

15 — Para atingir os objectivos atrás definidos foram estabelecidos os seguintes programas de estudo:

- i) Um curso propedêutico para aqueles que não tenham completado o ensino secundário e, conseqüentemente, não possuindo o diploma de *bachillerato*, não podem prosseguir estudos nas universidades convencionais;
- ii) Um conjunto de cursos que conduzem ao grau de licenciado. Todos os cursos são ministrados sob a responsabilidade dos diferentes departamentos que constituem as faculdades da UNED. Estas Faculdades são as seguintes: Direito, Geografia e História, Filosofia, Filosofia e Ciências da Educação, Psicologia, Economia e Gestão, Ciências e Engenharia;
- iii) Diversos programas vocacionais, como, por exemplo: formação em serviço para professores; um diploma para assistentes sanitários e um curso especial para professores de Gestão. Actualmente, a UNED está igualmente vocacionada para actividades de educação permanente, desenvolvendo-se em particular uma nova estrutura de ensino chamada «matrícula aberta» para aqueles que pretendem formação universitária não conducente à obtenção do grau de licenciado. Estas actividades tiveram o seu início em 1983 e têm-se desenvolvido com grande sucesso por parte dos estudantes que as procuram.

16 — Na UNED o ano académico é constituído por dois semestres, o primeiro com início em Outubro e o segundo em Fevereiro. A aquisição dos materiais de estudo é feita em Outubro nos centros de estudo (centros associados) provinciais ou em livrarias especializadas.

17 — As actividades lectivas são baseadas essencialmente em materiais impressos. Os mais importantes são chamados «unidades didácticas», que são textos escritos que incluem seis unidades de seis disciplinas cada uma. Existem dois tipos de materiais escritos: uns contendo matéria científica e outros que constituem guia de estudo. A organização dos cursos segue uma certa linha de orientação: especificação de objectivos, informação detalhada e guias de estudo e de orientação relativos à auto-avaliação.

Os cursos são desenvolvidos sob responsabilidade de professores universitários, embora os programas e os textos de apoio sejam aprovados por uma comissão especialmente designada para o efeito. A UNED tem prestado particular atenção à qualidade dos materiais produzidos, o que tem sido reconhecido por muitos professores e estudantes das universidades convencionais, que utilizam regularmente os materiais de ensino produzidos por esta instituição. Para além dos textos escritos são utilizados como meio auxiliar de ensino materiais áudio transmitidos através da Rádio Nacional de Espanha ou postos à disposição dos estudantes através de um sistema de *cassettes* que estes podem ouvir em casa ou nos centros de estudo.

18 — A avaliação faz parte dos planos de curso e produção, havendo diferentes tipos de avaliação, como autotestes, e provas exigidas pelos tutores (*evaluaciones a distancia*), a par de exames formais, que se realizam duas vezes por ano e que se destinam a detectar as dificuldades sentidas e os progressos realizados pelos estudantes. Estes exames têm lugar nos centros de estudo da UNED, como nas embaixadas nos países onde há estudantes espanhóis inscritos.

19 — No que se refere aos estudantes o seu número tem crescido regularmente, sendo hoje a UNED a segunda maior universidade espanhola.

O perfil dos estudantes difere do dos estudantes das universidades convencionais, verificando-se até há alguns anos que aqueles têm uma média de idade mais avançada, sendo na sua maioria trabalhadores em *full-time*. De acordo com os últimos inquéritos realizados, embora continue a existir o típico estudante da UNED (sexo masculino, 30 anos de idade, casado, talvez com dois filhos, empregado de nível médio, cujo objectivo é o de obter um grau que lhe permita progredir na carreira profissional), verifica-se que começam a aparecer outros tipos de estudantes, como mulheres, jovens, solteiros, donas de casa, desempregados e estudantes em *full-time*.

20 — Em relação à relevância dos cursos ministrados e ao grau de aceitação dos graduados da UNED, pode-se afirmar, de acordo com a documentação a que se tem acesso, que não existem problemas de adaptação e que as entidades empregadoras reconhecem aos diplomados pelo ensino a distância qualidades especiais de autodisciplina, persistência, determinação e experiência de trabalho.

21 — A UNED, que é a única instituição universitária espanhola que depende directamente do Ministério da Educação, é dirigida por um reitor, apoiado pelo senado, onde estão representantes dos centros de estudo, dos professores e dos estudantes, e por um conselho social integrando delegados das organizações políticas, dos sindicatos e das organizações empresariais. A sede da Universidade está situada em Madrid, onde se encontram a reitoria, as faculdades, o Instituto de Ciências da Educação e a Divisão Técnica para Material Audio-Visual, embora muitos dos serviços prestados aos estu-

dantes estejam a cargo dos centros de estudo (centros associados), que se encontram espalhados pelo país e que atingem já um número superior a meia centena.

A organização interna da UNED é em tudo semelhante à das universidades convencionais, sendo o departamento a unidade central onde se desenvolvem as diferentes funções: planificação do corpo docente, produção e revisão dos materiais, preparação de testes, correcção de exames, contacto com os tutores e apoio directo aos estudantes através de correspondência, telefone ou entrevistas.

22 — O corpo docente da Universidade é constituído por mais de 730 professores e assistentes, os quais pertencem maioritariamente às universidades tradicionais, sendo o corpo permanente da UNED integrado apenas por um pequeno número de assistentes.

Parecer n.º 1/89 do Conselho Nacional de Educação Gratuidade da escolaridade obrigatória — acção social escolar

Preâmbulo

No uso da competência que lhe é conferida pela Lei n.º 31/87, de 9 de Julho, e nos termos regimentais, a solicitação de S. Ex.ª o Ministro da Educação, após apreciação do projecto de parecer elaborado pelo conselheiro-relator Dr. José Salvado Sampaio, o Conselho Nacional de Educação, em sua reunião plenária de 11 de Janeiro de 1989, deliberou aprovar, com alteração, o referido projecto, emitindo, assim, o seguinte parecer:

I

Introdução

1 — Em projecto de diploma legislativo, o Governo dispõe-se a estabelecer o regime jurídico aplicável em matéria de fundamental importância para o sistema educativo, a saber, a gratuitidade da escolaridade obrigatória, incluindo nesse regime um conjunto de meios de apoio social e escolar que se poderá, por comodidade, referir pela expressão «acção social escolar».

2 — Reconhece-se, liminarmente, que a acção social escolar, para além da sua justificação social, é um instrumento valioso na perspectiva da luta contra o insucesso escolar e, por isso, ela é correctamente equacionada como de natureza complementar da própria gratuitidade da escolaridade obrigatória.

3 — Na apreciação do projecto legislativo não se dispõe de qualquer indicação de custos correspondentes à implementação do respectivo regime. Fique, porém, assente que, tratando-se de exigências verdadeiramente básicas de um sistema educativo, não deve considerar-se este aspecto como prejudicial.

4 — Aprovam-se todos os componentes do sistema de apoios sócio-educativos contidos no projecto, sublinhando a importância de apoios implícitos, que se estendem aos objectivos reais do sistema escolar e à formação e estatuto dos professores.

5 — Um parâmetro referenciador do projecto de diploma é, necessariamente, a sua sintonia com a Lei de Bases do Sistema Educativo. A omissão de considerações a esta questão será entendida como ausência de conflito do projecto com a Lei de Bases.

6 — Sem se discutir a legalidade de soluções de recurso a formas de regulamentação por portaria, uma referência se deve deixar à indeterminação que assim se introduz.

7 — Neste parecer, partir-se-á de uma apreciação na especialidade, concluindo com a apreciação na generalidade.

