

O financiamento e a gestão económica das instituições universitárias na Europa Moderna:
projecto e problemas para uma perspectiva comparada

Fernando Taveira da Fonseca

O interesse do autor em apresentar alguns reflexões acerca do tema enunciado provém de uma dupla motivação: primeiro, porque, ao estudar com alguma detenção um caso concreto, o da universidade de Coimbra na Época Moderna, com particular incidência no século XVIII, tomou consciência de que a consideração das modalidades concretas do financiamento do ensino superior são, em cada momento, um factor importante de compreensão das sociedades e dos modos de exercício do poder; em segundo lugar porque, sendo a Época Moderna marcada por um notável impulso fundacional de instituições de ensino superior — sobretudo depois que os dois grandes blocos resultantes da cisão religiosa se deram conta da urgência em fundamentar intelectualmente as respectivas ortodoxias — se impõe alargar horizontes no sentido de procurar linhas comuns de actuação ou, pelo contrário, especificidades, num fenómeno que sendo generalizado é também muito complexo.

Esta complexidade é, antes de mais, a do próprio objecto: de facto, as instituições de ensino superior diversificam-se no período moderno, formando um conjunto no qual nem o modelo organizacional nem o curriculum dos estudos são homogéneos, sem que, apesar de tudo, uma clara hierarquia se estabeleça. Desenvolveram-se de modo diferente nos diversos países (há distintas subculturas universitárias) num contexto em que é cada vez mais visível a intervenção estatal. O estabelecimento de uma tipologia não é óbvio e deverá levar em linha de conta diferentes critérios: se atentarmos ao sistema de organização estatutária encontramos, a par da universidade que prolonga o modelo parisiense medieval — com predominância da autoridade e do governo dos professores, a divisão por faculdades, e a finalidade de formar especialistas —, um outro tipo distinto, baseado no modelo de Oxford — um conglomerado de colégios, que são comunidades de vida integrando professores e estudantes, com o ensino descentralizado e tutorial, formando essencialmente “generalistas”; de permeio, uma instituição mista, congregando

as vantagens de um e outro destes modelos — organização central e sistema colegial — com as da pequena dimensão (a universidade-colégio).

A estes diferentes tipos juntam-se, contudo, algumas criações novas que têm a ver com a especialidade dos estudos: é o caso, principalmente, dos colégios (alguns deles denominados de trilingues, ou então de “collèges de plein exercice”), dedicados fundamentalmente ao ensino das Artes liberais (combinando uma escola de humanidades dotada de um sistema progressivo de classes e uma superestrutura semi-universitária para a Filosofia, na senda da procura da *sapiens et eloquens pietas*) e de todo um conjunto de escolas ilustres semi-universitárias com um número flexível de cadeiras, que as tornavam faculdades de facto mas sem a pretensão de estatuto universitário pleno ou a da concessão de graus.

E não poderemos ainda deixar de lado, sobretudo porque nos preocupamos com aspectos de subsistência material, outros tipos de colégios que se situam na linha da sua primitiva finalidade medieval de assistência e apoio a estudantes “pobres”: agregados às universidades, desde muito cedo, irão eles próprios subdividir-se em várias categorias, das quais importa destacar a que, no contexto ibérico, ficou a ser conhecida como “colegio mayor”, essencialmente destinado a acolher e alimentar uma elite intelectual de graduados que se preparavam para a carreira universitária ou deles transitavam directamente para a administração pública.

Será porventura esta complexidade do objecto de estudo — a que será necessário ainda juntar a multiplicidade das entidades fundadoras e as formas diversas do seu apoio — uma das razões principais para que a história do financiamento do ensino superior na Europa, durante a Idade Moderna esteja ainda, em grande parte, por fazer. O segundo volume de *Uma história da Universidade na Europa — As Universidades na Europa Moderna (1500-1800)*, recentemente publicado, dedica-lhe escassas páginas, precisamente porque “não é fácil escrever acerca da história económica das instituições universitárias”; mesmo que as fontes existam e sejam credíveis — não sendo essa, portanto, “a razão principal de haver tão poucos estudos completos e abrangentes sobre a história da economia da universidade” — a abordagem a esta temática torna-se difícil pela complexidade dos registos que veiculam informações por vezes “demasiado

críticas”¹ e, como já referimos, pela grande variedade de situações que as instituições de ensino superior apresentam.

