

Revisão do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo
(Decreto-Lei nº 271/89, de 19 de Agosto)

Parecer nº 2/93
do Conselho Nacional de Educação

Preâmbulo

No uso da competência que lhe é conferida pela Lei nº 31/87, de 9 de Julho, nos termos regimentais, a solicitação de Sua Excelência o Senhor Ministro de Educação, após apreciação do projecto de parecer elaborado pelo Conselheiro Relator Prof. Doutor Armando Rocha Trindade, o Conselho Nacional de Educação, em sua reunião plenária de 14 de Julho de 1993, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo, assim, o seguinte

Parecer

1. Introdução

A publicação do Decreto-Lei nº 271/89 de 19 de Agosto (Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo), em substituição do Decreto-Lei nº 100-B/85 de carácter processual, por aquele revogado, veio colmatar uma lacuna importante no ordenamento jurídico do sistema educativo em Portugal regulamentando, em conjuntura de urgência, um sector cuja expansão então se desenvolvia de modo significativo. Teve aquele Estatuto, além do mais, o mérito de ter beneficiado de uma larga auscultação por parte de entidades interessadas, competentes e qualificadas para o efeito, o que reforçou a iniciativa do Governo em termos de lhe conferir uma larga - embora não naturalmente unânime - base de apoio.

A utilidade do referido diploma legal manifestou-se pela efectiva institucionalização de um novo sector de actividade de ensino, complementando o significativo aumento da oferta das Universidades e Institutos Politécnicos públicos. Entre 1989 e o momento presente, a situação evoluiu claramente naquele sector: de poucas dezenas de milhar de estudantes do Ensino Superior Particular e Cooperativo (ESPC) passou-se até hoje para a vizinhança da centena de milhar, em complemento dos que frequentam os estabelecimentos do Ensino Superior Público; mais de setenta estabelecimentos privados ou cooperativos, de dimensão variável, espalhados por todo o país, asseguram no presente uma oferta algo diversificada de cursos superiores.

Um juízo crítico da situação presente neste sector leva, no entanto, a admitir que a expansão quantitativa da oferta de formação superior talvez nem sempre tenha estado associada a uma suficiente garantia da qualidade do ensino ministrado ou da correcta organização dos correspondentes estabelecimentos. A prudência subjacente à afirmação precedente resulta da confluência de dois factores: primeiramente, a convicção de que um certo número daqueles merecerá, decerto, um juízo globalmente positivo; em segundo lugar, a circunstância de não estar disponível a informação, simultaneamente completa e fidedigna, referente a todos os casos detectados de não conformidade entre objectivos ou práticas regulamentares e as suas efectivas traduções na prática. De entre os desvios que mais correntemente têm sido assinalados por fontes diversas (que não necessariamente competentes) salientam-se os seguintes: incumprimento de planos de estudos ou das escolaridades para eles previstas; não coincidência entre regentes formalmente designados e os docentes que efectivamente leccionam as correspondentes disciplinas (estes, em geral, com qualificações académicas inferiores às daqueles); prestação de docência por pessoal afecto ao Ensino Superior Público, em regime de acumulação, sem que tenha sido previamente obtida a necessária autorização da instituição de origem; proliferação do número de pólos de um mesmo estabelecimento, sem que de tal resulte um aumento proporcional do número de docentes qualificados; multiplicação

excessiva do número de instituições em que o mesmo docente preste serviço; carência de equipamentos educativos apropriados; ausência de actividades de investigação científica e de formação pós-graduada para o pessoal docente; etc.

Reconhece-se, por outro lado, que pode constituir legítima aspiração de forças vivas, a nível regional ou local, a criação de uma instituição de ensino superior, quando aí nenhuma outra ainda exista: de tal resulta necessariamente o aparecimento de pressões da opinião pública, dos órgãos de comunicação e dos responsáveis políticos interessados, no sentido de ser viabilizada rapidamente uma tal iniciativa - mesmo quando para isso se verifique alguma carência de condições objectivas. Junte-se a este tipo de muito legítimas pressões as que decorram de simples motivação económica, por parte de potenciais operadores, e terá de concluir-se, necessariamente, que o subsistema do ESPC deverá estar sujeito a uma regulamentação que não possa considerar-se indevidamente permissiva.

Deve evitar-se, por exemplo, uma situação em que o efectivo início de funcionamento de um novo curso esteja distanciado no tempo (mas não nas expectativas dos seus destinatários), em relação à futura atribuição de reconhecimento oficial ao respectivo grau ou diploma: em caso de este não ser julgado procedente, existirá uma situação de efectivo prejuízo para os estudantes que de boa fé o frequentaram, sendo previsível que a correspondente pressão, agora alicerçada em direitos morais, se torne praticamente insustentável.

