



DEPARTAMENTO DE DIREITO
DOUTORAMENTO EM DIREITO
ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

**LIBERDADE DE APRENDER E ENSINAR: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO
REGIME JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR EM
PORTUGAL**

Tese para a obtenção do grau de Doutor em Direito

Autor: Paulo Jorge Assunção

Orientadores: Professor Doutor Paulo Pulido Adragão e Professor Doutor Diogo Leite de Campos

Número do candidato: 19860960

Julho de 2024

LISBOA

À minha Mãe.

Ao meu Pai.

Agradecimento

Ao Senhor Doutor Paulo Pulido Adragão, orientador principal, agradeço a gentileza com que me recebeu na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, anuindo a um pedido que apenas honra quem o fez; e a constante disponibilidade demonstrada nas muitas sessões de trabalho realizadas. O texto beneficiou, sem dúvida, da sua competente orientação, mas, mais importante, eu beneficiei da sua amizade.

Também ao Senhor Doutor Diogo Leite de Campos, de quem fui aluno na licenciatura, no já distante ano lectivo 1982-83, e novamente aluno no menos distante curso de doutoramento, que sempre acompanhou o presente trabalho, agradeço os conselhos e a amizade, que de tantas formas se manifestou, nos últimos quarenta anos.

Agradeço, também, aos meus Colegas e aos meus Professores na Universidade Autónoma de Lisboa ‘Luís de Camões’, sendo-me, seguramente, permitida a especial homenagem ao Senhor Doutor António Carlos dos Santos (†).

Expresso, ainda, aleatoriamente e sem particularizar razões, a minha gratidão às Senhoras Doutoradas Teresa Gomes Teixeira, Vanda Salgado dos Reis e Maria Ivone d’Ornellas e aos Senhores Doutores Gonçalo Portocarrero de Almada, António Santos Carvalho, João Pedro Graça (†), Manuel Abrantes Pedro, Augusto Ferreira do Amaral, Fernando José Bronze, Jaime Pereira dos Santos, António Camilo Ribeiro, Manuel Pinto de Abreu, Diogo d’Oliveira Martins e João Bettencourt da Câmara (†) – extensiva aos Colegas advogados que me facilitaram o acesso a jurisprudência e a livros muito antigos.

É também devido o preito pessoal ao Reitor Emérito, Senhor Doutor Justino Mendes de Almeida (†), que desde 1978 até à sua partida em 2012 foi um amigo constante e cuja devoção à liberdade de aprender e ensinar prossegue nascente de inspiração.

Por fim, mas talvez devesse ser no início, agradeço à minha Mulher, por tudo o que as palavras não exprimem e que, aliás, se usadas, apenas diminuiriam.

Não é despidendo frisar que os erros e omissões desta dissertação apenas a mim se devem.

Resumo

A investigação visada neste trabalho incide sobre o regime jurídico das instituições de ensino superior, em Portugal, centrada no procedimento de avaliação e acreditação, tendo em conta as normas dos artigos 43º e 76º da Constituição. Pretende-se questionar a validade jurídica do quadro normativo desenhado pela reforma legislativa de 2006-2007, o qual pode atentar contra a autonomia universitária e, por isso, contra a liberdade de aprender e ensinar.

Palavras-chave: autonomia universitária; avaliação e acreditação; liberdade de aprender e ensinar; dignidade da pessoa humana

Abstract

The research aimed at in this work focuses on the evaluation and accreditation procedure provided for in the legal regime of higher education institutions in Portugal, taking into account the standards of articles 43 and 76 of the Constitution. The aim is to question the legal validity of the normative framework designed by the 2006-2007 legislative reform, which could undermine university autonomy and, therefore, the freedom to learn and teach.

Keywords: university autonomy; assessment and accreditation; freedom to learn and teach; dignity of the human person

**Título: “Liberdade de Aprender e Ensinar: Uma Análise Crítica do
Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior em Portugal”**

Introdução	12
1. Delimitação do objecto	12
2. O que fica fora deste trabalho	15
3. Nota metodológica	17
4. Uma nota pessoal	18
Parte I	19
Breve referência histórica à Universidade e à instrução em geral	
1. Nota introdutória	19
2. Do Estudo Geral à Reforma Pombalina	22
3. Da Reforma Pombalina à I República	28
4. A I República	34
5. O Estado Novo	37
6. A Revolução de 1974	40
Parte II	45
A liberdade de aprender e ensinar no direito comparado	
Capítulo A – A liberdade de aprender e ensinar no mundo: contexto e pressupostos da comparação	45
1. Introdução – estado geral do problema	45
2. Justificação da escolha dos sistemas em confronto	59
Capítulo B – Apresentação do material a comparar	61
1. Alguns países do Espaço Europeu de Ensino Superior	61
I – Sistemas em que a acreditação institucional é obrigatória	61
a) Suíça	61
b) Áustria	62