Trata-se, contudo, a meu ver, de um tema da maior relevância e — porque não dizê-lo? — de aguda actualidade (de que modo poderá a prospecção histórica iluminar a situação presente?) e de uma lacuna que urge colmatar. Só por si, a afectação de recursos a uma determinada actividade ou função é indicadora da importância que a essa actividade ou função é socialmente reconhecida. Esta verificação genérica, que parece óbvia, desdobra-se depois num conjunto de problemas e de vias de pesquisa que mais acentuam a necessidade de perscrutar as suas modalidades concretas. Que problemas, que vias de pesquisa?

2. Para apresentar uns e outras seguiremos o caminho metodológico de partir de dados conhecidos da realidade portuguesa — mais especificamente a da universidade de Coimbra — para colocar algumas interrogações que desembocam naturalmente em outras tantas direcções de pesquisa.

O problema primeiro prende-se com a constituição da base de rendimentos. Parece ser um dado adquirido que, na sua maior parte, as instituições de ensino superior na Época Moderna, retiravam o essencial dos seus rendimentos ou de um património fundiário ou de direitos sobre a produção e de um e de outros conjuntamente. A constituição desse acervo de bens e direitos marca o momento inicial da instauração de um “complexo protector” (a expressão deve-se a Dámaso de Lario, a respeito dos colégios maiores espanhóis, mas pode ser usada em sentido mais amplo) da iniciativa dos poderes interessados em criar ou manter a instituição e usufruir dos resultados da formação que ela dispensava.

Entre nós, essa iniciativa cabe directamente ao monarca, com a conivência do poder eclesiástico. Ao transferir a universidade para Coimbra, em 1537, D. João III dota-a de novas fontes de rendimento: num processo que se desenrola entre 1538 e 1546, duas grandes incorporações — uma de igrejas situadas na Beira Alta e no vale do Douro, antes

¹ Hilde de Ridder-Symoens — “Gestão e recursos”, in Hilde de Ridder-Symoens (coord.) — *Uma história da universidade na Europa*. Vol. II — *As universidades na Europa Moderna (1500-1800)*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2002, p. 175.

pertencentes à capela de Santa Catarina e de padroado real, outra de bens anteriormente integrados no priorado-mor de Santa Cruz — irão ser responsáveis por cerca de 84% (no momento da sua afectação á universidade) do total dos rendimentos da instituição. A designação genérica (que a documentação veicula) de rendas de dízimos ou rendas de rações (ou de dízimos e rações, em alguns casos) dá conta da consciência da sua diferente natureza. Esta linha de actuação do poder político, que tinha antecedentes medievais, vai ser confirmada aquando da grande reforma de 1772, com uma nova incorporação do mesmo género (em 1774), agora de bens e direitos que haviam pertencido aos jesuítas. Ou seja, cada um destes momentos de reforma foi, por expressa consciência do poder político, acompanhado da afectação de novos recursos de modo a permitir a viabilidade do projecto científico que a cada um deles presidiu.

Será por mera coincidência que essas são também as encruzilhadas em que a autonomia universitária se vê claramente diminuída? Com D. João III, pela nomeação directa, pelo monarca, de reitores e professores, pela intenção (pelo menos, porque não nos restam mais provas documentais para além de uma primeira ordem nesse sentido) de obter uma informação dos graduados e da sua aptidão para o exercício de cargos públicos — prática que, depois, assumirá foros de regularidade —, por uma intensa actividade normativa e fiscalizadora (com expressões como a visita de Baltazar de Faria em 1556 e a consequente redacção de novos estatutos, promulgados em 1559); com o Marquês de Pombal, por uma idêntica atitude de substituição do pessoal docente universitário (implicando a criação de doutores) e a criação de novos colegiais de S. Pedro e de S. Paulo, pela minuciosa regulamentação dos curricula e dos conteúdos programáticos de todos os cursos — os anteriormente existentes e os então criados —, pela afirmação teórica do carácter instrumental da universidade face aos “Supremos Poderes Espiritual e Temporal”. Não é possível, no estudo da relação dos poderes com as instituições de ensino superior, não atender a este polinómio protecção-domínio-instrumentalização que necessariamente, em graus diversos, dependendo de tempos e lugares, a caracteriza.

