# A LIBERDADE DE ENSINO NAS CONSTITUIÇÕES PORTUGUESAS

**Jorge Miranda**
Professor da Universidade de Lisboa
Professor Universidade Católica Portuguesa

## 1. Evolução do tratamento da educação nas constituições portuguesas

As cinco constituições portuguesas anteriores prestaram à educação alguma atenção relevante. Assim, já a Constituição de 1822 prescrevia a existência "em todos os lugares, onde convier" de escolas suficientemente dotadas (art. 237º) e declarava "livre a todo cidadão abrir aulas para o ensino público" (art. 239º), quer dizer, para o ensino aberto ao público.

A Carta Constitucional e a Constituição de 1838 estabeleciam a instrução primária gratuita (art. 145º, § 30º, e art. 28º- I, respectivamente) e previam colégios e universidades ou estabelecimentos em que se ensinassem as ciências, letras e artes (art. 145º, § 32º, e art. 28º-II); e a Constituição de 1838 garantia também a liberdade do ensino público (art. 29º).

A Constituição de 1911 ia mais além, considerando não só gratuito mas ainda obrigatório o ensino primário elementar (art. 30, nº 11). Ao mesmo tempo impunha a neutralidade em matéria religiosa do ensino ministrado quer em escolas públicas quer em escolas particulares fiscalizadas pelo Estado (art. 3º, nº 10).

A Constituição de 1933, além de garantir a liberdade de ensino, embora sujeita a lei especial (art. 8º, nº 5 e § 2º), dedicava à educação, ao ensino e à cultura um título autónomo da parte I. Deste título constava que a educação e a instrução eram obrigatórias e pertenciam à família e aos estabelecimentos oficiais ou particulares em cooperação com ela (art. 42º); que o Estado mantinha escolas de todos os graus (art. 43º, corpo); que o ensino primário elementar era obrigatório (art. 43º, § 1º); que o ensino ministrado pelo Estado era independente de qualquer culto religioso, não o devendo, porém, hostilizar (art. 43º, § 3º); que não dependia de autorização o ensino religioso nas escolas particulares (art. 43º, § 4º); e que era livre o estabelecimento de escolas particulares paralelas às

do Estado, ficando sujeitas à sua fiscalização e podendo ser por ele subsidiadas ou oficializadas para o efeito de concederem diplomas, verificados certos requisitos (art. 44º).

A Constituição de 1976, de acordo com a sua divisão sistemática trata da educação quer no título de direitos, liberdades e garantias quer no título de direitos económicos, sociais e culturais, consagrando ali a liberdade de aprender e de ensinar (art. 43º) e aqui o direito à educação (arts. 73º e segs.). Mas há preceitos relevantes dispersos por todo o texto constitucional.

Da versão inicial constavam algumas expressões que depois desapareceriam nas revisões constitucionais. O progresso da sociedade democrática e socialista era um dos objectivos da educação (art. 73º, nº 2, 2ª parte); o Estado devia modificar o ensino de modo a superar a sua "função conservadora da divisão social do trabalho" (art. 74º, nº 2); incumbia-lhe estimular a formação de quadros científicos e técnicas originários das classes trabalhadoras (art. 74º, nº 3, alínea *g*)] e estimular e favorecer a entrada na Universidade de trabalhadores e de filhos de trabalhadores (art. 76º); e o ensino particular era declarado supletivo de ensino público (art. 75º, nº 2).

A revisão de 1982 garantiria o direito de criação de escolas particulares e cooperativas (art. 43º, nº 4); em vez de progresso da sociedade democrática e socialista falaria em progresso social e participação democrática na vida colectiva (art. 73º, nº 2); desdobraria a igualdade de oportunidades de formação escolar em igualdade de oportunidades de acesso e em igualdade de oportunidades de êxito escolar (art. 74º, nº 1); em vez de função conservadora de divisão social de trabalho falaria em função conservadora das desigualdades económicas, sociais e culturais (art. 74º, nº 2); substituiria a ligação de ensino com as actividades produtivas pela inserção das escolas nas comunidades [art. 74º, nº 3, alínea *f*)]; incumbiria o Estado de promover e apoiar o ensino especial para deficientes e de assegurar aos filhos de emigrantes o ensino da língua portuguesa [art. 74º, nº 3, alíneas *g*) e *h*)]; consagraria a existência de um ensino cooperativo a par do ensino público e do particular, cujo carácter supletivo eliminaria (art. 75º); consagraria a autonomia da Universidade (art. 76º, nº 2) e a participação na gestão das escolas e na definição da política de ensino (art. 77º).