Entendeu o Governo, tendo em conta a experiência acumulada em quatro anos de vigência do presente regime regulamentar, proceder à revisão do Estatuto do ESPC. A solução preconizada de ajustar o respectivo articulado (em vez de substituí-lo por um diploma legal inteiramente novo) é consentânea com o princípio de manter a larga base de audição de todos os tipos de instâncias interessadas de que beneficiou o Decreto-Lei nº 271/89 e com o carácter relativamente localizado das alterações que agora se entende introduzir-lhe.

Pese embora a aparente falta de elegância formal inevitavelmente associada a um número não desprecioso de alterações num articulado legal, o Governo respeitou a ideia relativamente generalizada de que o Estatuto em vigor não tinha esgotado ainda a sua real e potencial utilidade, mantendo as grandes linhas de orientação e a filosofia de base que o determinaram e que não são prejudicadas pelas modificações que a experiência terá recomendado.

Ainda nesta perspectiva, é por vezes dolorosa a opção do legislador, entre a solução de apenas introduzir modificações de conteúdo substancial, e a de aproveitar a mesma oportunidade para corrigir tudo aquilo que o possa eventualmente merecer, ainda que com carácter menos indispensável: algumas imprecisões de linguagem, uma caracterização menos feliz ou menos explícita de situação ou de processo, um menor rigor de expressão. Pensa-se que, no caso do documento de alterações a introduzir no Estatuto agora submetido a parecer do Conselho Nacional de Educação, foi esta última alternativa a adoptada; mas esta questão não é passível de divergência conceptual pois que, em nosso entender, ela releva sobretudo do domínio da técnica de redacção jurídica, sujeita ela própria a flutuações temporais de critérios.

2. *Apreciação na generalidade*

O presente documento é, a despeito das alterações que introduz no articulado do Decreto-Lei nº 271/89, de 19 de Agosto, praticamente conforme com as linhas gerais que o enformaram: as modificações a introduzir (cujo alcance ou importância, em alguns casos, de modo nenhum entendemos minorizar) têm um carácter relativamente mais próximo do processual do que do conceptual assumindo, assim, um cariz essencialmente pragmático.

Tendo em atenção que o presente projecto de Decreto-Lei não inclui uma nota preambular que clarifique os objectivos e a justificação das modificações propostas, somos conduzidos a inferi-las a partir dos próprios conteúdos, o que pode constituir um exercício perigoso de

interpretação de intenções. Mesmo assim, poderá provavelmente concluir-se que o legislador procurou:

- Aproximar entre si os subsistemas do ensino superior, público e privado/cooperativo, tornando mais confluentes as correspondentes condições genéricas de funcionamento e de organização. Tal encontra expressão, designadamente: na separação entre os órgãos científico e pedagógico, para organismos que visam a atribuição de graus académicos; na composição do órgão científico; na participação de estudantes no órgão pedagógico; na integração do ESPC no esquema nacional de avaliação do ensino superior; na previsão simétrica de mecanismos de transição de docentes do ensino superior, entre o sector público e o sector particular/cooperativo e vice-versa.
- Impedir o início da leccionação de cursos que visem a atribuição de grau académico sem que este seja previamente reconhecido. Tal posição é contrária à que era preconizada no Estatuto actualmente em vigor, onde estavam separados os três momentos de: autorização de criação do estabelecimento; início de leccionação de cursos; data do eventual reconhecimento destes.
- Tornar mais estritas as condições mínimas necessárias à leccionação de cursos conducentes a graus académicos, bem como à criação de Universidades e de Institutos Politécnicos. Quanto a esta última questão, a previsão de um período de instalação permite a existência de situações transitórias até à verificação da totalidade das condições exigidas.

Em apreciação genérica, considera-se eminentemente positivo o primeiro destes pontos, por contribuir para uma situação de maior homogeneidade formal da globalidade do sistema de ensino superior. Em relação ao segundo ponto, compreende-se a intenção subjacente de não deixar criar condições susceptíveis de conduzir a expectativas goradas por parte de estudantes que frequentaram cursos aos quais seja, tardiamente, recusado reconhecimento.

Em relação ao terceiro ponto, tornando mais rigorosas e mais difíceis de preencher as condições de atribuição de grau académico e de

constituição de instituições universitárias e politécnicas, existe alguma dificuldade em pronunciar um juízo de valor, devido a duas circunstâncias distintas:

- Pelo desconhecimento do conjunto de casos concretos em relação aos quais foi considerado ter a formulação anterior conduzido a situações inconvenientes de perda de qualidade, não é possível ajuizar da adequação das medidas agora preconizadas.
- Pela consciência de existir, no panorama nacional genérico, uma carência significativa de pessoal docente possuidor de graus académicos pós-graduados (designadamente em áreas e especialidades científicas de criação mais recente), remanesce a dúvida de saber se o aumento de exigências quantitativas em relação à participação deste pessoal no sub-sistema ESPC poderá vir a inviabilizar alguns projectos de ensino potencialmente válidos.