Sendo a mais importante, a fonte de rendimentos representada por um património fundiário (e também, em grau menor, imobiliário) e pelos direitos sobre a produção, não é, no caso de Coimbra, a única: ela vai gerar uma outra, a da concessão de crédito — com a respectiva percepção de juros — por duas vias distintas: uma delas proveniente da

própria gestão desse património, geralmente confiada, mediante contrato, a agentes específicos (prebendeiro, rendeiros) cujos atrasos no pagamento são onerados com encargos; a outra correspondendo a uma política de rentabilização de excedentes cujo retorno eram, normalmente, os juros, mas que podiam assumir a forma de consignação de rendas das entidades devedoras. Incluía-se assim a universidade — e também, por exemplo, o Colégio de S. Paulo — no grupo das entidades dispensadoras de crédito, embora a um leque restrito e selecto de beneficiários. Esta, contudo, não seria uma característica exclusiva, porque comum a muitas outras instituições.

Exclusiva, isso sim, será a fonte de rendimentos provenientes dos sujeitos da aprendizagem e da graduação, os estudantes. E aqui surge um elemento definidor do serviço prestado pelas instituições de ensino superior: no resultado final do processo conjugam-se a satisfação de necessidades sociais (a qualificação considerada necessária para o exercício competente de cargos e funções que servem a sociedade) e a obtenção de vantagens pessoais (de carácter remuneratório ou de aproximação ao poder); ou seja, o objectivo da formação universitária era, como já o definia o documento fundador de D. Dinis a “particular e comua utilidade” que se traduzia em “proveito geral e particular de todos”.

Dentro deste princípio genérico qual o significado da quota parte exigida aos estudantes para o financiamento da sua formação? Será lógico pensar que, quanto menor for esta, maior será a ponderação do carácter “público” do serviço prestado.

Neste ponto, a reforma de 1772 trouxe uma inovação importante: até esse momento, a contribuição dos estudantes no acto de matrícula, ou seja, durante o seu percurso escolar, poderia considerar-se irrisória (os 10 réis por ano dos *Estatutos* de 1597 foram actualizados, em data que se desconhece, para 60 réis anuais, mas, mesmo assim não representavam, no século XVIII, mais do que o preço de dois arráteis de carne); os encargos dos estudantes com a sua aprendizagem situavam-se apenas nos momentos de fazer exames ou da colação dos graus, altura em que deveriam pagar propinas directamente aos seus examinadores, a alguns oficiais da Universidade e à própria instituição.

Tomemos como referência os estudantes das faculdades jurídicas (que representaram, ao longo de todo o período compreendido entre 1578 e 1771 uma

proporção aproximada de 86% da totalidade da população estudantil): não lhes era exigido, até ao final do quinto ano, mais do que o pagamento da matrícula. Daí até à obtenção de uma qualificação profissional (a formatura), que marcava, para a quase totalidade, a cessação dos estudos e o ingresso numa carreira, fariam três provas, (as conclusões, o acto de bacharel e a própria formatura) nas quais gastariam, depois da actualização das propinas, em 1725, de vinte e cinco mil a trinta mil réis. Outro dado relevante deste procedimento é que o dinheiro assim pago não entrava na contabilidade geral da Universidade (exceptuada uma parte destinada às armações, à fábrica da capela e à arca da universidade) mas passava, através do bedel, para os directamente intervenientes nos actos (reitor, professores e oficiais).

Ao situar esta exigência na fase final do processo, o sistema vigente antes da reforma pombalina praticamente libertava a aprendizagem — e a preparação científica que dela decorria — de quaisquer encargos. Isto significa que a parte da remuneração dos professores correspondente à actividade especificamente docente cabia inteiramente à instituição (e aos poderes que a haviam dotado de meios para isso); a outra componente fundamental dessa remuneração — as propinas — chegava-lhes pela via de compensação específica (sob a forma de emolumentos) de um serviço (o de examinar e de graduar), entendido como relação individual e como relevando principalmente da vantagem pessoal daqueles que o solicitavam. Este facto assumiria menor relevância se a obtenção dos graus que conferiam uma qualificação profissional fosse um fenómeno generalizado. Tal, porém, não acontece: uma observação efectuada para o período de 1700 a 1771 revela (mantendo-nos sempre no âmbito das faculdades jurídicas) que 44% dos que se matriculam em Cânones e 31% dos de Leis não fazem a formatura. Há assim uma percentagem notável de estudantes que usufruem de um ensino para o qual contribuem em proporção mínima.