Com a revisão de 1989 prescrever-se-ia que o ensino deveria contribuir para a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, habilitar os cidadãos a participar democraticamente numa sociedade livre e promover a

compreensão mútua, a tolerância e o espírito de solidariedade (art. 74º, nº 2); dir se ia que o Estado reconhece e fiscaliza, e não só fiscaliza, o ensino particular e cooperativo (art. 75º, nº 2); e substituir-se-ia a referência a trabalhadores e filhos de trabalhadores por democratização no acesso á Universidade e às demais instituições de ensino superior (art. 76º, nº 1).

Por último, a revisão de 1997 agregaria todas as finalidades da educação (art. 73º, nº 2); aditaria como incumbências do Estado as de desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar, de proteger e valorizar a linguagem gestual portuguesa e de assegurar aos filhos de imigrantes apoio adequado para a efectivação do direito ao ensino [art. 74º, nº 2, alíneas *b*), *h*) e *j*)]; e constitucionalizaria a avaliação do ensino superior (art. 76º, nº 1).

Para lá das oscilações à volta de fórmulas não pouco redundantes e algumas descabidas em normas constitucionais, o sentido de alterações parece ser, na linha sempre das duas categorias de direitos fundamentais, o de reforço de pluralismo escolar e, simultaneamente, de alargamento das tarefas do Estado.

## 2. A educação no texto constitucional actual

I – Um rápido relance pelo texto constitucional (na versão em vigor) permite surpreender – indo do mais abrangente para o menos abrangente – preceitos relativos à educação em geral, preceitos relativos ao ensino ou à educação escolar em geral e preceitos sobre o ensino universitário em particular, assim como preceitos sobre .o ensino público e preceitos sobre o ensino não público.

*a*) São preceitos constitucionais concernentes à educação em geral (seja escolar, seja não escolar) os arts. 36º, nºs 3 e 5, 43º, nºs 1 e 2, 58º, nº 3, alínea *c*), 66º, nº 2, alínea *g*), 67º, nº 2, alínea *c*), 68º, nº 1, 70º, nº 1, alíneas *a*) e *d*), e nº 2, 73º, nºs 1 e 2, 74º, nº 1, alíneas *c*), *d*) e *h*), e 90º.

*b*) São normas constitucionais relativas ao ensino em geral as dos arts. 9º, alínea *f*), 41º, nº 5, 1ª parte, 59º, nº 2, alínea *f*), 74°, nºs 1 e 2, 77º, nºs 1 e 2, e 164º, alínea *i*).

*c*) São preceitos atinentes ao ensino universitário em especial o art. 76º, nºs 1 e 2 (em parte).

*d*) São preceitos sobre ensino público os arts. 43º, nº 3, 74º, nº 2, alínea *b*), 1ª parte, 75º, nº 1, e 76º, nº 2 (em parte).

*e*) Por último, são preceitos específicos sobre o ensino não público os arts. 43º, nº 4, e 75º, nº 2.

II – Não custa discernir no âmbito da Constituição da educação (como na da Constituição do trabalho ou na da saúde, por exemplo) preceitos com estruturas e finalidades bastante variadas.

Encontram-se normas atributivas de direitos, normas prescritivas de deveres, normas de garantias institucionais, normas impositivas de incumbências, normas organizatórias, normas de competência. Mais uma vez sobressaem a contraposição e a interdependência de direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais.

Assim, por uma banda, salientam-se:

*a*) Em geral, a garantia da liberdade de aprender e de ensinar, com todas as faculdades que comporta;

*b*) A garantia da existência e do reconhecimento de escolas particulares e cooperativas;

*c*) A correlativa necessidade de existência de escolas públicas;

*d*) A autonomia científica e pedagógica das Universidades;

*e*) A participação democrática nas escolas.