A este propósito, admite-se ser curial que, em Regulamento subsequente à publicação do Estatuto revisto, o Estado faça incluir indicadores específicos (que não apenas o número exigível de professores qualificados por curso), das condições materiais mínimas em que se deva processar o ensino em estabelecimentos de ensino superior. Tal permitirá que as decisões a tomar quanto a autorizações de funcionamento de estabelecimentos ou de cursos assumam carácter intrinsecamente e objectivamente fundamentado, isto é, não discricionário.

Igualmente prioritária será a publicação de legislação específica respeitante ao sistema e metodologia de avaliação a aplicar ao sector, tanto em situação de início de actividade de estabelecimentos de ensino, como em fase subsequente de estabilização.

Permitimo-nos também recomendar alguma cautela quanto à possível tentação de se considerar que a qualidade do ensino fica desde logo garantida pelo reforço da qualificação científica do pessoal docente em serviço na instituição: sendo esta, em termos muito genéricos, uma condição necessária, ela não é de modo algum suficiente. Bastará considerar os aspectos relacionados com a qualidade dos conteúdos

leccionados, a natureza das metodologias aplicadas, a qualificação pedagógica do pessoal docente e os métodos e técnicas de avaliação final praticados, para justificar essa cautela.

Acrescentem-se, nesta ocasião, dois outros parâmetros a ser considerados em âmbito de avaliação da qualidade do ensino: o índice de satisfação dos beneficiários directos dos cursos (e, aqui, a procura de qualidade enfoca uma preocupação de defesa do "consumidor"); e o índice de apreciação do mercado de emprego quanto aos perfis de qualificação típicos dos diplomados provenientes de cada estabelecimento. Um e outro parâmetros podem ditar, a prazo, a imagem e o destino da instituição: florescente ou desacreditada, quer pelos utentes quer pelo mercado, consoante a qualidade e relevância dos ensinamentos que ministra.

Aliás, a procura de qualidade não se efectuará apenas por recurso a medidas regulamentadoras, a actividades regulares de inspecção ou ao estabelecimento de regimes sancionatórios, mais ou menos severos: também, pelo recurso a incentivos de natureza vária, tendentes a encorajar, de modo construtivo e positivo, as melhorias a introduzir no sector, ou a ultrapassar as dificuldades maiores que obstem a um incremento da qualidade do ensino. A este propósito (embora a relação seja algo lateral e totalmente fora do âmbito do Estatuto), recorde-se que urge promover uma progressiva clarificação da relação laboral entre a entidade instituidora e o pessoal docente, no sector do ESPC, quiçá sob a forma de uma Convenção Colectiva de Trabalho.

Em nota final a esta apreciação na generalidade, deve referir-se que muitas das reflexões propostas, ou dos comentários produzidos, são totalmente congruentes com a filosofia de base e com algumas das recomendações específicas que enformam o "Documento de Orientação sobre o Ensino Superior em Portugal", produzido pelo Conselho Nacional da Educação (Parecer nº 1/93, de 10/2/93).

3. *Apreciação na especialidade*

Os comentários seguidamente produzidos referem-se a cada um dos pontos do articulado indicado entre parênteses no início de cada um; se bem que, na maioria dos casos, respeitem ao teor das alterações propostas, outros concernem conteúdos da formulação original que remanesceram.

Não serão comentadas as alterações de menor monta, cuja introdução seja considerada como indiferente.

(Art.º 2º, nº 5) O número aditado é redundante uma vez que o seu conteúdo se encontra contemplado no nº 2 do artº 6.

(Art.º3, nº 6) A aditar: "Este Estatuto não se aplica aos estabelecimentos de ensino superior particular que não tenham solicitado, ou que não tenham obtido, reconhecimento oficial, nos termos do nº 6 do artº 4º, sem prejuízo da obrigação de cumprimento dos termos estabelecidos na referida disposição".

O aditamento proposto torna-se necessário por uma questão de coerência, uma vez que as disposições do Estatuto visam regulamentar apenas a actividade dos estabelecimentos explicitamente reconhecidos, nos termos dos nº 4 e 5 do artº 4º.

(Artº 7º) Entende-se que estão implícitas na designação de "Património" componentes de natureza muito diferente, para cuja distinção a redacção do articulado não contribui satisfatoriamente, a saber: capital inicial; volume mínimo necessário dos investimentos iniciais e seu faseamento; eventualmente, a existência de protocolos ou contratos com entidades terceiras, com vista à disponibilização de instalações, equipamentos ou serviços. É nosso entender que só a partir dos dados típicos de um estudo de viabilidade se pode ajuizar da capacidade económica da entidade instituidora quanto à garantia das obrigações que se propõe assumir. A prestação de uma caução poderá constituir uma forma de assegurar o cumprimento das referidas obrigações, nos casos em que a existência de garantias de outra natureza se afigure

como insuficiente ; não postulamos, por conseguinte, a sua aplicação generalizada.