A modificação introduzida pela reforma pombalina de 1772 parece derivar de uma outra filosofia. Sobre um pano de fundo de restrição de acesso ao ensino superior (aquilo a que se convencionou chamar de “malthusianismo ilustrado” que teve expressões um pouco por toda a Europa) as determinações pombalinas introduzem um novo sistema no que respeita quer aos quantitativos dos contributos estudantis quer ao momento da sua solvência. Os quantitativos são nitidamente superiores: em cada um dos cinco anos que

passam a constituir o ciclo normal de estudos até à formatura, deverá o estudante pagar 12.800 réis (em duas prestações, cada ano), teoricamente perfazendo um quantitativo global de 64.000 réis (a introdução da possibilidade de retenção, que antes não se verificava, poderia tornar este quantitativo ainda maior); além disso terá o estudante de solver estas importâncias como condição para a matrícula e não para o acesso a exames ou graus. Uma tal participação é entendida como “subsídio das grandes e extraordinárias despesas que se hão de fazer annualmente para se poder sustentar e entreter o grande numero de Cathedricos, Lentes, Substitutos e mais Officiaes que indispensavelmente deve haver” (*Estatutos (1772)*, livro II, tít. I, cap. IV, § 11). Esta indicação expressa — a de que estas prestações se destinavam a subvencionar os agentes do ensino — compagina-se com a consequente isenção de propinas nos actos e graus até à formatura e com a gestão destas receitas pela contabilidade geral da universidade. Por outro lado, a integração desta componente no ordenado dos professores (tornando deste modo a remuneração destes independente do número de estudantes que se graduavam cada ano, mas guardando, mesmo assim, alguma proporcionalidade com as discrepâncias que, a este nível, se verificavam na situação anterior) completa o quadro de uma viragem na filosofia do financiamento dos estudos superiores que, sem deixar de ser maioritariamente garantido por um património de bens e direitos, faz um apelo muito mais significativo ao contributo daqueles que dele directamente usufruem.

Este é, sem dúvida, um dos elementos fulcrais para caracterizar qualquer modelo de financiamento do ensino superior: o exame da comparticipação dos aprendizes nos encargos da aprendizagem (quer se trate de instituições que apenas se dedicam a ministrar o ensino quer de outras que integram os estudantes num sistema de vida comunitário, como é o caso de diversos tipos de colégios) conjugado com as formas de protecção e subsídio (de que, entre nós, são exemplos mais visíveis as “bolsas de estudo” concedidas aos estudantes médicos e boticários cristãos-velhos — o “partido médico”, com a consequente protecção a nível de colocação profissional — ou a criação e manutenção de estruturas de abrigo, como eram os colégios seculares e, numa outra dimensão, também os regulares,) desenharam os traços de uma concepção da função e do papel a desempenhar por estas instituições que preparavam os quadros da administração e, não menos importante, formavam os garantes da manutenção de uma ordem social que

repousava essencialmente na adesão á ortodoxia vigente e no ordenamento jurídico, cujas matrizes nelas se adquiriam.

Por uma gradação que tem a ver com a própria natureza das realidades em questão, passámos de uma consideração institucional para a dos indivíduos enquanto produto de um processo de formação. E também a este nível a relação protecção-domínio-instrumentalização tem a sua expressão em mecanismos de vigilância e controlo: não falamos já dos visitantes e das visitas à universidade e aos organismos nela incorporados (que podem inserir-se num procedimento geral dos poderes de que as visitas pastorais ou as “residências” tomadas aos magistrados são ilustração suficiente) mas sobretudo daquilo a que já atrás nos referimos, as informações que, anualmente, a junta de lentes de Cânones e Leis elaborava acerca de todos os graduados nestas duas faculdades (bacharéis formados, licenciados e doutores), enviadas ao Desembargo do Paço, e que são critério dirimente para a aceitação desses mesmos graduados no serviço régio (a obtenção de uma classificação de “bom” ou “muito bom” é condição para isso necessária, embora não suficiente). Existe uma série ininterrupta e bastante regular destes registos, pelo menos a partir de 1632 e até à reforma pombalina (cuja exploração estamos prestes a concluir), tendo sido interrompidas então, mas retomadas alguns anos mais tarde.

É claramente a preocupação da conformidade a ditar estes procedimentos: e este vector terá de ser explorado a nível mais amplo, tomando como objecto de análise a Europa das distintas ortodoxias que se geram no século XVI, com reflexos no ordenamento político e institucional.