E, por outro lado:

*a*) Em geral, a necessidade de o ensino contribuir para superação de desigualdades económicas, sociais e culturais;

*b*) A existência de um sector público de educação pré-escolar;

*c*) A criação de uma rede de escolas públicas que satisfaça as necessidades de toda a população;

*d*) A universalidade e a obrigatoriedade do ensino básico;

*e*) A progressiva gratuitidade de todos os demais graus de ensino;

*f*) A promoção do acesso dos cidadãos, segundo as suas capacidades, aos graus mais elevados do ensino;

*g*) A inserção das escolas nas comunidades que servem;

*h*) A promoção e o apoio do ensino especial para pessoas portadoras de deficiências;

*i*) A promoção do ensino quer para os filhos dos emigrantes quer para os filhos dos imigrantes.

Uns e outros direitos e as respectivas normas têm de ser entendidos sistematicamente, buscando uma síntese operativa. Ao fim e ao resto, a efectivação

do direito à educação e à cultura destina-se a fazer que todos passem a usufruir da liberdade de criação e fruição cultural e da liberdade de aprender e ensinar, em igualdade.

## 3. O princípio da liberdade de educação

I – A liberdade de educação surge, ao mesmo tempo, como direito autónomo e como exigência ou decorrência de outros direitos e princípios. Vale em si mesma na dupla vertente dos sujeitos do processo educativo – os que recebem e os que ministram educação – e daí o falar a Constituição em *liberdade de aprender e em liberdade de ensinar*. E revela-se inseparável dos direitos e deveres dos pais, da liberdade de consciência e de religião, da liberdade de criação cultural, da liberdade de expressão e informação, da liberdade de associação.

Com ela pretende-se propiciar o acesso aos bens culturais sem obstáculos políticos e jurídicos e estabelecer uma relação particular entre as pessoas, bem como certo equilíbrio entre a família, a sociedade civil, o Estado e outras instituições. Embora sem se esgotar na escola, avulta hoje principalmente sob a veste de liberdade de ensino, devido ao peso muito grande da educação escolar na vida moderna. A sua garantia implica, por isso, formas organizatórias cada vez mais complexas.

Sob esta perspectiva de liberdade em função da escola, a liberdade de educação ou liberdade de ensino decompõe-se em três aspectos fundamentais: 1) em direito de escolha da escola; 2) em direito de criação de escolas distintas das do Estado, sem prejuízo do direito à existência de escola pública; 3) em liberdade de professores e alunos na escola. Os três aspectos encontram-se consignados nos preceitos constitucionais há pouco citados.

II – O direito de escolha da escola compreende:

*a*) O direito de acesso a qualquer escola, verificados os requisitos gerais prescritoS na lei, sem impedimentos, nem discriminações (arts. 13º e 74º, nº 1);

*b*) O direito de escolha da escola mais adequada ao projecto educativo ou cultural que se pretenda realizar (art. 43º, nº 1) designadamente, da escola mais adequada à formação moral, religiosa, filosófica, intelectual ou cívica dos filhos (arts. 36º, nº 5, e 41º);

*c*) Para além da escolaridade obrigatória, o direito de escolha da escola

(ou do curso) correspondente à formação pessoal e profissional que se queira obter segundo as suas capacidades [arts. 43º, nº 1, de novo, 47º, nº 1, e 74º, nº 2, alínea *d*)].

III – O direito de criação de escolas distintas das escolas do Estado, de escolas particulares e cooperativas significa, especificamente, o direito de dar corpo a qualquer projecto educativo, ainda que a sua concretização requeira um grau maior ou menor de iniciativa económica e da correspondente liberdade.