(Artº 8º) No articulado correspondente estão incluídos quatro diferentes conceitos: o de estatutos, o de regulamento interno, o de período de instalação e o de regulamento transitório durante aquele regime. As correspondentes definições são inexistentes sendo em nosso entender necessário uma reformulação total da redacção do referido artigo.

(Artº 11º) No que respeita à alínea a) do nº1, quer na anterior quer na nova formulação, suscita-se-nos uma dúvida quanto ao alcance prático do requisito de "independência entre órgãos de natureza científica ou pedagógica e órgãos de natureza administrativa e/ou financeira". Na realidade, o orçamento de um estabelecimento de ensino superior, seja ele público ou particular, constitui um espartilho que limita, no concreto, os graus de liberdade de actuação em domínio científico ou pedagógico; qual é, nestas circunstâncias, o real significado do termo "independência"? Ou significará ele, por exemplo, que existe incompatibilidade entre a participação, de pleno direito, num e noutra órgão ? Ou apenas, que os dois órgãos têm competências absolutamente distintas? A utilização, neste contexto, do termo "autonomia" será provavelmente mais apropriada que o de "independência".

No que respeita ao nº 2 do mesmo artigo, a alteração indicada consiste em restringir a participação de pleno direito nos órgãos de gestão científica de organismos vocacionados para a atribuição dos graus académicos de bacharel e de licenciado, aos membros do pessoal docente que possuam as habilitações mínimas de mestre e de doutor, respectivamente (enquanto no articulado actualmente vigente apenas se exigia que dois terços dos membros de pleno direito tivessem aquela qualificação).

Ora, se a intenção de aproximação entre os subsistemas público e particular é servida com a alteração proposta para o caso das instituições universitárias, reconhece-se existir inconveniente na sua aplicação ao caso do ensino politécnico, cujo Estatuto, para os

estabelecimentos públicos (Lei nº 54/90, de 5 de Setembro) prevê que os respectivos Conselhos Científicos possam integrar docentes que não detêm o grau de mestre (artº 35º). Pela razão indicada não parece aceitável, neste último caso, a alteração sugerida.

(Artº. 13º, nº 1) Reconhecendo-se a diferença formal entre os termos "fiscalizar" e "avaliar" (a qualidade do ensino), entende-se como pouco apropriado separar estas funções em alíneas diferentes, d) e e), esta aditada. Acresce que a mesma questão é retomada por outras palavras na nova alínea d) do nº 2 do mesmo artigo, a qual tem o mérito suplementar de estabelecer a integração desta avaliação na estabelecida para a avaliação nacional do ensino superior.

(Artº 15º) Considera-se positiva a menção explícita de apoios financeiros para a formação do corpo docente em estabelecimentos do ESPC.

(Artº 18º, 19º A e 21º) Como indicado na apreciação formulada na generalidade, o novo articulado visa consagrar o princípio de fazer coincidir no tempo a autorização de criação de um estabelecimento de ensino, a autorização de início de funcionamento de um curso e o reconhecimento do grau académico que se propõe corresponder-lhe. Compreendem-se as preocupações subjacentes ao novo articulado e, em particular, as precauções que foram tomadas para que a instrução da decisão seja elaborada de forma escrupulosa e competente. Afigura-se-nos, no entanto, que será mais curial conferir esta missão a Comissões de Especialistas (artº 19º A), no plural, por parecer improvável que uma única comissão possa abarcar a totalidade dos desejáveis domínios de competência.

(Artº 19º, nº 2, b) Não é realista o requisito de indicação (prévia) dos professores responsáveis pelas diversas disciplinas de um novo curso, sabendo-se que uma parte delas só terá início 2 ou 3 anos depois; pelo contrário é aceitável que o novo articulado se aplique, não aos responsáveis das disciplinas, mas aos responsáveis das áreas disciplinares correspondentes.

(Artº 23º e 24º) O agravamento das condições mínimas para que uma dada estrutura de ensino superior particular adquira a qualificação de universidade ou de instituto politécnico foi já abordada na generalidade, tendo a propósito sido tecidas algumas considerações ditadas por simples prudência. Ocorre agora fazer notar que a nova estringência de condições não é aplicável (em termos do articulado final) a instituições constituídas no quadro legal do Estatuto original, o que conduzirá a discriminações de sinal contrário para as antigas e para as novas instituições; o que não parece aceitável.