II

Apreciação na especialidade

Artigo 1.º «Âmbito de aplicação».

1 — Neste artigo 1.º, o âmbito de aplicação do diploma (e, portanto, do regime da gratuitidade de ensino e da atribuição de meios de acção social escolar) exclui as crianças e alunos que frequentem estabelecimentos particulares ou cooperativos sem contrato de associação com o Estado.

Esta exclusão levanta uma questão fundamental, que pode enunciar-se assim: *em matéria de direitos fundamentais, pode haver discriminação baseada na distinção entre estabelecimentos estatais e privados? A resposta só pode ser negativa.*

2 — Considere-se, em primeiro lugar, a universalidade da gratuitidade da escolaridade obrigatória.

A Constituição atribui ao Estado a «incumbência» de «assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito» [álnea a) do n.º 3 do artigo 74.º].

O direito que daqui resulta é um direito fundamental: o artigo 74.º está incluído no capítulo III do título III da parte I da Constituição, intitulada «Direitos e deveres fundamentais».

Assim, como direito fundamental que é, a gratuidade do ensino básico obrigatório tem de ser facultada a todos, sem excepções, isto é, sem condições discriminatórias negativas. Logo, não podem dessa gratuidade ser excluídos os alunos das escolas particulares e cooperativas, tenham ou não contrato de associação.

3 — Acresce que a referida exclusão é uma verdadeira e própria discriminação em função de uma escolha que a Constituição e a lei garantem e protegem, ou seja, em função da escolha de escola no exercício da liberdade de aprender e de ensinar garantida pelo artigo 43.º da Constituição e pelo artigo 2.º da Lei de Bases (máxime n.º 3).

Assim, o fundamento da discriminação é de todo em todo ilegítimo, à face da Constituição e dos princípios da liberdade de ensino. Seria perfeitamente contraditório com a liberdade de aprender e ensinar e com o princípio da liberdade de escola particular, constantes da Constituição, que a opção pela escola particular acarretasse a exclusão do cidadão do gozo de direitos fundamentais e gerais a todos reconhecidos ou de formas de protecção devidas por razões fundamentais e de interesse público.

4 — A este propósito deve rejeitar-se o argumento, por vezes invocado, da escassez dos meios do Estado. Este argumento, a merecer aceitação, só poderia conduzir à repartição por todos os cidadãos igualmente das restrições que houvesse que impor; ou, no máximo, a discriminações dos cidadãos com base na diferença das suas condições materiais. Mas nunca a qualquer discriminação com base na distinção entre escolas, pois que estas não indiciam nenhum critério que justifique uma discriminação fundamentada. É inequívoco que muitos cidadãos, sem necessidades materiais, e até mesmo ricos, frequentam escolas públicas; e outros, modestos e até mesmo pobres, frequentam escolas particulares.

5 — Convém também esclarecer que a tese que neste parecer se defende nada tem a ver com o princípio da adequação das discriminações positivas. Só uma confusão imperdoável poderia confundir a gratuidade do ensino nas escolas públicas (e nas escolas particulares com contrato de associação) com a aplicação de discriminações positivas.

Com efeito, o critério legislativo em apreciação não beneficia os que são necessitados, não distingue entre os que necessitam e os que não necessitam; muito diferentemente, ele recusa esses benefícios aos necessitados que frequentam escolas particulares sem contrato de associação, concedendo-os aos não necessitados que frequentam escolas públicas. Não se fale, portanto, em discriminações positivas, a este propósito, a favor de cidadãos necessitados, visto que o que o projecto consagra é uma discriminação entre escolas. A graduação de discriminações positivas no interior do âmbito de aplicação do diploma contém-se, de resto, em disposições ulteriores, como as dos artigos 5.º, 12.º, n.º 3, 15.º, n.º 1, 17.º, etc.

6 — *Mutatis mutandis*, a tese que neste parecer se defende vale igualmente para a educação pré-escolar e para a escolaridade não obrigatória. Torna-se necessário, em todos os aspectos do sistema educativo, respeitar o princípio básico de que o reconhecimento de direitos e a atribuição dos apoios estatais em matéria de educação e ensino devem sempre referir-se aos cidadãos, com respeito pelo princípio da igualdade, sem discriminações injustificadas com base na escolha de escola privada.

7 — De acordo com as considerações precedentes, fica desde já prejudicado o artigo 21.º do projecto em apreciação, que colocava os alunos das escolas particulares e cooperativas sem contrato de associação numa posição jurídica diferente e injustamente discriminada relativamente aos alunos das demais escolas. E nem se diga que os critérios aí consagrados minoram essa discriminação; ao contrário, a referência à equidade só vem pôr a nu a incongruência. Com efeito, que espécie de outra equidade poderá realizar-se que não seja uma igualdade de tratamento para todos os cidadãos?!

Artigo 2.º «Gratuidade da escolaridade obrigatória».

No n.º 2, o conceito de gratuidade deve incluir o fornecimento de livros e material escolar, pelo que a redacção da parte final deve ser:

2 — A gratuidade a que se refere o número anterior consiste na isenção total de propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, a frequência escolar, a certificação de aproveitamento e o fornecimento de livros e material escolar e a certificação de aproveitamento.

Considerando os custos daí decorrentes na redacção do artigo 25.º, afirmamos a sua aplicação progressiva, começando por se aplicar de início ao 1.º ciclo do ensino básico.

Não temos objecções a apresentar aos n.ºs 1 e 3.

Artigo 3.º «Apoios complementares».

A proposta apresentada sobre o artigo 2.º implica que no n.º 3 se exclua «a cedência de livros e material escolar».

Entre o n.º 3 e o n.º 4 aditar-se-ia:

4 — A cedência de livros e material escolar passa, para o 1.º ciclo do ensino básico, a inserir-se, a partir de 1989-1990, nas modalidades de aplicação universal.

O n.º 4 do projecto, numa interpretação lógica, devia excluir-se, porque os alunos mais carenciados estariam sempre abrangidos. Contudo, como medida cautelar, em defesa destes alunos, aceita-se que permaneça o seu teor, passando para o n.º 5.

Artigo 4.º «Prioridade por níveis de educação e ensino».

Sem objecções a formular.

Artigo 5.º «Níveis de participação».

Propomos, no final do n.º 2, a substituição de «meios financeiros disponíveis» por «meios financeiros necessários».

Os meios financeiros devem adaptar-se às necessidades existentes, que, a não serem supridas, lesariam as pessoas necessitadas de apoio. Deste modo se garante o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades».

Artigos 6.º «Referenciais de aplicação», 7.º «Apoios alimentares» e 8.º «Programa de leite escolar».

Sem objecções a formular.

Artigo 9.º «Refeitórios».

A expansão do número de refeitórios justifica-se, além de outras razões, por, no 1.º ciclo do ensino básico, dever vigorar, em exclusivo, o regime de horário único.

Propomos a adição de dois números ao artigo 9.º por entendermos que as refeições devem preencher requisitos dietéticos, que contribuam para a melhoria do nível alimentar e de saúde, tendo em conta os hábitos alimentares das áreas dos estabelecimentos. Quando nocivos, deve contribuir-se, por processos atraentes, para a sua alteração.

Tanto nos refeitórios como nos bufetes se devia desenvolver, inserta nas actividades escolares, uma publicidade viva, fomentadora de uma alimentação saudável, associando a promoção de recomendações salutares e a denúncia de produtos nocivos na área alimentar. Daqui, aditamos:

5 — As refeições devem contribuir, considerando os hábitos alimentares das regiões, para a melhoria do nível alimentar e de saúde dos consumidores.