De modo algum se confunde ensino privado com ensino livre. Tão livre tem de ser o ensino nas escolas públicas como o ensino nas escolas não públicas. Mas a liberdade de criação de escolas não estaduais (naturalmente, em latitude variável do ensino primário ao universitário) salvaguarda também a própria liberdade dentro das escolas estaduais: até para que nestas escolas haja liberdade frente ao poder político, importa que em escolas não estaduais possa haver opções de fundo, programas, métodos, livros diferentes dos das escolas do Estado ou que os complementem.

Em contrapartida, mesmo que existam escolas particulares e cooperativas em determinada área, o Estado não pode deixar de criar as suas escolas (sempre tendo em conta critérios de proporcionalidade e de prioridade na satisfação das necessidades). O direito à escola pública não se reconduz apenas a um direito económico, social e cultural; reconduz-se também a direito, liberdade e garantia – porque a não confessionalidade da escola pública é uma garantia de liberdade para aqueles que não se reconheçam em nenhuma escola confessional (ou seja, de escola ao serviço de quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas).

Para que haja liberdade de escolha, tem de ser assegurada, portanto, em tensão dialéctica, a existência quer de escolas privadas e cooperativas quer de escolas públicas. E, para que essa liberdade de escolha seja efectiva, têm de ser assegurados a quem deseja frequentar um ou outro tipo de escola os indispensáveis meios económicos.

IV – A liberdade na escola, ou liberdade académica na acepção clássica, significa:

*a*) A liberdade dos professores de ensino de acordo com a sua procura da verdade, o seu saber, a sua orientação científica e pedagógica;

*b*) O direito do aluno à compreensão crítica dos conteúdos do ensino.

Esta liberdade tem como garantia a não programação do ensino nas escolas públicas, segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas (art. 430, nº 2) e compagina-se com o direito de criação de escolas particulares e cooperativas.

Enquanto que nas escolas públicas prevalece a regra da não confessionalidade (art. 43º, nº 3) – expressão, ao nível de cada uma, da não programação – nas escolas particulares e cooperativas pode haver a opção por esta ou aquela directriz filosófica, estética, política, ideológica ou religiosa. Ou seja : nas escolas públicas, o Estado deve abster-se de impor e nas escolas particulares e cooperativas deve abster-se de impedir uma qualquer orientação confessional.

## 4. O ensino de religião e moral nas escolas públicas

I – Não há contradição entre o ensino de religião e moral católicas nas escolas públicas (atrás citados art. 21º da Concordata entre Portugal e a Santa Sé e Decreto-Lei nº 407/89, de 16 de Novembro) e a regra da não confessionalidade do ensino público (art. 43º, nºs 2 e 3 , da Constituição), contanto que os dois termos sejam correctamente apreendidos e enquadrados.

Com efeito, a não confessionalidade do ensino público significa que o ensino público se não identifica com nenhuma religião, convicção, filosofia ou ideologia; não significa que as religiões, as convicções, as filosofias ou as ideologias não devam ter expressão no ensino público. O Estado não pode impor nenhuma, repita-se; pode permitir – deve permitir – todas, em liberdade e igualdade.

O que a Constituição pretende é evitar a unicidade da doutrina de Estado; não é – sob pena de se pôr em causa a própria educação e cultura – evitar a presença da religião, da filosofia, da estética, da ideologia nas escolas. Nem se compreenderia que, numa sociedade pluralista, o pluralismo não entrasse igualmente nas escolas; ou que numa Constituição que o salvaguarda, no sector público da comunicação social, o não viabilizasse nas escolas públicas.

O direito dos pais de assegurarem educação aos filhos de acordo com as suas convicções religiosas e filosóficas (consagrado também no art. 13º, nº 3, 2ª parte, do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, no art. 2º do Protocolo Adicional nº 1 à Convenção Europeia dos Direitos do

Homem e no art. 5º da Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas na Religião e na Convicção) manifesta-se tanto fora como dentro de escolas públicas – sobretudo quando o Estado não assegura o acesso a escolas particulares confessionais, independentemente das condições económicas.

O art. 41º, nº 5, aludindo a "ensino de qualquer religião praticado no âmbito da respectiva confissão", não infirma este entendimento".