Para obviar a esta dificuldade, duas soluções são possíveis: ou prever, para as instituições já constituídas no âmbito das regras previstas no Estatuto até agora em vigor, um período transitório de derrogação das novas condições, permitindo-lhes compatibilizarem-se com estas; ou prescindir, pura e simplesmente, da alteração das referidas condições. Esta última alternativa afigura-se como razoável dado que, durante o período de vigência do presente Estatuto, nenhuma nova universidade ou instituto politécnico foi constituído segundo os termos do articulado até agora em vigor. - pelo que parece difícil invocar a necessidade de alterar condições ainda não aplicadas ou experimentadas.

Finalmente, anote-se a anomalia de a alteração introduzida por aditamento - alínea d) do nº 1 - em ambos os artigos, continuando a manter a expressão "sem que tenham sido registadas violações graves das normas legais vigentes", anteriormente associada, com alguma naturalidade, à cláusula temporal; mas que, desaparecida esta, passou a qualificar a forma como é exercida a actividade de ensino e investigação ...

(Artº 34º, nº 1) A substituição de um órgão científico-pedagógico, por dois outros que repartem aquelas competências, aparece como justificada pela necessidade óbvia de garantir a audição e participação de representantes dos estudantes (nº 5) no Conselho Pedagógico, enquanto a sua presença será naturalmente menos curial num Conselho Científico.

(Artigo 35º) Compreendendo-se os objectivos de reforço de qualificação do pessoal docente, assunto já analisado na generalidade, salienta-se que a nova redacção proposta para este artigo deverá ter em conta a separação entre órgão científico e órgão pedagógico (Vd. artigo anterior), o que foi esquecido.

(Artº 41º) A substituição da designação de "tempo integral", na redacção original, pela explicitação do número de horas consagradas a aulas e a atendimento de alunos, por parte do pessoal docente qualificado, aparece como uma solução pouco aconselhável em termos quantitativos, divergente do previsto para o ensino superior público. Seria mais curial manter o articulado anterior, mesmo que completando-o com a remissão para os regimes aplicáveis neste último sector.

(Artº 47º) A fórmula encontrada para a prestação de serviços de acção social aos estudantes do ESPC (atribuição da responsabilidade ao estabelecimento mas com o enquadramento dos respectivos custos em âmbito de um contrato-programa a celebrar entre a instituição e o Estado) aparece como uma solução natural.

A única alternativa a esta seria a de apoiar directamente os estudantes (e não as instituições em que estão inscritos), no que respeita a acção social, solução aliás que tende a ser cada vez mais generalizada na Europa Comunitária.

(Artº 48º) O regime sancionatório previsto, escalonando a gravidade das sanções (excepto no que respeita à coima, cujos limites superiores, não definidos, poderiam conceptualmente atingir a dimensão dos lucros ilegitimamente auferidos ou, mais grave ainda, a dos encargos indevidamente suportados pelos estudantes), aparece como uma consequência natural da intenção implícita do legislador de diminuir uma eventual permissividade da anterior formulação, perante situações irregulares. Sobre a adequação das medidas não se produz um juízo valorativo, dado não estarem disponíveis elementos concretos quanto à gravidade das infracções até agora detectadas. Mas ocorre sugerir a

necessidade de tipificação do nível de gravidade das infracções, fazendo-lhes corresponder os vários tipos de sanções previstas.

Em final da apreciação na especialidade, registre-se que foram introduzidas várias alterações pontuais no que respeita às antecedências com que certos actos processuais devem ser desencadeados, em relação à data de produção dos seus efeitos, geralmente no sentido de alongar tais prazos. Entende-se que as referidas alterações resultam provavelmente da dificuldade de as entidades ou serviços competentes poderem instruir os correspondentes processos em tempo útil, pelo que se menoriza o significado de tais alterações, por considerá-las como pragmáticas.

Devem, no entanto, os novos prazos ser harmonizados com as disposições genéricas do Código do Processo Administrativo.

4. Conclusão

Não ignora o relator a dificuldade de estabelecer um consenso generalizado, em ambiente de Plenário do Conselho Nacional de Educação, quanto à natureza específica de qualquer tipo de revisão do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo. Tal resulta, naturalmente, do número e diversidade das personalidades e representantes de entidades que o constituem e cujas posições e opiniões podem divergir fortemente entre si - e, sobretudo, podem não confluir minimamente com a posição assumida pelo relator, que actuou estritamente a título individual.

Mesmo assim, considera o relator dever propor ao Plenário que analise e decida sobre as posições que explicitou na Apreciação na Especialidade, em relação às alterações propostas; embora na convicção de que estas só poderão produzir os efeitos desejados no pressuposto de que seja também publicada a legislação complementar que se considera estar em falta, com consequências gravosas.