6 — As actividades escolares contemplarão formas que, com intervenção activa dos alunos, fomentem uma alimentação saudável.

Artigo 10.º «Bufetes».

Para reforçar a necessidade da existência de refeitório substituímos, no início do n.º 2, «Nos casos em que [...]» por «Enquanto [...]».

Artigo 11.º «Transportes escolares».

Decorre do que já foi anteriormente dito que é inaceitável e inconstitucional a discriminação constante do n.º 1 do artigo 11.º, ao excluir os alunos das escolas não oficiais. Por isso, se deverá riscar a palavra «oficiais».

O n.º 1 deste artigo não considera a situação concreta que não faculta o acesso às escolas por meios motores por falta de vias de comunicação que o possibilitem. Esta situação existe, no continente, em muitas das 821 escolas primárias oficiais que em 1986-1987 acolham menos de onze alunos.

Deste modo, valorizando o cumprimento efectivo da obrigatoriedade escolar como direito universal e inalienável, inserimos um novo n.º 2:

2 — A extinção de escolas, resultante do mencionado no n.º 1, apenas será decidida se houver possibilidade efectiva de utilizar os meios de transportes aí referidos. Em caso contrário, não serão extintas escolas, ainda que a sua frequência se restrinja a um número dígito de alunos.

O n.º 2, como resultado do acrescento anterior, passa a n.º 3 e o n.º 3 a n.º 4.

Quanto ao novo n.º 4, na medida em que há um acréscimo de atribuições dos municípios, resultante do alargamento da escolaridade básica de seis para nove anos, aditamos um segundo período:

Os municípios serão compensados pelo Estado do acréscimo dos custos financeiros resultantes do alargamento das suas atribuições no âmbito do apoio social escolar.

Artigo 12.º «Alojamento».

Concedendo prioridade ao cumprimento da obrigatoriedade escolar, desde que haja a carência de transporte que referimos na análise do artigo imediatamente anterior, e contrariamente ao que se estabelece no n.º 3, deve abranger todos os alunos que não tenham possibilidade de utilizar os transportes escolares.

Donde a redacção consequente do enunciado anterior:

3 — Todos os alunos do ensino básico que residam em locais distantes do estabelecimento que frequentam sem poder recorrer aos transportes escolares receberão apoio no alojamento.

Discordamos do teor do n.º 4 por atentar quanto ao princípio da universalidade e gratuidade expresso no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 46/86. O conceito de gratuidade associa-se ao de oferta não onerosa da frequência, o que não sucede se não se facultar estabelecimento próximo da residência do escolar ou transporte gratuito ao estabelecimento.

Deste modo, qualquer aluno, para além dos apoios previstos no diploma, no máximo, só terá de custear as verbas com alojamento e habitação que excedam as que despenderia na residência.

Sendo assim, a redacção do n.º 4 será:

4 — Em qualquer das modalidades referidas no n.º 2 do presente artigo o aluno suportará, no máximo, os encargos que despenderia com a alimentação na própria residência, sem prejuízo do esquema de apoios económicos previstos neste diploma.

Artigo 13.º «Prevenção e seguro escolar».

Tendo em conta o parecer emitido acerca do artigo 1.º do projecto de diploma, a redacção do n.º 1 deste artigo 13.º passa a: «1 — Nos estabelecimentos do ensino oficial e do ensino particular e cooperativo existirá um programa de prevenção e seguro escolar; ou: «Em todos os estabelecimentos de ensino existirá um programa de prevenção e seguro escolar.»

O teor do n.º 2 não oferece objecções.

Artigo 14.º «Cedência de livros e material escolar».

Discordamos do uso de «em princípio» por entendermos que a atribuição se deve processar sempre em espécie.

Artigos 15.º «Auxílios económicos», 16.º «Isenção de propinas», 17.º «Bolsas de estudo» e 18.º «Subsídios».

Sem objecções a formular.

Artigo 19.º «Empréstimos».

Por entendermos que não se devem estabelecer discriminações negativas quanto aos alunos que intentem prosseguir estudos para além do ensino secundário, o que corresponde também à necessidade nacional de incrementar o acesso ao ensino superior, no n.º 1 englobáramos os alunos do ensino secundário, independentemente de opção pela via profissional ou de sequência de estudos.

Deste modo:

1 — A modalidade empréstimo aplica-se aos alunos do ensino secundário.

Sem objecções a formular ao teor dos restantes números do artigo.

Artigo 20.º «Saúde escolar».

Sem objecções aos n.ºs 1 e 2, consideramos o teor do n.º 3 demasiado restritivo e atentatório da saúde dos alunos. Formulamos, assim, nova redacção:

1 — Os alunos durante o período de obrigatoriedade escolar serão objecto, no mínimo, de um exame médico anual gratuito, garantindo-lhes os exames médicos dele decorrentes e a terapêutica adequada, se não dispuserem de recursos para o efeito.

Artigo 21.º «Aplicação ao ensino particular e cooperativo».

De acordo com o anteriormente exposto, propõe-se uma alteração do n.º 1 do artigo 21.º e a manutenção do n.º 2 do mesmo artigo:

1 — A aplicação do regime consagrado neste diploma aos alunos dos estabelecimentos particulares será sempre feita em termos de igualdade relativamente aos alunos dos estabelecimentos públicos.

Artigos 22.º «Responsabilidade pelos apoios» e 23.º «Financiamento».

Sem objecções a formular, se se concordar com o que indicamos no novo n.º 4 do artigo 11.º

Receamos que o acréscimo de atribuições aos municípios, sem contrapartidas financeiras, lese a qualidade de vida dos municípios e favoreça o desprestígio do poder autárquico, que constitui um alicerce da democracia.

Artigo 24.º «Regulamentação».

Se partirmos do princípio de que a regulamentação por portaria não atenua nem desvirtua as disposições fundamentais contidas no diploma base, nada a objectar.

Artigo 25.º «Disposições transitórias».

Quanto às restrições formuladas neste artigo, excluímos a que se reporta ao n.º 2 do artigo 8.º (que concede leite escolar diário e gratuito às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico), tanto mais que o diploma não está a ser aplicado no ano lectivo em curso, contrariamente ao previsto no artigo 26.º Também é de especificar que o estabelecido no n.º 2 do artigo 3.º será objecto de aplicação gradual, começando por incidir, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, no 1.º ciclo do ensino básico.

Quanto à parte final do artigo 23.º, retomamos o que se afirmou sobre o n.º 2 do artigo 5.º O conceito de recursos financeiros disponíveis é subjectivo, por resultar, neste caso, da prioridade que se conceda ou não à importância do processo educativo e à qualificação das pessoas. Consideramos que as recomendações contidas no parecer são viáveis, dentro de uma política efectiva de valorização dos recursos humanos, que tem em conta as limitações existentes, pelo que recomendamos a substituição de «meios financeiros disponíveis» por «meios financeiros necessários».

Deste modo, a redacção do artigo 25.º passará a:

A aplicação do disposto neste diploma, designadamente no que se refere ao preceituado no n.º 2 do artigo 2.º e no artigo 21.º, far-se-á de modo gradual, de acordo com os meios financeiros necessários.

Artigo 26.º «Entrada em vigor».

Transfere-se a entrada em vigor do diploma para o ano lectivo de 1989-1990, em virtude de não ter sido publicado a tempo de vigorar no ano lectivo de 1988-1989.

III**Apreciação na generalidade**

O projecto de diploma recai sobre uma matéria prioritária, em que tem permanecido há mais de um século e meio um grande desequilíbrio entre as disposições legislativas e a sua aplicação.