Em primeiro lugar, porque esta disposição compadece-se com uma interpretação diferente da que *prima facie* lhe é dada, com a interpretação segundo a qual ela não vem senão garantir o ensino assumido por cada confissão religiosa, enquanto tal, livremente, sem interferência de orientações estranhas.

Em segundo lugar, porque, ainda quando se acolha uma leitura restritiva, nada obsta – em face do art. 16º, nº 1, da Constituição, cláusula aberta de direitos fundamentais – a que a lei ou uma regra de direito internacional amplie o âmbito do direito.

II – Tudo depende, em qualquer caso, de três requisitos:

1) Livre opção dos pais (ou de alunos a partir de 16 anos); o que implica – pois o direito ao ensino religioso decorre do direito à religião – que esse direito seja exercido de forma positiva;

2) Igualdade de todas as confissões, assegurando-se o acesso de todas às escolas públicas, embora com a limitação objectiva do número de alunos candidatos ao ensino de cada religião e das respectivas condições práticas de leccionação;

3) Ensino ministrado por docentes indicados por cada confissão, sob a responsabilidade e com programas por ela definidos.

Equacionado assim o problema, afiguram-se de menor alcance (se bem que delicados e nem sempre fáceis) alguns outros problemas, como o do lugar das aulas de religião nos horários escolares e do estatuto dos professores que, para tal, venham a ser contratados.

## 5. O sistema de ensino

Não por acaso dois dos preceitos constitucionais – os arts. 76º, nº 1, e 164º, alínea *i*) – empregam a locução "sistema de ensino". Ela traduz bem uma

consideração globalizante do ensino na Constituição, ao serviço dos fins aí assumidos.

O sistema de ensino compreende todas as escolas de todos os graus que se integrem no âmbito definido pelos arts. 74º a 77º Não se confunde com sistema ou sector público de ensino, porquanto, a par deste, se reconhece, garante e fiscaliza o ensino particular e cooperativo (arts. 43º, nº 4, e 75º, nº 2) – o qual, por isso, se torna, também oficial. Nem se perceberia que fosse doutra sorte, tendo em conta, por um lado, as incumbências gerais do Estado no domínio da educação e, por outro lado, os princípios pluralistas da ordem constitucional[1].

De fora apenas fica o ensino destinado a funções circunscritas no interior de. determinadas comunidades e associações, sem carácter de universalidade – nomeadamente o destinado à formação de ministros de confissões religiosas ou, noutro plano, de dirigentes de partidos políticos. Já não o ensino ministrado por entidades de Estados estrangeiros ou por instituições internacionais, como a Igreja Católica, na medida em que dirigido a quaisquer cidadãos e com graus e diplomas equivalentes aos das demais escolas: em rigor, não se trata nem de ensino público, nem de ensino particular, e o legislador goza de relativa margem de conformação do seu regime jurídico; mas as suas especialidades não podem ser tais, nem tantas que o afastem do sistema.

A legislação ordinária publicada desde a entrada em vigor da Constituição – melhor a Lei nº 9/79 (lei de bases do ensino particular e cooperativo) e o Decreto-Lei nº 108/88, de 21 de Março (expansão da rede escolar) do que a Lei nº 46/86, de 14 de Outubro (lei de bases do sistema educativo) e o Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro (estatuto do ensino superior particular e. cooperativo)[2] – e mesmo a Concordata entre a Santa Sé e Portugal (1), situam-se nesta linha, aliás próxima da que já resultava da Constituição de 1933.

---

[1]Apesar das inultrapassáveis diferenças de natureza, passa-se no domínio do ensino algo de semelhante ao que ocorre noutras áreas: *a*) Na comunicação social, a Constituição tanto garante a existência de um serviço público (arts. 38º, n.ºs 5 e 6, 39º, nº 5, e 40º, nº 1) como a existência de órgãos de comunicação não pertencentes ao Estado [arts. 38º, nºs 2, alínea *c*), 3, 4 e 7, 39º, nº 4, e 41º, nº 5]. *b*) Na segurança social, a par de um sistema unificado e descentralizado, a organizar, coordenar e subsidiar pelo Estado, reconhece instituições particulares de solidariedade social não lucrativas (art. 63º, nºs 2 e 5); *c*) Na saúde, prevê a articulação das formas empresariais e privadas de medicina com o serviço nacional de saúde [art. 64º, nº 3, alínea *d*)]; *d*) Na política de habitação tanto prevê intervenções do Estado e dos municípios [art. 65º, nºs 2, alíneas *a*) e *b*), e 4] como a construção comunitária, cooperativa e privada [art. 65º, nº 2, alíneas *c*) e *d*)]; *e*) Em geral, nos meios de produção, eleva a coexistência dos sectores público, privado e cooperativo e social a princípio fundamental [arts. 80º, alínea *b*), 82º e 288º, alínea *f*)].