Em relação a essa legislação, crê-se que obtenha um larguíssimo consenso entre os membros do Conselho Nacional de Educação a

necessidade de correcção urgente de uma clara anomalia no presente esquema de acesso ao ensino superior e que, não sendo naturalmente parte do Estatuto, subjaz a muitas das preocupações que parecem ter enformado as intenções do legislador, quanto à presente revisão. Referimo-nos a um requisito de qualidade do ensino superior e que, afinal, lhe é prévio: a garantia de um mínimo absoluto de qualificação aceitável para que um estudante possa ingressar no sistema. Propõe-se que a urgência da correcção da presente situação beneficie de um apoio vigoroso por parte do Conselho Nacional de Educação.

Recomenda-se, ainda, que a publicação do Estatuto revisto seja seguida, de imediato ou dentro de um prazo muito curto, de um Regulamento onde se explicita o conjunto de indicadores materiais capazes de traduzir as condições mínimas a verificar para o funcionamento de cursos conducentes a graus académicos: indicadores esses relacionados tanto com recursos humanos, como financeiros, como técnicos ou físicos.

Na mesma linha de pensamento, considera-se essencial para o cumprimento dos objectivos gerais do Estatuto (e designadamente os relacionados com a procura de uma melhoria de qualidade de ensino) que seja conferida prioridade elevada à publicação de legislação respeitante ao sistema e metodologia de avaliação a aplicar ao sector, tanto na vertente de ensino superior público, como no particular e cooperativo.

Importa avaliar o Ensino Superior, Público e Privado.

Urge aplicar e fazer aplicar o estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo. Importa regulamentá-lo, de modo a melhorarem-se as condições objectivas para essa aplicação, de forma não discricionária.

Deve sublinhar-se que a actual iniciativa ministerial não responde ainda a estas últimas necessidades. Por conseguinte o Conselho Nacional de Educação recomenda que sejam tomadas as indispensáveis medidas legislativas, visando a satisfação destas necessidades, tão rapidamente quanto possível.

O Conselho Nacional de Educação recomenda ainda que sejam criados urgentemente mecanismos apropriados de acção social escolar no Ensino Superior Particular e Cooperativo.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 14 de Julho de 1993
O Presidente, *Eduardo Carrega Marçal Grilo*.

Declaração de voto - Abstivemo-nos e não votámos contra na votação final sobre o presente parecer, considerando as alterações que foram introduzidas nas respectivas conclusões e que colocam o Governo perante as suas responsabilidades numa matéria em que se verifica uma modificação da legislação vigente, sem que esta tenha sido cabalmente aplicada e regulamentada. Constitui um mau princípio fazer leis que não se aplicam e substituí-las por outras, cujas motivações, sentido e alcance não são devidamente justificados. No caso do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, o Conselho Nacional de Educação pronunciou-se em tempo oportuno sobre o projecto que veio a transformar-se em diploma legislativo. Infelizmente, várias circunstâncias levaram a que o Estatuto não fosse aplicado nem regulamentado. Surgiu então, em determinado momento, um texto da responsabilidade do Ministério da Educação, como se não houvesse legislação em vigor - facto absolutamente inaceitável não só pela sua orientação centralista e burocrática, mas também pela sua natureza anómala. Perante as reacções suscitadas, reconsiderou o Governo a sua posição e enviou um articulado ao Conselho, limando algumas arestas mais agrestes do documento anterior. Não ficou, porém, realmente justificado o motivo da apresentação de um novo diploma, sem que o anterior tenha sido posto em prática. Se havia aperfeiçoamentos necessários a fazer na especialidade eles deveriam ter sido introduzidos no diploma em vigor. O processo seguido não nos parece, pois, correcto. Sobretudo num momento em que não são claras as perspectivas do Governo sobre o desenvolvimento do ensino superior em Portugal, designadamente no tocante às relações entre os sectores público e privado e cooperativo.

O Conselho Nacional de Educação não pode deixar de salvaguardar a coerência das suas posições e o Executivo deverá preocupar-se não só em cumprir e fazer cumprir a legislação em vigor mas também em definir com clareza os objectivos gerais da política educativa numa perspectiva de desenvolvimento económico e social e de respeito intransigente pelos direitos dos cidadãos.- *Ana Benavente e Guilherme d'Oliveira Martins.*

Declaração de voto - Votei favoravelmente o parecer relativo à alteração do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, porquanto considero que se integra no âmbito do artº. 75º.2 da Constituição da República - "O Estado reconhece e fiscaliza o Ensino Particular e Cooperativo nos termos da Lei".

A fiscalização por parte do Estado tem como objectivo garantir a qualidade do ensino.

É pois de louvar a nova redacção proposta pelo Ministério da Educação para o artº. 31º. que prevê o encerramento compulsivo "quando o funcionamento decorre em condições de degradação pedagógica inequivocamente comprovada".