O cumprimento da obrigatoriedade escolar constitui um factor imprescindível à execução do contido no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 46/86, em que a «especial responsabilidade do Estado de promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares» obriga o Estado a criar as condições para que o enunciado legal se efective.

Em conclusão:

Embora entendamos que o projecto de diploma não esgota os problemas da escolaridade obrigatória e que é susceptível de ser melhorado, para o que julgamos ter contribuído na sua apreciação na especialidade, aprovamo-lo. Ao fazê-lo, entendemos que da sua aplicação resultarão benefícios em relação à situação existente.

Conselho Nacional de Educação, 11 de Janeiro de 1989. — O Presidente, *Mário Fernando de Campos Pinto*.

Declaração de voto

Votei favoravelmente o parecer porque concordo com ele na globalidade. Abstive-me na votação especial relativa à gratuidade no ensino particular e cooperativo porque, embora esteja de acordo com este princípio, considero que o Conselho não devia tomar esta posição histórica sem a analisar de modo mais aprofundado e na sua inter-relação com outras disposições relativas ao estatuto daquele ensino.

Bártole de Paiva Campos.

Declaração de voto

A questão mais polémica do parecer incide sobre o contido no artigo 1.º do projecto governamental, que restringe o seu âmbito de aplicação a estabelecimentos oficiais e de ensino particular e cooperativo com contrato de associação. Se considerarmos o disposto no artigo 21.º do projecto do Governo, em que se refere a aplicação do diploma ao ensino particular e cooperativo, sem exclusões, a formulação apresentada neste projecto não resultará de uma questão de princípios, mas do reconhecimento de uma realidade factual, em termos de custos, que inviabiliza a aplicação imediata.

Atentando na argumentação formulada no parecer quanto ao artigo 1.º, registamos:

1 — Contrariamente ao exposto, entendemos ser legítima a distinção entre estabelecimentos estatais e privados. Da análise da situação concreta resulta verificar-se a existência de estabelecimentos particulares frequentados, de facto, por um grupo social restrito, que, de momento, não deve beneficiar de medida aplicadas ao ensino público. Esta determinação não contraria os princípios de igualdade, na medida em que, para se incentivarem, não se pode ignorar a existência, à partida, de situações de desigualdade. Não se estranha deste modo que o artigo 27.º da Lei n.º 46/86 registe a existência de discriminações positivas «que visem a compensação social e educativa dos alunos economicamente carenciados», o que contraria a aplicação linear do direito à gratuitidade do ensino básico.

Em Portugal, em que se verifica uma crescente desigualdade no campo social, como reflexo da política do Governo, e em que a população que vive aquém de um mínimo dignificante é vultosa, a aplicação de direitos terá de considerar estes condicionantes, sem o que se reforçam as situações de injustiça.

2 — Uma primeira questão é a de saber em que medida a opção pelo ensino particular e cooperativo contribui para a liberdade de ensino. Para nós, a liberdade de aprender é de ensinar é mais ampla no sector público do que no privado. Além disso, o direito de opção não é universalizável sem o aumento extremamente elevado dos custos. Em 1981, da população do continente, os isolados (4,7%) e os residentes em núcleos de menos de 2000 habitantes (31,6%) somam 36,3% do total. Como aplicar o direito de opção nos estabelecimentos oficiais de ensino primário com menos de 27 alunos se em 1986-1987 frequentavam 3004 das 9618 escolas do continente?

A situação agrava-se na medida em que, em termos reais, o Orçamento do Estado continua a não considerar o ensino como prioridade, não sendo alargadas as verbas respectivas em percentagem do PIB de 1988 para 1989.

3 — É óbvio que se reconhece o direito ao exercício do ensino privado, mas, nos termos da Constituição da República Portuguesa (n.º 1 do artigo 75.º), o direito «à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar» tem implícito que deva ser assegurado como tarefa fundamentalmente pública.

Pelo exposto, voto contra o parecer emitido pelo Conselho Nacional de Educação no que se reporta à matéria que constitui objecto desta declaração de voto.

José Salvado Sampaio.

Declaração de voto.

1 — O diploma em apreciação visa dar cumprimento à disposição contida na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º da Lei de Bases do Sistema Educativo, o que é feito pelo Governo com considerável atraso relativamente à data consagrada em lei.

2 — Relativamente ao parecer elaborado pelo Dr. J. Salvado Sampaio, manifesta-se uma plena concordância com o seu conteúdo, tanto na análise crítica como nas propostas apresentadas.

3 — Reforçamos as duas ideias chave contidas no parecer:

- a) A gratuitidade da escolaridade obrigatória não abrange apenas «propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula», mas igualmente a possibilidade de «dispor gratuitamente do uso de livros e material escolar, bem como de transporte, alimentação e alojamento, quando necessários» (cf. n.º 5 do artigo 6.º da Lei de Bases);
- b) O alargamento do conceito de gratuitidade implica um crescimento significativo dos meios financeiros ao dispor da educação e em especial dos meios destinados à acção social escolar;
- c) A prova real da política governamental, para este como para outros domínios, faz-se não em declarações ou formulações políticas de carácter genérico, mas em opções políticas realizadas em sede de Orçamento do Estado; e aqui manifesta-se uma profunda decepção quanto ao Orçamento do Estado para 89, que contradiz por inteiro o objectivo do Programa de Governo de a educação poder vir a atingir 7% do PIB em 1992.

4 — Não subscrevemos a posição defendida maioritariamente pelo Conselho Nacional de Educação, contra a opinião do relator e o conteúdo do projecto governamental, no sentido de alargar os benefícios da acção social escolar aos estabelecimentos de ensino particular sem contrato de associação, uma parte significativa dos quais possui um vincado carácter lucrativista.

Reconhece-se que nem todo o ensino particular serve unicamente as famílias de altos rendimentos. A questão que se coloca, todavia, é de opção de política geral: por um lado, a opção que consiste em favorecer o ensino privado tende a reduzir ou eliminar as obrigações do Estado relativamente à educação e a um contributo positivo para o progresso das condições de igualdade de oportunidades; por

outro, a opção por uma educação entregue aos mecanismos do mercado, à competição e à empresa privada traduz uma política socialmente injusta e de agravamento das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais.

Os argumentos formais e jurídicos aduzidos no parecer pelo voto maioritário do Conselho Nacional de Educação, contra a qual votamos, prefiguram a aceitação de concepções como a do «cheque escolar», condenadas em todo o mundo por aqueles que defendem os valores de uma escola pública democrática e plural.

António Teodoro.

IV

ANEXO

1 — Embora de modo não totalmente explícito, a Constituição de 23 de Setembro de 1822 contém uma disposição, no mínimo, próxima da obrigatoriedade escolar, ao exarar, no artigo 237.º, a existência nos lugares do reino onde convier de escolas suficientemente dotadas, em que se ensine a Mocidade Portuguesa de ambos os sexos a ler, escrever e contar e o catecismo das obrigações religiosas e civis. A Mocidade Portuguesa de ambos os sexos não surge acompanhada de qualquer restritivo.

No mesmo sentido, a Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826 consigna, no § 30.º do artigo 145.º, que prescreve sobre a inviolabilidade dos direitos civis e públicos dos cidadãos portugueses, que a instrução primária é gratuita para todos os cidadãos.

Os Actos Adicionais de 5 de Junho de 1852, de 24 de Julho de 1885 e de 25 de Setembro de 1895 nada dispõem em contrário, neste âmbito, quanto ao contido na Carta Constitucional.

A Constituição de 4 de Abril de 1838 exara, no artigo 28.º, que a instrução primária é gratuita.