[2]Vejam-se, na Lei nº 9/79, a noção de "sistema nacional de ensino", com actividades e estabelecimentos declarados "de interesse público" (art. 2º), a tricotomia escolas públicas, particulares e cooperativas em

## 6. A participação democrática no ensino

I – O art. 77º da Constituição contempla duas sedes de participação: a das escolas e a da política de ensino. E a cada uma corresponde um nível diverso de participação.

Nas escolas, a participação é assegurada aos professores e alunos, e aos professores e alunos, antes de mais, individualmente considerados. Na política de ensino, participam as associações de professores, de alunos e de pais (e não já os professores, os alunos e os pais); as comunidades – não só as comunidades locais [cfr. art. 82º, nº 4, alínea *b*), após 1989] mas também outras relevantes para a vida escolar, como as culturais e as religiosas; e as instituições de carácter científico. No nº 1 fala-se em direito de participação; no nº 2 em formas de participação, o que se afigura, evidentemente, menos intenso.

Oferecem, no entanto, os dois níveis aspectos comuns:

*a*) A ligação ao princípio de democracia participativa [maxime arts. 2º e 9º, alínea *c*), 2ª parte];

*b*) A inserção sistemática no capítulo dos direitos culturais e em conexão com as correspondentes incumbências do Estado e da sociedade;

*c*) A ideia de participação e não a de assunção exclusiva – os professores e alunos participam na gestão das escolas, não gerem as escolas[3]; as associações, comunidades e instituições participam na definição, não são elas que definem a política de ensino;

*d*) A remissão para lei, a concretização do direito ou das formas de participação através de acto legislativo.

II – Olhando especialmente para o direito de participação de

---

função da responsabilidade pela sua criação e pelo seu funcionamento (art. 3º) e a exclusão do sistema das escolas de ensino eclesiástico e de formação de ministros de confissões religiosas (art. 5º, nº 1) e das escolas de formação de quadros de partidos ou organizações políticas (art. 5º, nº 2). Na Lei nº 46/86, o art. 1º, nº 3: "O sistema educativo desenvolve-se segundo um conjunto organizado de estruturas e de acções diversificada, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas"; bem como os arts. 54º e segs., *maxime* o 55°. No Decreto-Lei nº 108/88, o art. 2º, nº 1: "As escolas particulares e cooperativas passam a fazer parte integrante da rede escolar, para efeitos de ordenamento desta". E no Decreto-Lei nº 16/94, o art. 7º, nº 1: "O reconhecimento de interesse público a um estabelecimento de ensino determina a sua integração no sistema educativo...".

[3]Cfr. a bifurcação no art. 54º, nº 5, alínea *e*): as comissões de trabalhadores têm o direito de gerir ou participar na gestão das obras sociais da empresa.

professores e alunos na gestão das escolas, tão pouco custa reconhecer os seguintes pontos:

*a*) Tal direito é, simultaneamente, um corolário da liberdade de aprender e de ensinar (art. 43º, nº 1) e um veiculo de realização do direito à educação, pois a educação deve "contribuir para a participação democrática na vida colectiva" (arts. 73º, º 2);

*b*) Ainda que inseparável de direitos económicos, sociais e culturais (ou com alguns elementos de direito dessa estrutura) e com larga margem de conformação deixada ao legislador, o seu ceme parece ser de direito, liberdade e garantia, por ser, no fundo, uma manifestação ou uma garantia da liberdade na escola; e, enquanto tal, beneficia do respectivo regime (art. 17º);