c) França	63
d) Dinamarca	65
e) Itália	67
f) Espanha	68
g) Bélgica – Flandres	69
II – Sistemas sem acreditação institucional obrigatória	70
a) Alemanha	70
b) Bélgica — Federação Valónia-Bruxelas	72
c) Inglaterra	73
2. Brasil	75
3. Estados Unidos da América	77
Capítulo C – Confronto e avaliação crítica	81
1. O valor desta específica “liberdade” nos diferentes sistemas analisados	81
1.1 Quanto à intervenção da Administração Pública central	81
a) Sistemas com acreditação institucional	81
b) Sistemas sem acreditação institucional	82
c) Síntese comparativa quanto à intervenção da Administração Pública central	82
1.2 Quanto à autonomia universitária e ao ensino nos textos constitucionais	85
a) Sem reservas ou limites	85
b) Com reservas ou limites	85
c) Sem referências à autonomia universitária nos textos constitucionais	85
d) Sem quaisquer referências	86
e) Síntese comparativa quanto à autonomia universitária e ao ensino nos textos constitucionais	86
2. Conclusão: a busca de uma comum intencionalidade normativa	88

Parte III 90

A liberdade de aprender e ensinar no direito português

Capítulo A – A evolução histórico-constitucional da liberdade de aprender e ensinar em Portugal 90

- 1. O ensino nas constituições portuguesas de 1822 a 1933 90
 - a) Constituição de 1822 90
 - b) Carta Constitucional de 1826 91
 - c) Constituição de 1838 91
 - d) Constituição de 1911 92
 - e) Constituição de 1933 92
 - f) Constituição de 1933 – 2ª alteração 93
 - g) Constituição de 1933 – 7ª alteração 94
 - h) Constituição de 1933 – 9ª alteração 94
- 2. Análise crítica 94

Capítulo B – A tutela da liberdade de aprender e ensinar no regime da Constituição de 1976 99

- 1. O debate: Assembleia Constituinte e revisão constitucional 99
 - 1.1 Nota introdutória 99
 - 1.2 O ambiente político da Assembleia Constituinte 101
 - 1.3 Considerações técnicas gerais 104
 - 1.4 A evolução da liberdade de aprender e ensinar na Constituição de 1976 107
 - 1.5 O debate – 1975-1997 117
 - a) Liberdade de aprender e ensinar: incumbência do Estado ou prerrogativa pessoal dos cidadãos? 117
 - (i) Na Assembleia Constituinte 117
 - (ii) Na 1ª Revisão Constitucional (1982) 121

(iii) Na 2ª Revisão Constitucional (1989)	123
(iv) Na 4ª Revisão Constitucional (1997)	124
b) Conclusão	127
2. A Universidade Livre, primeira universidade de iniciativa privada (e referência à Universidade Católica, como caso específico)	129
2.1 Nota introdutória	129
2.2 Breve história da Universidade Livre	132
2.3 Nota final	141
a) A armadilha jurídica	141
b) Epitáfio	148
3. A liberdade de aprender e ensinar em reserva de lei	152
4. O Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo – do Decreto-Lei nº 100-B/85, de 8 de Abril, ao Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro – e a Lei da Autonomia das Universidades – Lei nº 108/88, de 24 de Setembro	158
5. A administração pública do ensino superior e a dicotomia ensino público/ensino privado	166
Capítulo C – A “Declaração de Bolonha”	180
1. A <i>Declaração de Bolonha</i> de 1999 e as “declarações” seguintes: o Espaço Europeu de Ensino Superior	180
2. O debate sobre a <i>Declaração de Bolonha</i> em Portugal	185
a) Debate	185
b) Uma síntese: texto e pretexto	196
Capítulo D – O caso português – a “Reforma de Bolonha” na legislação nacional	199
1. O Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de Fevereiro	199

2. A reforma de todo o quadro legal do ensino superior operada pelo XVII Governo Constitucional, designadamente, o novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro	200
a) Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março	200
b) Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto	205
c) Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro	206
d) Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro	228
3. Uma visão crítica da reforma	228

Capítulo E – Especificidades da relação entre o Estado e os agentes educativos em Portugal