A Constituição de 21 de Agosto de 1911 firma, no artigo 11.º, que o «ensino primário elementar será obrigatório e gratuito».

A Constituição de 11 de Abril de 1933 considera, no § 1.º do artigo 43.º, que o «ensino primário e elementar é obrigatório, podendo fazer-se no lar doméstico, em escolas particulares ou em escolas oficiais».

Tanto pelo Decreto de 21 de Março de 1911 como pelo Decreto n.º 18 140, de 22 de Março de 1930, o ensino primário elementar tem a duração de três anos.

A Constituição publicada em 23 de Agosto de 1971 consigna, no § 1.º do artigo 43.º, a obrigatoriedade do ensino básico.

A designação «ensino básico» regista-se pela primeira vez em *Estatísticas da Educação*, de 1973, juntando os ensinos primário e preparatório, num total de seis classes. A Direcção-Geral do Ensino Básico é criada pelo Decreto-Lei n.º 408/71, de 27 de Setembro, que contém a Lei orgânica do Ministério da Educação Nacional, vindo a organização da Direcção-Geral do Ensino Básico a ser instituída pelo Decreto-Lei n.º 45/73, de 12 de Fevereiro. Extinguem-se a Direcção-Geral do Ensino Básico Primário e a Direcção de Serviços do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, passando as suas competências para a referida Direcção-Geral.

A Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976 estabelece, na alínea a) do n.º 3 do artigo 74.º, que cumpre ao Estado assegurar «o ensino básico universal, obrigatório e gratuito», o que se mantém na primeira revisão constitucional, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro. Esta determinação não contraria o alargamento do período de obrigatoriedade escolar de seis para nove anos, fixado na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), porque a designação «ensino básico» se mantém, fixando-se a sua duração em nove anos.

2 — Se passarmos do âmbito constitucional para a legislação ordinária, depara-se com disposições múltiplas sobre a obrigatoriedade escolar, de que indicaremos algumas que nos pareceram relevantes.

Em Portugal, o princípio da obrigatoriedade escolar fixa-se na Reforma de Rodrigo da Fonseca de 7 de Setembro de 1835, que é suspensa em Dezembro do mesmo ano, vindo a renovar-se na Reforma de Passos Manuel (17 de Novembro de 1836). Portugal teria sido dos primeiros países a promulgar a obrigatoriedade escolar, antecedendo a França (1848), os Estados Unidos (1852) e a Inglaterra (1870).

Pelo Decreto de 20 de Setembro de 1844 estabelecem-se punições pecuniárias para os que não mandem instruir nas escolas primárias os seus filhos, pupilos ou outros subordinados entre os 7 e os 15 anos de idade. Dispensam-se desta obrigatoriedade, além de outros, os que residirem para mais de um quarto de légua em circunferência delas e os que vivam em excessiva pobreza. Aqueles para quem seria penosa a falta de trabalho dos meninos, podem ser autorizados a que os seus dependentes frequentem «uma das lições diárias».

Suspendem-se dos direitos políticos, pelo espaço de cinco anos, os pais, tutores e outros indivíduos cujos filhos, pupilos ou subordinados tiverem completado a idade de 15 anos sem saber ler e escrever, passados dez anos da publicação deste decreto. Seis anos ocorridos sobre a publicação deste diploma, ninguém pode exercer direitos políticos sem saber ler e escrever.

Em 1878, o Decreto de 2 de Maio exara a obrigatoriedade escolar da escola primária e elementar para as crianças de dois sexos, desde a idade dos 6 aos 12 anos. Estabelecem-se dispensas para os que residam a mais de 2 km do edifício escolar, os que forem incapazes de receber o ensino e os que vivam em extrema pobreza. Exara-se a concessão de apoio social, em livros e outros meios, a filhos de indigentes e de famílias pobres de forma a possibilitar a frequência escolar. Determina-se a realização do recenseamento escolar anual e estabelecem-se penalidades para os que não promoverem a frequência escolar de crianças seus dependentes.

Para combater o analfabetismo criam-se escolas móveis particulares em 1881, através da Associação das Escolas Móveis pelo Método de João de Deus, vindo as escolas móveis oficiais, referidas no Decreto de 29 de Março de 1911, a ser criadas pelo Decreto n.º 70, de 20 de Agosto de 1913; virão a ser extintas pelo Decreto n.º 1819, de 5 de Setembro de 1930.

O Decreto de 22 de Dezembro de 1894 fixa dois graus no ensino primário, sendo obrigatória a frequência do 1.º grau para as crianças dos 6 aos 12 anos de idade, o que permanece no Decreto de 29 de Março de 1911. A obrigatoriedade escolar vem a ser alargada a cinco classes pelo Decreto n.º 5787-A, de 10 de Maio de 1919, que vem a ser regulamentado pelo Decreto n.º 9223, de 6 de Novembro de 1923, que reforça o apoio social escolar.

Não tarda a que pelo Decreto n.º 18 140, de 22 de Março de 1930, se reduza o período de obrigatoriedade escolar às três primeiras classes.

Os postos de ensino que visam ministrar exclusivamente o 1.º grau elementar, de três classes, serão regidos por pessoal a que se não exige qualquer qualificação académica, o que é rectificado em 1953 pelo Decreto n.º 25 797, de 28 de Agosto, que requer a prestação de provas de habilitação a diplomados com o ensino primário, provas que se entendem num máximo de cem minutos, dos quais dez para prova oral.

[Em 1945-1955, dos 20 001 docentes do ensino primário oficial, 6243 (32,3%) são regentes de postos de ensino.]

Em 1931, o Decreto n.º 20 184, de 24 de Julho, aumenta para 45, em vez de 30, o número mínimo de crianças de idade escolar de uma localidade necessário para a criação de um lugar de professor. Por sua vez, o Decreto n.º 20 435, de 20 de Outubro, manda funcionar, em 1931-1932, o ensino primário nocturno oficial.

A obrigatoriedade escolar para os menores do sexo masculino alarga-se a quatro classes pelo Decreto-Lei n.º 40 964, de 31 de Dezembro de 1956, o que só se vem estender aos menores do sexo feminino pelo Decreto-Lei n.º 42 994, de 28 de Maio de 1960.

Em 1964, o Decreto-Lei n.º 45 810, de 9 de Julho, alarga o período de obrigatoriedade escolar a seis anos, abrangendo o grupo etário dos 7 aos 14 anos de idade, ficando a ele sujeitas as crianças que iniciarem a escolaridade em 1964-1965. Coexistem três vias; nos 5.º e 6.º anos: o 1.º ciclo liceal, o ciclo preparatório do ensino técnico profissional, referido no Decreto n.º 37 029, de 25 de Agosto de 1948, e o 1.º ciclo liceal.

As três vias prosseguem com a criação do ciclo preparatório do ensino secundário (Decreto-Lei n.º 47 480, de 2 de Janeiro de 1967) e do ciclo preparatório TV (Portaria n.º 23 259, de 9 de Agosto de 1968), que coexistem com o ciclo complementar primário.

A decisão do ministro Galvão Teles conflita com a do seu antecessor Leite Pinto, para quem um plano de fomento económico só tem significado se existir um plano de fomento cultural. Para Leite Pinto, «não há qualquer possibilidade de prolongamento da escolaridade obrigatória que não seja através de um ciclo comum aos ensinos secundários» [*Evolução da Estrutura Escolar Portuguesa (Metrópole)*, *Previsão para 1975*, Centro de Estudos de Estatística Económica, Lisboa, s. d., p. 15]. Galvão Teles receia que «a ascensão cultural das massas, que constituem em si um fenómeno e um desígnio altamente louváveis, possa fazer correr o risco sério de estrangulamento ou abafamento do escol intelectual».