Urge produzir legislação idêntica aplicável ao Ensino Superior Público. O facto de ser *público* não garante por si só a qualidade.

Considero ainda uma omissão grave: que os alunos que frequentam o Ensino Superior Particular e Cooperativo (por falta de vagas no público) e cujas capitações os isentariam do pagamento de propinas no Ensino Superior Público, sejam penalizados no Ensino Superior Particular.

Nessas circunstâncias, deveria caber ao Estado, em nome da igualdade de oportunidades, a responsabilidade pelo pagamento integral das propinas dos referidos alunos.- *Maria João Boléo Tomé.*

Declaração de voto - Reconheço que este parecer tem qualidade e poderia subscrever a quase totalidade das suas conclusões. Mas isso não basta para não me ver forçado a cessar neste preciso momento as minhas funções no Conselho Nacional de Educação, pois o projecto

sobre o qual o parecer incide é inteiramente contrário às razões por que aceitei os convites dos Ministros Roberto Carneiro e Diamantino Durão e, também, porque o julgo contrário à doutrina que o Conselho Nacional de Educação já firmou sobre a liberdade de ensino. Razão têm os que, tendo votado contra essa doutrina, apoiam agora este projecto contra a liberdade de ensino.

Bastaria isto como declaração de voto. Apenas algumas explicações adicionais.

1. As alterações propostas para o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo representam, em geral, excesso de burocracia, condicionamento burocrático da iniciativa privada ou cooperativa, centralismo escolar. Não é esse o caminho da educação "europeia", para usar o chavão habitual; ao invés, a qualidade educativa depende da descentralização de decisões no âmbito de regras claras e não burocráticas, sendo os resultados aferidos por uma combinação de procura (das famílias), de avaliação científica (pela comunidade académica) e inspecção administrativa e pedagógica (do Ministério). Se o actual Estatuto bem podia - e podia! - ser aligeirado no aspecto processual, o caminho por que se vai é o oposto. Pela primeira vez se contraria o avanço da liberdade escolar em Portugal, que vem ocorrendo desde 1979: se o projecto avançar, marcará o fim ou a paragem dessa importante transformação modernizadora do nosso sistema de ensino. E criará uma barreira burocrática pela qual passará... quem a Administração escolher, como antigamente.

2. Diz o Parecer, e bem, que o que importa é aplicar (incluindo a fiscalização) e regulamentar a lei vigente, o que até agora se não fez. Consideraria conforme ao princípio da liberdade de ensino as seguintes directrizes principais:

- a) Garantia da real liberdade de escolha das famílias, aproximando a situação efectiva da igualdade de oportunidades. Sobre isso, nada há.
- b) Criação de condições de igualdade entre as instituições públicas e privadas, não exigindo mais a umas que a outras (como ocorre

neste projecto) e criando condições para a formação de docentes qualificados no subsector privado e cooperativo. Sobre isso piora-se.

- c) Funcionamento da inspecção pedagógica e administrativa (no ensino superior o Ministério não tem, obviamente, competência científica!) e aplicação, se for caso disso, das sanções legais (que existem!), nomeadamente por se não cumprirem disposições legais graves, como as que exigem aos docentes qualificações e trabalho efectivo.
- d) Avaliação independente e objectiva das instituições.
- e) Respeito absoluto, quando cumpridas as normas legais, que hão-de ser claras, precisas e gerais, pela iniciativa e autonomia de decisão das instituições e dos seus promotores. Eis, neste domínio, outro importante passo atrás.

3. As alterações propostas vão, em geral, no sentido oposto - que o mesmo é dizer: no sentido oposto à liberdade de ensino. Por ela continuarei uma já antiga luta. Por este caminho, portanto, não posso ir.-
António de Sousa Franco.

Declaração de voto - Sem deixarmos de reconhecer o esforço efectuado pelo Exmo. Senhor Relator no sentido de, com a elegante redacção dada à versão final do projecto de parecer, que o Conselho acaba de aprovar por maioria, procurar obter o maior consenso possível, o que nos permitiria poder subscrever algumas das suas principais conclusões, não votámos, no entanto, favoravelmente o parecer, fundamentalmente pelos seguintes motivos:

1. Não concordamos com o sentido geral do parecer quando o mesmo admite o carácter "permissivo" do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo em vigor e considera que se justifica o teor geral do projecto de revisão sobre que se pronuncia.
2. Consideramos, aliás, que o projecto de alterações ao Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, sobre que incide o parecer

agora aprovado por este Conselho, contraria substancialmente a filosofia inerente ao Decreto-Lei nº.271/89, de 19 de Agosto, que consagrou quase integralmente o teor do anterior parecer deste Conselho, apresentado sob a forma de um projecto alternativo ao projecto do Governo sobre que então foi chamado a pronunciar-se.

