado cultural da população é função do equipamento universitário»;
- (3) — «O problema do investimento em capital humano não difere, em termos económicos, de qualquer outro investimento».

Perante a forma sofisticada da produção destes códigos que, quer queiramos ou não, influenciam decisivamente as representações sociais, parece-nos que um terreno sólido para a discussão é aceitar o repto do «Estado concreto»<sup>(5)</sup> e procurar saber quais as propostas, os meios e os resultados de uma política sectorial — a política universitária. No centro da discussão vai ficar um «arquétipo» «contestado» — a universidade jacobina estadual — e um tipo desejado — a universidade liberal empresarial. Trata-se de mundos sócio-políticos, culturalmente carregados e socialmente enraizados, pelo que a discussão em termos de confronto abstracto não deve esquecer os processos genéticos, os marcos temporais, as agitações espirituais, e o desenvolvimento civilizacional do ensino superior nos vários países e quadrantes culturais. Com esta advertência passemos a analisar os tipos em confronto.

Como se acaba de dizer, o objectivo deste artigo é um exercício de confronto entre o referencial normativo-constitucional da Universidade e o referencial que, mais ou menos difusamente, se lhe quer opor.

#### MODELO I — A UNIVERSIDADE LIBERAL

Não obstante a «universidade liberal» ser mais um «tipo ideal» weberiano do que um «tipo real», talvez não seja despidendo retirar as carnes e as vísceras ao touro e obter um quadro picassianamente depurado. A Universidade liberal:

1. Pretende ser uma universidade liberta de tutelas, religiosas, estudantis e ideológicas. Nenhum ministro do

161

### 3. Os modelos em confronto

*«L'université se meurt, l'université est morte»*

*«Jede grosse Geistesbewegung unserer Geschichte hat sich daher ihre «Universität geschaffen»*

Schelsky

<sup>(5)</sup> *L'Etat au concret* é o título sugestivo do livro de Jean Padioleau (Padioleau, 1982).

- «reino» dos «cultos» tem competência directa para se intrometer na sua gestão, no recrutamento dos seus professores e na admissão dos seus estudantes.
2. É uma universidade de «custos marginais» e será tanto mais liberal quanto mais os estudantes pagarem a totalidade dos custos dos estabelecimentos universitários, desde as propinas aos preços das refeições.
  3. Deve ser gerida como uma indústria, não obstante os problemas específicos suscitados pelas políticas industriais do ensino e da investigação<sup>(6)</sup>.
  4. Coopta professores e selecciona alunos, ou seja, adopta o método da *cooptação* para recrutamento de professores e faz «testagem» (económica e não só) dos seus estudantes.
  5. Fixa autonomamente os seus programas, os seus métodos e o nível dos diplomas por si conferidos, sujeitando-se à *lei da procura e da oferta* relativamente aos produtos acabados por si produzidos.
  6. Tem um sentido agudo das «fontes de receita» — *menenato* empresarial, encomendas públicas, legados, subvenções e concursos, não renunciando nunca aos direitos que julga lhe advêm do «carácter público» do ensino privado<sup>(7)</sup>.

## MODELO II — A «UNIVERSIDADE» DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976

Comparando as características anteriormente apontadas ao modelo liberal com os elementos distintivos da «Universidade» referenciada no texto constitucional (em forma abreviada: «Universidade da Constituição»), as diferenças são particularmente significativas. A «Universidade da Constituição»:

1. É um *serviço público do Estado*, dotado de *autonomia* estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira.
2. Embora dotada de autonomia, autogestão e auto-organização, está sujeita às directivas legais, regula-

---

<sup>(6)</sup> Em termos paradigmáticos, cf. Buchanan/Devletoglous (1970): «No economist worth his salt can look at the university world today without being forced to apply elementary economic theory in an effort to explain and to understand» (p. 5). «University education, when examined through economist's eyes, assumes characteristics of a unique industry. This is because: (1) Those who consume its products do not purchase; (2) those who produce it do not sell it; and (3) those who finance it do not control it» (p. 8). Cf. também Schelsky (1969).