3. Do conjunto de problemas que se colocam quando, da fonte de rendimentos, passamos para considerações atinentes à sua aplicação concreta e às modalidades que pode assumir a sua gestão, considerarei apenas dois.

O primeiro tem a ver com a própria estrutura da despesa, que é um revelador das preocupações fundamentais e da finalização última que preside à constituição de uma base de financiamento e de todo o processo inerente à sua manutenção e administração. Por meio dela se percepção, em primeiro lugar, o conjunto dos indivíduos que são remunerados, e através desta percepção tem-se a outra, da complexidade funcional da

instituição: é assim que vemos que à volta da função central — materializada na relação pedagógica (de que a remuneração dos professores é reflexo) — se organiza todo um outro leque de serviços e funções subsidiárias que serão naturalmente distintas de caso para caso, dependendo do dimensionamento e das prerrogativas de cada instituição em particular. Reportando-nos mais uma vez ao caso de Coimbra, assume particular importância, no contexto destes elementos subsidiários, o aparelho judicial (magistrados, oficiais, guardas) cuja existência deriva quer do privilégio do foro académico, quer da dimensão senhorial da própria universidade; assim como a máquina administrativa (síncico, escrivães, agente, taxadores...), para além dos serviços que directamente apoiam a função docente.

Não menos pertinente, na consideração das despesas, é a verificação dos encargos que acarreta a existência de uma fonte de rendimentos por cuja manutenção importa zelar (realização de tombos, construção ou reparação de celeiros, por exemplo), assim como as que derivam da arrecadação, ou das dificuldades em efectivá-la (caminheiros, pleitos judiciais); e, naturalmente, tudo o que respeita à conservação ou ampliação dos edifícios universitários.

Estes aspectos que poderíamos sintetizar como de auto-conservação institucional — pela qual, em cada momento, se garante também a subsistência dos servidores da mesma instituição — conduzem-nos ao segundo dos problemas que enunciámos atrás, e este é o de saber qual o envolvimento dos professores nas tarefas de gestão económica e administrativa, mais concretamente, o de definir se esse envolvimento faz parte integrante da sua condição. Uma prática constante e estatutariamente consignada alia, antes da reforma pombalina da universidade de Coimbra, os mais altos níveis da carreira docente universitária com o mais directo envolvimento na gestão económica corrente (os lentes de cadeiras grandes são deputados e, dentre estes, os de mais elevada posição constituem a Mesa da Fazenda, órgão central da administração económica); a reforma de 1772, definindo um novo perfil do professor induzido pela introdução das ciências experimentais (o de “mestre e inventor”, antecipando o que virá a ser a concepção humboldtiana) vai-lhes retirar essas competências, libertando-os de tarefas que os divertissem do seu múnus essencial: o de ensinar, incorporando no seu ensino as novas descobertas próprias ou alheias.

A concepção do professorado, do seu papel específico e das qualidades que devem possuir aqueles que a ele se dedicam passa por outros vectores que não apenas o que deixámos enunciado (basta atender, para o período a que nos reportamos, aos juízos formulados por altura dos concursos para as cadeiras vagas): mas a participação activa dos lentes na gestão económica ou na administração corrente (que envolve outros aspectos) para além do seu poder de decisão, como membros dos conselhos, em matérias estranhas ao domínio científico ou pedagógico é uma característica que necessita ser examinada recorrendo a um horizonte mais amplo (não nos confrontamos, também hoje, com o problema de definir a justa medida dessa participação docente na gestão e da sua valorização curricular?)

4. O conjunto (limitado e ampliável) de reflexões aqui apresentado não pretende mais do que ser o enunciado de um projecto. A prospecção até agora realizada centrou-se essencialmente em dois modelos: o de algumas universidades espanholas (Salamanca, Valladolid, Santiago de Compostela) que, grosso modo, se pode considerar paralelo ao verificado em Coimbra; e o do sistema colegial de Oxbridge. É indispensável alargar o âmbito dessa prospecção de modo a englobar outras situações (as europeias e as que derivam de modelos europeus, como as da América espanhola), antes de apresentar resultados mesmo que provisórios. Nesta fase são ainda mais as interrogações e os problemas. A sua apresentação representa, para o seu autor, uma espécie de compromisso na prossecução de uma linha de pesquisa comparativa sobre uma temática de cuja relevância está profundamente convencido.