3. Pensamos que o Decreto-Lei nº. 271/89, de 19 de Agosto, constitui um quadro adequado para o desenvolvimento do sector do ensino superior particular e cooperativo e, em tão curto período de vigência, não se descortinam razões válidas e transparentes que justifiquem alterações pontuais em alguns artigos que, na generalidade, não irão contribuir para a melhoria da situação actual e futura, em face de uma realidade que sempre se sobreporá a normas legais que não sejam ajustadas.

Não se pode modificar uma realidade por meio de diplomas legais mas sim agindo sobre ela com medidas correctoras, tomando como linha orientadora um conjunto coerente de princípios que se enquadrem num verdadeiro plano estratégico de desenvolvimento do ensino superior português.

4. O que será necessário é aplicar e regulamentar o Estatuto em vigor, dotando os Serviços do Ministério da Educação de condições que lhe permitam, num primeiro momento, apreciar convenientemente, de acordo com as exigências da Lei, os projectos que lhe são apresentados tendo em vista a criação de instituições e o reconhecimento oficial de cursos de ensino superior particular e cooperativo e, num segundo momento, acompanhar e fiscalizar o funcionamento das instituições reconhecidas.

5. De resto, parece-nos difícil de apreciar as alterações propostas para o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo na ausência de esclarecimentos sobre a posição do Ministério da Educação relativamente, entre outros aspectos, aos seguintes:

- a) Política de desenvolvimento do sistema binário do ensino superior português e do papel que está reservado ao ensino superior particular e cooperativo no nosso País;

- b) Se é certo que o ensino superior particular e cooperativo é expressão da liberdade de aprender e ensinar constitucionalmente consagrada, também é verdade que o rápido crescimento do número de instituições e cursos criados se ficou a dever à incapacidade do Estado de satisfazer a procura do ensino superior. Interessaria saber se o Estado considera o ensino superior privado um "mal necessário" ou se está efectivamente disposto a contribuir com realismo para o seu desenvolvimento e melhoria, permitindo-lhe definir o seu próprio projecto;
- c) Em face da fraqueza da sociedade civil e da debilidade económica e cultural do País e tendo em conta o funcionamento dos sistemas de ensino superior privado existentes em países com diferentes graus de desenvolvimento, estudou-se o modelo ou modelos de criação e funcionamento de um sector privado do ensino superior em Portugal que pudesse ser proposto à consideração da iniciativa privada reveladora de seriedade e com vocação para se dedicar a uma actividade tão exigente como é o ensino superior?
- d) Grau admissível de intervencionismo estatal num sector de actividade privada e legitimidade para impor modelos de gestão análogos aos que são adoptados no sector público (e que estão longe de ter provado a sua eficácia) e estabelecer normas mais exigentes para as instituições privadas do que para as públicas, algumas sem possibilidades de serem cumpridas perante a situação real do país, designadamente no que se refere à escassez de recursos humanos devidamente qualificados;
- e) Interessaria, antes de se proceder a alterações legislativas, investigar as verdadeiras causas da tão apregoada falta de qualidade de ensino superior particular e cooperativo, esclarecendo objectivamente em que medida se filiam em insuficiências ou deficiências estruturais do Decreto-Lei nº.271/89, de 19 de Agosto, ou na sua inadequada aplicação.

Jacinto Jorge Carvalho , Frederico Valsassina Heitor e Amadeu Pinto.

Declaração de voto - Abstive-me, na votação do parecer proposto ao Conselho Nacional de Educação, pelas razões seguintes:

As alterações propostas, só podem ser analisadas pontualmente e de acordo com objectivos de uma regulamentação e aplicação futura supostamente mais eficaz no que respeita ao aumento da qualidade do Ensino Superior Particular e Cooperativo. O que é importante.

Porém, podem também ter o efeito contrário, podendo vir a constituir, no futuro, bases para uma intervenção governamental no sector, contrária ao espírito constitucional e à própria Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo que o Estatuto em vigor respeita.

Por carência de justificação política de algumas alterações propostas e do enquadramento desta medida, de nítida gestão do sector, na Política do Ensino Superior em Geral e nomeadamente do Ensino Particular e Cooperativo, fica assim invertido o papel do Conselho Nacional de Educação: manifesta-se sobre medidas de gestão concreta de uma política que desconhece, na carência de informações solicitadas sobre essa política (PDR, Orientação do acesso ao Ensino Particular, política de subsídios) e que não lhe foram fornecidas, incorrendo assim na possibilidade, ao votar favoravelmente o parecer, de contribuir gravemente para mudanças do espírito e conteúdo de leis constitucionais anteriormente aprovadas - *Teresa Ambrósio*.