<sup>(7)</sup> Uma construção sofisticada deste direito, concebido como direito a prestações (*Leistungsrechte*), integrado no âmbito normativo da liberdade de ensinar ver-se-á em Müller *et al* (1982:132ss).

mentares e pararegulamentares do Estado, quanto a estatuto da carreira docente, graus universitários, cursos e programas.

3. Possui um corpo docente com *direito a carreira* e recrutado fundamentalmente através de *concursos e provas públicas*.
4. Aponta tendencialmente para a *igualdade* de acesso de todos os cidadãos aos graus mais elevados de ensino, embora com restrições derivadas das limitadas capacidades económicas, humanas e organizatórias (sistema do *numerus clausus*).
5. Assenta na quase gratuidade do ensino, cujos custos são alimentados imediata e globalmente pelo orçamento estadual («Keynesianismo cultural»).

163

Perguntar-se-á, agora: que *políticas* universitárias correspondem aos modelos aqui expostos em termos esquemáticos? Como se *legítima* a política sectorial universitária?

Relativamente à primeira interrogação, é óbvio que a política universitária está associada a uma outra política sectorial de âmbito mais vasto: a 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 igualitariamente 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*).

Já a «universidade liberal» parece, hoje, obedecer à «cientificização de toda a praxis na nossa sociedade» (Schelsky, 1969) que transforma o mundo académico — cada vez mais — numa *empresa* integrante do *sistema produtivo*. Também aqui é plenamente aplicável a análise dos fenómenos da «sociedade civil secundária» e do «Estado paralelo» (Santos, 1987).

Das considerações antecedentes não se retire, porém, a ilação da maior *legitimidade* de uma universidade pautada por «valores» relativamente a uma universidade orientada pela racionalidade económica. A «praxis» da nossa civilização não é incompatível com o apelo a palavras mágicas, velhas e novas, imaginariamente legitimadas — autonomia, criatividade, solidariedade, cooperação, participação, investigação. As realidades nuas e cruas — degradação da vida universitária, que atinge professores e estudantes, a erosão do valor dos diplomas universitários, o desajustamento da formação universitária, as aspirações individuais e as necessidades colectivas, a crise fiscal do Estado com profundas repercussões no ensino, parecem apontar para o ocaso pós-moderno da *narratividade*

*emancipatória* do ensino universitário. A Universidade não se legitima de fora através de valores, legitima-se por si própria mediante a eficiência produtiva. Mas será que as universidades eliminaram o «sujeito», tornando-os escravos do novo «Maitre»? O lacaniano *fordos* estará às portas de Minerva? ■

## Referências Bibliográficas

- Buchanan, J. M. 1970 *Academy in Anarchy*. New York.  
Devletoglous,  
N. E.
- Habermas,  
Jürgen 1978 *Raison et Legitimité*. Paris: Payot.
- Jones, O. 1970 *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont:  
Duxburg Press.
- Lith, U. 1983 «Plädoyer für eine Renaissance der Hochschulpolitik als  
Ordnungspolitik». *Wirtschaftsdienst*, 60, p. 80.
- Müller, F;  
Pieroth, B;  
Fohmann, L. 1982 *Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie*.  
Berlim.
- Müller, P. 1985 «Un schéma d'analyse des politiques sectorielles». *Revue  
Française de Science Politique*, 2, p. 165.
- Padioleau, Jean 1982 *L'Etat au concret*. Paris: PUF.
- Santos,  
Boaventura de  
Sousa 1987 «O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais». *Revista  
Crítica de Ciências Sociais*, 23, p. 13
- Schelsky, Helmut 1969 «Strukturwandel des Deutschen Hochschul Wesens». *Studi Sassaressi*, 1.