A Lei n.º 5/73, de 25 de Julho, que não veio a ser regulamentada, consigna a obrigatoriedade do ensino básico, que passaria a ter a duração de oito anos, divididos em dois períodos de quatro anos, referindo-se o primeiro ao ensino primário e o segundo ao ensino preparatório.

O Decreto-Lei n.º 4/78, de 11 de Janeiro, fixa a escolaridade obrigatória de seis anos a todos os indivíduos nascidos a partir de 1 de Janeiro de 1965. Veda-se o acesso a lugares públicos dos indivíduos nascidos a partir de 1 de Janeiro de 1967 que não tenham completado a escolaridade obrigatória, obrigatoriedade que, em certos casos, que se especificam, se pode dispensar. O Decreto-Lei n.º 538/79, de 31 de Dezembro, visando o cumprimento da obrigatoriedade escolar entre os 6 anos completos e os 14 anos, considera a sua ampliação «em qualquer momento, por decisão do Governo», alarga a extensão do conceito de gratuidade, preconizando transportes gratuitos aos alunos que residam a mais de 3 km ou 4 km da escola, conforme haja ou não cantina, suplemento alimentar aos alunos dos

ensinos primário e preparatório TV, além de, quando necessários, a concessão de alimentação e alojamento, auxílios económicos directos, se as crianças pertencerem a agrupados familiares com dificuldades económicas. Estabelecem-se medidas de apoio, no emprego, aos deficientes, independentemente do grau de escolaridade obtido. Fixam-se penalidades para contratadores de serviços, indivíduos ou entidades privadas que admitam em lugares de divertimento menores sujeitos à frequência escolar obrigatória durante as horas escolares.

O Decreto-Lei n.º 301/84, de 7 de Setembro, de cunho permissivo quanto ao não cumprimento da obrigatoriedade escolar, representa um recuo quanto ao consignado no Decreto-Lei n.º 538/79, o que motivou a discordância de várias individualidades e entidades, designadamente o Instituto de Apoio à Criança, por trazer «graves prejuízos às crianças deficientes deste país».

A Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, fixa a obrigatoriedade e gratuidade escolares de nove anos, a cumprir entre os 6 e os 15 anos de idade, o que se começa a executar para as crianças que se inscreverem no 1.º ano do ensino básico no ano lectivo de 1987-1988 e nos anos subsequentes.

A gratuidade abrange, além das propinas e de emolumentos relacionados com a matrícula, frequência e certificação, quando necessários, os livros e material escolares, transporte, alimentação e alojamento.

A organização do ensino básico integra-se num conceito que exclui formas paralelas de diversa dignidade. O reforço de componentes «de ensino artístico ou de educação física e desportiva, sem prejuízo da formação básica» exclui do ensino básico o ensino profissional.

A breve referência à obrigatoriedade escolar a que procedemos, se fosse aprofundada, permitiria aludir a aspectos que não desenvolvemos.

A nota mais saliente é que, apesar da exuberância das disposições legais, até hoje, em momento algum, esteve próxima de se cumprir. Não constituirá argumento oposto ao que referimos o facto de em 1988 estar bem mais próximo de se efectivar do que há 100 ou 50 anos atrás, a que se responderá que as exigências do momento em que vivemos são agora bem mais ricas e complexas. O não cumprimento da obrigatoriedade escolar resultará, além de outros condicionamentos, da própria estrutura do liberalismo, que legitimava uma ordem jurídica positiva por parte do Estado que propiciasse as condições ao efectivo exercício da obrigatoriedade escolar. O artigo 74.º da Constituição da República Portuguesa, no n.º 3, alínea a), obriga o Estado a criar condições materiais para que todos os cidadãos possam ascender ao ensino em situação de igualdade.

Outra nota a reter, de índole sociológica, é a que associa o não cumprimento da obrigatoriedade escolar à pobreza, o que é explicitado em diploma do século XIX. Em 1956 (Decreto-Lei n.º 40 964, de 31 de Dezembro) dispensa-se da frequência da 4.ª classe os menores que não têm direito ao abono de família.

O apoio social escolar e as medidas punitivas várias não atingiram os seus propósitos. Estas assumem múltiplas formas: de carácter militar, forçando analfabetos a um recrutamento de que não há dispensa ou prolonga o período de serviço militar até que se adquira a alfabetização literal; proibindo a emigração ou a obtenção de emprego; penalizando empresários. De qualquer modo, a fuga à escolaridade obrigatória, pela sua permanência, indicia que têm assumido um caráter estrutural, em que, além de outros factores, coexistem graves carências sociais, estagnação económica, falta de estímulos à frequência escolar e a natureza institucional de um sistema escolar que, para além dos discursos, privilegia a sua componente selectiva, em prejuízo de uma componente democrática. Como é óbvio, a solução não será meramente endógena ao sistema escolar, que em si reflecte outras componentes, e estará votada ao fracasso se o processo de desenvolvimento a empreender não associar, o que lhe é inerente, o acréscimo da riqueza e da justiça social.

O pertinente problema do trabalho infantil só terá solução radical se, em termos globais, não existir «clientela» para o exercer, o que implica também a instituição de uma escola votada, finalmente, para o êxito escolar, que tem inerente a melhoria da sua qualidade.

A obrigatoriedade escolar associa-se à democracia representativa e o seu cumprimento, se não extensivo a todos os cidadãos, assegura falhas de representatividade. Não é por acidente que, entre 1919 e 1930, o período de obrigatoriedade escolar se reduza de cinco para três anos nem é tão pouco que em 1964 se opta por três vias paralelas da obrigatoriedade escolar, em vez de uma só, como o entendia um ministro desenvolvimentista.

A existência de uma via única, no ensino básico, consignada, embora não especificamente, na Lei n.º 46/86, constitui um requisito próprio de uma democracia substantiva.

Ao terminar estas considerações referimos a importância de conceitos políticos e de outra natureza, apontando duas situações que nos parecem significativas: a degradação do ensino obrigatório nos

anos 30, período de ascensão dos regimes fascistas ou próximos e a atribuição dilatada no tempo da obrigatoriedade escolar da 4.ª classe a rapazes e raparigas, em 1956.

3 — Dispensando-nos de fazer uma análise dinâmica que seria esclarecedora, pretendemos, recorrendo aos últimos elementos de que

disposmos, apresentar em breve síntese dados, tanto a nível nacional como da Comunidade Económica Europeia, que esclarecerão os fundamentos da posição quanto ao documento base do parecer.

4 — Em relação aos países da CEE juntamos alguns dados disponíveis:

	Taxa de analfabetismo literal (a)	Taxa de frequência de educação pré-escolar	Taxas de repetência (b)		Ensino superior — 100 000/habitantes (1982) (b)	Mortalidade infantil — Permilagem (1985)	PIB/habitante (em dólares)
			1.º ciclo (1982)	2.º ciclo (1982)			
	(1)	(2)	(3)		(4)	(5)	(6)
Bélgica	—	(b) 95	18 (1983)	21 (1975)	2 285 (1983)	(e) 9,4	11 377
Dinamarca	—	(b) (c) 90	—	—	2 195	7,9	16 130
Espanha	(f) 5,6	(c) 85	6 (1982)	12	1 919	7	5 945
França	—	(c) 100	9 (1975)	12	2 253 (1983)	6,9	13 077
Grécia	7,7	—	1 (1980)	5 (1975)	1 256 (1980)	14,1	3 987
Holanda	—	(b) (c) 100	2 (1983)	10 (1983)	2 645	9,6	12 040
Irlanda	—	(b) (c) 100	—	—	1 731	8,9	6 914
Itália	3	83	1	8 (1980)	1 981 (1983)	10,9	10 484
Luxemburgo	—	95	6	16	(g) 270 (1983)	9	13 574
Portugal	16	27	(d) (h) 19,4	(d) (h) 35,4	964	17,8	2 984
Reino Unido	—	—	—	—	1 572	10	9 651
República Federal da Alemanha	—	—	2	—	2 289	9,1	14 611

(a) 1985; maiores de 14 anos.