*c*) A conformação pelo legislador explica-se não tanto por causa da relação estreita com os direitos económicos, sociais e culturais quanto pela necessidade de adequar ou de graduar o conteúdo do direito consoante os diferentes graus de ensino (do pré-primário ao universitário) e as diferentes categorias de escolas (públicas, privadas e cooperativas);

*d*) O direito de participação existe em geral em todos os graus de ensino e em todas as escolas, públicas, privadas e cooperativas porque a Constituição não o exclui de nenhum grau e de nenhumas escolas; mas não tem de ser o mesmo, ou revelar-se da mesma maneira, por toda a parte;

*e*) Designadamente, nas escolas pré-primárias, primárias e preparatórias, não faria sentido que os alunos viessem a participar na gestão, mas já faz sentido que os pais participem, em vez deles (como que em moldes representativos); no pólo oposto, nas escolas universitárias, o direito de participação, conjugado com a garantia institucional da autonomia (art. 76º, nº 2), requer o máximo possível de participação quer de professores quer de alunos; e com soluções intermédias poderão ficar as escolas secundárias;

f) A plenitude do direito de participação encontrar-se-á, naturalmente, nas escolas públicas, até como garantia de não confessionalidade filosófica, estética, política, ideológica ou religiosa (art. 43º, nºs 2 e 3); nas restantes escolas, sem deixar de existir, sofrerá as adaptações decorrentes da harmonização com o direito de criação de escolas particulares e cooperativas, com projectos educativos e culturais próprios (art. 43º, nº 4) e com o direito de iniciativa económica (art. 61º).

## 7. O estabelecimento progressivo da gratuitidade de todos os graus de ensino

I – O estabelecimento progressivo da gratuitidade de todos os graus de ensino [art. 74º, nº 2, alínea *e*)] não pode desprender-se do imperativo de superação de desigualdades económicas, sociais e culturais através do ensino. Não é um fim em si mesmo; é um meio para se alcançar essa superação, está subordinado a esse objectivo. Faz sentido enquanto contribui para diminuir ou vencer desigualdades; não, se, porventura, as mantém ou agrava.

O que se prescreve desde 1989 (e que já poderia sustentar-se antes, com base no contexto global da Lei Fundamental) a respeito do serviço nacional de saúde vale também para o ensino superior. O serviço nacional de saúde é tendencialmente gratuito, *tendo em conta, as condições económicas e sociais dos cidadãos* – estipula o art. 65º, nº 2, alínea *a*). Logo, se é assim em zona que toca necessidades básicas da vida das pessoas e em serviço *universal* e *geral*, o mesmo deverá – por maioria de razão – verificar-se no ensino superior: a gratuitidade aqui há-de ser outrossim função das condições económicas e sociais.

O contraste entre o ensino básico e os diversos graus de ensino entremostra-se não menos flagrante. Aquele é tornado universal e obrigatório e, por isso, pode e deve ser gratuito, pelo menos nas escolas públicas: porque beneficia toda a comunidade, esta deve suportar integralmente o seu custo. De diverso modo, o ensino superior, visto que não é universal, tem uma gratuitidade a ser conseguida progressivamente e moldável em razão das condições económicas e sociais: ele deve ser gratuito, quando as condições dos alunos o reclamem, porque senão frustrar-se-ia o acesso dos que tivessem capacidade; não tem de ser gratuito, quando as condições dos alunos o dispensem.

II – O que se deva entender por gratuitidade – e por não gratuitidade – nem sempre é encarado de forma unívoca.

Gratuitidade equivale, antes de mais, a ausência de pagamento do custo imediato do ensino, das despesas de pessoal e de funcionamento das escolas; equivale a não pagamento de taxas de frequência ou propinas, bem como, porventura, de inscrições e matrículas.

Significa ou pode significar, depois, ausência de pagamento de despesas adicionais de ensino, mediante variadas taxas: taxas de utilização de bibliotecas, de centros de documentação, de material informático, de laboratórios, etc.; taxas

de prestação de provas e de exames (sejam de primeira prestação, seja de revisão ou de repetição), taxas e emolumentos pela obtenção de certificados, diplomas, cartas de curso.