1. Nota justificativa da inserção do presente capítulo	230
2. Razão de ordem	232
3. A hegemonia do Estado na programação da cultura (o caso paradigmático da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro)	232
3.1 Nota prévia	232
3.2 Introdução	233
3.3 Nota sobre a Ortografia	235
3.4 Um debate político	237
3.5 As reformas ortográficas	242
3.6 O problema jurídico	247
(i) primeira inconstitucionalidade	247
(ii) segunda inconstitucionalidade	248
(iii) terceira inconstitucionalidade	249
(iv) quarta inconstitucionalidade	251
(v) quinta inconstitucionalidade	254
(vi) sexta inconstitucionalidade	254

3.7	Conclusão	256
4.	A hegemonia do Estado na programação da ciência (a Fundação para a Ciência e a Tecnologia) e do ensino superior (a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior)	258
4.1	A Fundação para a Ciência e a Tecnologia	258
4.2	A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)	260
4.2.1	Natureza jurídica da A3ES	260
	a) Enquadramento dogmático	260
	b) Três linhas de força do diploma instituidor da A3ES: independência, intervenção monopolista, função <i>legislativa</i> (e <i>quase-jurisdicional</i>)	278
	c) Conclusão acerca da natureza jurídica da A3ES	284
4.2.2	Missão da A3ES	284
	a) Introdução	284
	b) Os critérios da avaliação e o pensamento dos avaliadores	286
	c) Um problema de Direito?	302
4.3	Conclusão	312
	Parte IV	314
	Construção dogmática: a liberdade de aprender e ensinar e a dignidade da pessoa humana	
1.	Dimensão ontológica do problema: a dignidade da pessoa humana	314
(i)	Introdução	314
(ii)	Uma perspectiva metodológica jurisprudencialista do Direito	315
(iii)	E pode a <i>igualdade</i> ser política e não jurídica, isto é, pode o (aparentemente) <i>jurídico</i> reduzir-se ao (realmente)	

<i>político?</i> – breve excurso	325
(iv) Pessoa Humana e validade do Direito	335
2. A liberdade de aprender e ensinar, na sua dimensão de garantia	341
Parte V	352
Conclusões	
Bibliografia	359
Anexo	

Introdução

A Universidade portuguesa já completou 735 anos de vida. Poderá pensar-se que, com esta idade, a sua autonomia é inquestionável. Mais jovem, mas a caminho dos 50 anos, a Constituição da República Portuguesa proclama a liberdade de aprender e ensinar e a autonomia universitária. A suspeita de que nem a autonomia universitária nem a liberdade de aprender e ensinar correspondem, na realidade nacional, ao optimismo literal da Constituição – nem mesmo na Lusa Atenas – foi o ponto de partida desta investigação.

1. Delimitação do objecto

O nº 1, do artigo 43º, da Constituição da República Portuguesa (CRP), afirma que é garantida a liberdade de aprender e ensinar. A partir deste mote, de largo espectro, cingimos o tema desta dissertação ao regime jurídico das instituições de ensino superior e, dentro deste, à parte respeitante à Universidade. E, num segmento mais fino, ao regime jurídico da avaliação da Universidade.

No âmbito que importa para o presente trabalho, o regime jurídico das instituições de ensino superior inclui a Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro (conhecida como Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, designação imprópria, pois não esgota o regime, sendo, apenas, uma das suas partes), a Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto, e o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro. Exclui-se, portanto, tudo o que incide sobre o ensino universitário não integrado e o ensino politécnico e, também, a parte relativa à organização interna das universidades – embora, quando julgemos apropriado, seja mencionada.

O nº 2, do artigo 43º, da CRP, proíbe a programação, pelo Estado, da educação e da cultura. E o nº 2, do artigo 76º, da CRP, afirma a autonomia das universidades, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino. São estes preceitos e o atrás referido (ou seja, o nº 1 e o nº 2, do artigo 43º, e o nº 2, do artigo 76º, da CRP) que constituem a referência constitucional para a análise do regime jurídico da avaliação das universidades.

A Parte I é uma nota histórica, muito selectiva, onde se pretende encaminhar o raciocínio no sentido de uma crítica à actuação do Estado português no seu relacionamento com a Universidade. A chamada *Reforma Pombalina* de 1772 – que, na verdade, é designada como “Fundação da Universidade de Coimbra”, pelo Rei D. José – é, na perspectiva desta dissertação, o momento de ruptura com a tradição de autonomia da Universidade portuguesa, não por ser a primeira vez que essa autonomia se deparou com constrangimentos, mas porque, supomos que sem precedente nacional, foi assumido pelo poder político – “pela miopia pseudo-ilustrada de Pombal”, como lhe chama Manuel Ferreira PATRÍCIO¹ – um programa ideológico de sistemática conversão da Universidade em mera repartição administrativa ao serviço do Estado. Antes, a nota histórica começa por mergulhar, muito brevemente, no passado remoto da Universidade portuguesa e, depois da aludida referência ao período pombalino, prossegue, até à actualidade, sempre orientada pela mesma ideia: o Estado, perdida a inocência, entre 1759 e 1772, nunca deixou de tentar apropriar-se da instrução, ainda que, no período considerado, não se tenha repetido uma agressão tão evidente à autonomia universitária. Do período liberal até ao Estado Novo, o tratamento dado à Universidade é sumário, apenas com breves referências ao Decreto com força de Lei, de 19 de Abril de 1911, que aprovou as Bases da Nova Constituição Universitária, e ao Decreto nº 18717, de 2 de Agosto de 1930, que aprovou o Estatuto da Instrução Universitária.