(b) *Annuaire Internationale de L'Éducation*, 1985.

(c) Para os 5 e 6 anos de idade.

(d) Elaborado a partir de *Estatísticas da Educação*, 1986.

(e) *Estudos Económicos da OCDE*, Portugal, 1987-1988.

(f) *Espagne, examen des politiques nationales de l'éducation*, *Estudos Económicos da OCDE*, Portugal, 1987-1988.

(g) A taxa é diminuta porque, pela reduzida população, predomina a inscrição em países estrangeiros.

(h) Elaborado por nós a partir de *Estatísticas da Educação*, 1986; utilizamos a taxa de aproveitamento, que pouco difere da de repetência.

Dispensamo-nos de analisar estes dados sem deixar de referir que, em todos os aspectos negativos, taxas de analfabetismo literal, de repetência no 1.º e 2.º ciclos, de mortalidade infantil, Portugal ocupa a posição mais desfavorável; nos aspectos positivos, frequência da educação pré-escolar e ensino superior, e o PIB/habitante situá-se no lugar mais baixo.

No estudo de Élia de Almeida *Escolaridade Obrigatória nos Países da CEE* (GEP, 1988), a Bélgica regista doze anos de obrigatoriedade escolar e a Espanha oito anos. Como se verifica, a Bélgica passou de nove para doze anos e a Espanha de oito para dez anos. Élia de Almeida aponta o cumprimento quase integral da obrigatoriedade escolar. A taxa de sucesso escolar é muito mais elevada do que em Portugal, havendo casos em que não há repetência do ensino primário.

A um período mais longo de obrigatoriedade a tempo integral em alguns países coexiste um período a tempo parcial. É o que sucede na Bélgica e na República Federal da Alemanha.

Em 1986, Portugal é o país da CEE com mais curto período de escolaridade obrigatória. Dos restantes, a Itália tem oito anos; a Dinamarca, a Grécia, o Luxemburgo e a Irlanda, nove anos; com dez anos deparamos com a França e a Espanha; com onze anos, o Reino Unido; com doze, a República Federal da Alemanha (*Education Statistics, Latest Year Disponible*, Unesco, 1987), a Bélgica e a Holanda.

5 — Numa perspectiva meramente nacional, utilizando os últimos dados disponíveis, referimos aspectos que reputamos importantes quanto à difusão da escolaridade.

5.1 — No âmbito do analfabetismo literal, um documento do Ministério da Educação e Cultural de 1986 («Projeções da população que não sabe ler e escrever com 15 e mais anos em Portugal») estima uma taxa global de 17,2% em 1985, prevendo para 1995 uma taxa de 9,4%, tendo como pontos extremos os distritos de Setúbal (3,7%) e de Beja (26,3%), o que denuncia graves disparidades regionais.

As metas de alfabetização previstas no Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Adultos, iniciado em 1980, no 1.º quinquénio efectivaram-se em 25%, não se definindo metas para o 2.º quinquénio.

Em 1985-1986, o grupo etário 14-19 anos perfaz 24,8% do conjunto dos inscritos em acções de alfabetização e educação básica elementar, o que revela as debilidades do duplo sistema escolar e social.

5.2 — Em 1985-1986, a taxa de cobertura da educação pré-escolar, em relação ao respectivo grupo de idade, cifra-se em 27% no continente, situando-se na posição mais favorável o distrito da Guarda (57%) e no pólo contrário o do Porto (12%) (*Análise Conjuntural, Educação 1986*, GEP).

5.3 — A taxa de abandono na escolaridade básica entre 1982-1983 e 1983-1984 é de 1% na 1.ª fase, de 7% na 2.ª fase, de 15% no 5.º ano de escolaridade e de 25% no 6.º ano.

5.4 — A taxa de aproveitamento, em 1985-1986, é de:

Ensino primário — 1.ª fase: 77,1%; 2.ª fase: 88,4%; global: 80,8%;

Ensino preparatório directo — 80,4%; ensino preparatório TV: 79,6%; global: 80,3%;

Ensino secundário geral — 70,7%;

Ensino secundário complementar — 63,7%;

12.º ano — 50,9%;

Liceal — 34,4%;

Técnico — 44,2%;

Total do ensino secundário — 64,6%.

Estes números, que se situam muito aquém dos níveis dos países desenvolvidos, se representam um grave desperdício financeiro para um Estado parco em recursos, agravam-se, colocados numa perspectiva humana e personalista, por afectarem os valores fundamentais, criando falta de confiança em si próprio, desespero, ao mesmo tempo que se incentiva a marginalidade.

Um sistema escolar que coexiste com estas mazelas, e que quando faculta o acesso limita o sucesso, está condenado a violar direitos fundamentais, além de contrariar, por carência de quadros qualificados, o desenvolvimento nacional.

5.5 — A taxa de escolarização no ensino unificado para o grupo etário 12-14 anos restringe-se a 32% no continente. Os jovens escolarizados do mesmo grupo de idade representam 75,4%, disparidade que resulta das débeis taxas de aproveitamento que arrastam o prolongamento de estudos para além do período que devia ser próprio. Nos restantes países da CEE a taxa é de 100%.

A regressão demográfica que se vem verificando nas crianças e jovens e o acréscimo do êxito escolar, em princípio, facultarão que se dirijam estes meios financeiros para a melhoria qualitativa do sistema.

5.6 — A renovação do sistema escolar se se situa no plano da formação de professores, o que é evidente, só se efectiva se o docente usufruir de um estatuto remuneratório que possibilite a entrega plena à sua complexa função, votada à formação de pessoas.

5.7 — Segundo o *Recenseamento Geral da População*, de 1981, entre os 4096,8 milhares da população activa maiores de 15 anos, 10,8% são analfabetos literais, 8,8% sabem ler e escrever sem ter frequentado um curso, 11,5% não completaram o ensino primário, tendo-o completado 43,7%. A população que não perfez com apro-

veitamento a escolaridade de seis anos soma 80,2% do total. Os habilitados com um curso superior restringem-se a 3,5% do total.

5.8 — Uma condicionante forte do cumprimento da obrigatoriedade escolar está ligada à difusão da pobreza; quando atingida uma forte expressão quantitativa, como sucede em Portugal (v. *A Pobreza em Portugal*, de A. Bruto da Costa, Manuela Silva, J. Pereirinha e Madalena Matos, Coleção «Cáritas», 1985), justificar-se-á o estabelecimento de discriminações positivas para os sectores mais penalizados, levando a ultrapassar formas genéricas não diferenciadas.