Em terceiro lugar, gratuitidade é gratuitidade de livros e outro material escolar indispensável, de transportes de e para as escolas, de refeições, de prática desportiva e de assistência médica nas escolas, de residências (para os que vêm de fora), enfim de tudo quanto seja requerido pela frequência das aulas e pelo estudo.

Como se repara, existem diversas dimensões, em nível crescente, desde uma gratuitidade parcial a uma gratuitidade integral e, obviamente, a sua concretização tem de ser determinada considerando três ordens de factores, inerentes às premissas constitucionais: a disponibilidade dos recursos, a mais ou menos ampla soma de beneficiários (em correspondência com a maior ou menor proximidade de necessidades básicas de ensino) e a capacidade económica destes beneficiários.

No ensino básico, tem inteiro cabimento uma gratuitidade tanto universal como integral. Já nos outros graus, a ponderação desses factores poderá levar a resultados variados e variáveis consoante as circunstâncias.

Gratuitidade envolve não tanto não pagamento de taxas quanto atribuição de bolsas de estudo (pelo Estado e pela sociedade civil) e apoio social escolar; e, no limite, até salário escolar para compensação do salário profissional que deixem de granjear aqueles que não tenham outros meios de subsistência e que, se ele não for previsto, não poderão continuar os seus estudos.

III – O sistema de ensino, cuja democratização a Lei Fundamental pretende promover, abrange, como se mostrou, escolas de quaisquer titularidades e escolas de todos os graus. Por conseguinte, a incumbência de estabelecimento progressivo da gratuitidade alarga-se até às escolas universitárias particulares e cooperativas, sob pena de incoerência e de inaceitável discriminação.

Esta extensão às escolas particulares e cooperativas levanta, todavia, não poucas dificuldades práticas, derivadas quer da escassez de meios financeiros mobilizáveis quer da necessidade de salvaguarda da sua autonomia de gestão e, através dela, sobretudo, dos seus projectos educativos específicos. Frente a frente como em tantos outros casos os postulados da igualdade e da liberdade, haverá que os ajustar na medida do possível e do razoável.

Para essa compaginação, sugerem-se as seguintes orientações que parecem fluir logicamente dos princípios constitucionais:

*a*) No ensino básico, se acaso não houver em certa localidade escola pública, o ensino particular e cooperativo deverá ser integralmente gratuito com o alcance há pouco expresso;

*b*) No ensino secundário (e em qualquer modalidade de ensino não superior) quando, em certa localidade, não haja escolas públicas ou escolas públicas suficientes, o ensino particular e cooperativo deve ser gratuito nos exactos moldes em que seja gratuito o ensino público;

*c*) No ensino superior, se no país não existirem escolas públicas em número suficiente para certo curso reconhecido como satisfazendo necessidades em quadros qualificados (art. 76º, nº 1), o regime das escolas privadas e cooperativas deverá ser tendencialmente semelhante ao das homólogas escolas públicas;

*d*) No ensino especial para deficientes, o ensino deve ser gratuito (integral ou parcialmente, conforme as condições económicas e sociais dos alunos) em todas as escolas – públicas, privadas e cooperativas – pois que o Estado se obriga constitucionalmente a apoiá-lo e a realizar uma política de reabilitação e integração dos deficientes e assume o encargo de efectiva realização dos seus direitos, sem prejuízo dos direitos e deveres dos pais ou tutores [arts. 74º, nº 2, alínea *g*), e 71º, nº 2];

*e*) Para efeito das orientações assim definidas, cumpre ao Estado subsidiar as escolas particulares e cooperativas, ou apoiar directamente os alunos e as famílias, ou fazer uma e outra coisa ou tomar outras providências (de acordo com a liberdade de conformação do legislador);

*f*) Em qualquer caso, em qualquer grau de ensino e em qualquer escola, incumbe ao Estado intervir para vedar preços que afectem de modo inadmissível a unidade do sistema e a igualdade dos cidadãos.