Parecer n.º 2/89 do Conselho Nacional de Educação Novo regime de acesso ao Ensino Superior

Preâmbulo

No uso da competência que lhe é conferida pela Lei n.º 31/87, de 9 de Julho, e nos termos regimentais, a solicitação de S. Ex.º do Ministro da Educação, após apreciação do projecto de parecer elaborado pelo conselheiro-relator Prof. Doutor Bartolomeu de Paiva Campos, o Conselho Nacional de Educação, em sua reunião plenária de 11 de Janeiro de 1989, deliberou aprovar o referido projecto, com aditamento de uma recomendação final, emitindo, assim, o seguinte parecer:

Introdução

Âmbito do parecer

Em 17 de Julho de 1988, o Secretário de Estado do Ensino Superior solicitou ao Conselho Nacional de Educação, em nome do Ministro da Educação, um parecer sobre o um projecto de diploma visando a remodelação do sistema de ingresso no ensino superior. Sendo intenção do Ministério que tal projecto produzisse efeitos já para o ano lectivo de 1989-1990, solicitava ainda que o parecer fosse elaborado e aprovado até ao termo da 1.ª semana do mês de Agosto.

O presidente do Conselho Nacional de Educação, em 22 do mesmo mês, informou o Ministro da Educação que se lhe afigurava impossível conseguir o referido parecer nos prazos estabelecidos. De facto, só em 14 de Setembro o Conselho Nacional de Educação atingiu o quórum necessário para entrar em funcionamento; além disso, seria difícil ao Conselho, dada a sua natureza, elaborar e aprovar um parecer no prazo de vinte dias, sobretudo em período de férias.

O relator do projecto de parecer foi designado pelo presidente do Conselho Nacional de Educação em 12 de Setembro e, no plenário do Conselho, realizado em 14 do mesmo mês, foi constituída uma comissão eventual, que veio a reunir três vezes e era composta pelo relator e pelos seguintes conselheiros: Fernando Conceição, Maria João Boleão Tomé, Frederico Valsassina, Fernando Real, António Almeida e Costa, António Teodoro e Luísa Santos.

Em 15 de Setembro, o Conselho de Ministros aprovou o decreto-lei que estabelece o novo regime de acesso ao ensino superior, que veio a ser publicado com o n.º 354/88, em 12 de Outubro seguinte. No preâmbulo deste decreto-lei afirma-se que, para o efeito, foi ouvido o Conselho Nacional de Educação, o que, tendo em conta o exposto, só é exacto numa interpretação muito lata da expressão, a qual, de facto, numa leitura comum, pode levar os cidadãos a pensar que o Conselho emitiu um parecer.

O n.º 2 do artigo 44.º do decreto-lei estabelece que a sua revisão se fará no prazo de três anos, considerado, entre outros, o parecer do Conselho Nacional de Educação. Sem prejuízo de vir a elaborar ulteriormente outro parecer que tenha em conta os dados recolhidos durante a aplicação do novo regime de acesso e presente, eventualmente, propostas alternativas, o Conselho considera oportuno emitir, desde já, o seguinte parecer, centrado na análise de algumas questões suscitadas pelo regime agora instituído e que merecem apreciação.

Observe-se, no entanto, que o regime de acesso ao ensino superior particular e cooperativo apenas poderá ser apreciado quando for publicada a portaria a que se refere o artigo 3.º do decreto-lei.

O preâmbulo do decreto-lei fundamenta o novo regime de acesso ao ensino superior na Lei de Bases do Sistema Educativo (artigo 12.º da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), pelo que a comparação entre o estabelecido nos dois diplomas será uma das dimensões presentes ao longo desta análise; a que será o tratamento que as questões neles abordadas têm merecido nos regimes de acesso dos outros sistemas educativos.

II

Enquadramento da apreciação do novo regime de acesso

A) Principais questões consideradas nos regimes de acesso

Os principais problemas com que se têm confrontado os regimes de acesso ao ensino superior são os da selecção dos candidatos:

Em função da sua capacidade para frequentar com acesso aquele ensino;

Em função do eventual limite de vagas;

Que tenha em conta os efeitos de desigualdades sociais prévias.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (artigo 12.º) aborda precisamente estes três problemas: relativamente ao primeiro, estabelece mesmo uma solução concreta e, no que diz respeito aos dois outros, apenas define princípios gerais, deixando os esquemas específicos para medidas de política governamental.

1 — *Capacidade de frequência.* — Este é o problema que todos os regimes têm procurado resolver, instituindo metodologias que permitam verificar se os candidatos estão preparados para realizar com sucesso não só estudos de nível superior, como ainda um curso superior específico (um curso num dado domínio e, eventualmente, num estabelecimento determinado). Por vezes não se distinguem as duas questões, na medida em que a resposta à segunda (preparação específica) engloba a primeira (preparação geral).

O objectivo principal das preocupações subjacentes a estas questões é evitar gastos inúteis, económicos e outros, em reprovações e abandonos devidos à falta de preparação de entrada, no pressuposto de que os estudos superiores se iniciam num certo nível e seguem uma determinada metodologia, não se adaptando nem ao nível dos candidatos nem aos seus estilos de aprendizagem. Acontece que certos regimes de acesso não estão apenas preocupados com o sucesso futuro dos candidatos, mas com o nível de sucesso a atingir, pelo que são mais exigentes relativamente à preparação de entrada. Esta uma das razões da constituição de uma hierarquia entre as escolas superiores de um país.

Em certos sistemas educativos, a resposta não é procurada antes do ingresso (embora o diploma de fim de estudos secundários constitua uma garantia mínima), mas durante os primeiros anos de frequência do ensino superior, no pressuposto de que a melhor avaliação da preparação para um curso se faz no confronto com as exigências do mesmo e, ainda, de que certas recuperações são possíveis. Esta estratégia pode ainda destinar-se a diluir, no momento da entrada no ensino superior, a imagem de selectividade do regime de acesso. Com a prioridade dada à preocupação em garantir o sucesso futuro através da capacidade de frequência verificada à entrada não são comuns os sistemas que se perguntem qual a preparação já atingida pelos vários grupos de candidatos e, em seguida, adaptem os programas de ensino superior às previsíveis diferenças iniciais, em vez de excluir os que não manifestam a preparação indispensável. Também não são correntes os sistemas que, além disso, se preocupam com os estilos de aprendizagem dos candidatos, tendo em vista adaptar a metodologia do ensino e aumentar deste modo a probabilidade de sucesso.

As escolas superiores, em geral, têm programas fixos e seguem metodologias pouco sensíveis às diferenças dos alunos, pelo que a questão da capacidade de frequência visa apenas verificar se os candidatos possuem a preparação necessária para realizar com sucesso um determinado curso superior.

2 — *Seleção das melhores.* — A questão da capacidade para frequentar o ensino superior está presente em todos os regimes de acesso. Mas quando há limite de vagas, embora as questões anteriores não desapareçam, surgem outras: saber sobre que base excluir candidatos com preparação adequada e se o concurso às vagas existentes deve ser nacional ou local, isto é, se todos os candidatos devem concorrer em igualdade de circunstâncias ao conjunto de vagas de um curso existente nas diversas escolas de um país ou se cada escola organiza um concurso próprio.

Normalmente, para responder à primeira questão (critério de exclusão) recorre-se aos mesmos meios utilizados para responder à da preparação dos candidatos e escolhem-se os melhores preparados de entre estes, até ao limite de vagas. Pode-se, no entanto, responder à questão da exclusão em momento posterior. Ver-se-á também que, quando existe a preocupação com as desigualdades sociais, a selecção dos melhores nem sempre é o critério seguido para excluir alguns, no caso de a procura exceder a oferta de vagas.

Quanto ao concurso ser nacional ou local, encontram-se as duas modalidades, conforme os sistemas educativos.

3 — *Diminuição das desigualdades sociais.* — É fenómeno generalizado que os diferentes grupos sociais não estão igualmente representados no ensino superior. Assegurar a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso no ensino superior aos oriundos de grupos diferentes do ponto de vista económico, regional e social é uma tarefa praticamente inatingível. Dentro do que é possível, a parte que