Na Parte II, trata-se da comparação de sistemas jurídicos, exclusivamente focada na avaliação das universidades. Os sistemas escolhidos são aqueles que, por alguma proximidade, geográfica ou histórica, habitualmente são confrontados com o sistema português². Tivemos sempre presente que a referência central no raciocínio comparatístico deveria ser a autonomia universitária, enquanto expressão da liberdade de

¹ O filósofo e Professor Catedrático da Universidade de Évora usou esta formulação em *As repercussões das filosofias do totalitarismo na educação*, em RAMOS, Francisco Martins, SILVA, Carlos Alberto da, MARUJO, Maria Noémi (coord.), *Homenagem ao Professor Augusto da Silva*, Universidade de Évora – Departamento de Sociologia, Évora, 2000, p. 452.

² O quadro normativo considerado é o de 2023, nas datas assinaladas no local próprio de cada referência. Não foi possível acompanhar as eventuais alterações posteriores.

aprender e ensinar, a qual, em Portugal, consideramos obliterada pelo poder absoluto do Estado.

A Parte III é o centro do debate.

No Capítulo A, transcrevem-se as normas constitucionais relativas à instrução, presentes nas constituições portuguesas de 1822 a 1933, seguidas de uma análise crítica.

No Capítulo B, depois de uma apresentação das circunstâncias em que a Constituição de 1976 foi elaborada, é dado especial relevo ao debate parlamentar, na Assembleia Constituinte e na Assembleia da República (nas revisões constitucionais), na parte em que incidiu sobre a educação. Segue-se uma referência histórica ao surgimento da primeira universidade privada, após o que se inicia a análise aos vários diplomas legais que enquadram a autonomia (ou a sua ausência), seja a das universidades privadas, seja a das universidades públicas. Aqui se conclui pela perda de autonomia das segundas e pela permanente falta de autonomia das primeiras.

O Capítulo C é dedicado à Declaração de Bolonha. Além de um breve resumo do surgimento desse documento, referenciam-se vários depoimentos de personalidades académicas, temporalmente situados antes do início da reforma legislativa de 2006/2007. Conclui-se este capítulo com um comentário crítico à recepção da Declaração de Bolonha em Portugal.

O Capítulo D – que, de algum modo, se pode considerar o fulcro da dissertação – é dedicado à reforma legislativa empreendida pelo XVII Governo Constitucional. É onde se analisa o regime jurídico das instituições de ensino superior, designadamente, a Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, além do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, e da Lei 38/2007, de 16 de Agosto. O Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro, que cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, aprovando os respectivos estatutos, passa para o capítulo seguinte.

O Capítulo E constitui o complemento do anterior e é nele que se concretiza o enunciado inicial (da Parte I), quanto ao problema histórico da relação do Estado com a

Universidade. O Estado ocupou a Universidade portuguesa, pela primeira vez, no terceiro quartel do século XVIII. E fê-lo, de novo, no início do século XXI. Não há outro modo de dizer as coisas. E não é possível negar aquilo que nos aparece como evidente, como se verá.

Na Parte IV tematiza-se o problema do Direito, de uma perspectiva jurisprudencialista, e da autónoma construção da Pessoa Humana, conforme a metodologia própria do Direito, seguindo-se uma sintética abordagem da constitucionalizada liberdade de aprender e ensinar, onde se conclui que essa liberdade – que é formalmente garantida, sem derrogações – se projecta na “autonomia” universitária, tanto quanto se projecta na “adequada avaliação da qualidade do ensino”, o que coloca em crise a validade da ordem vigente.

2. O que fica fora deste trabalho

Em 2019, na Província de Ontário, Canadá, foram queimados milhares de livros infantis, por serem racistas³. Sob essa e outras acusações (além do racismo, também há o sexismo, a ofensa da identidade de género, as alterações climáticas...), uma boa parte da literatura infantil e juvenil tem sido escondida, proibida ou queimada, nos países livres e democráticos.

Não estamos a tratar de literatura pornográfica ou obscena, nem da biografia de Jack, o Estripador, mas de livros de Goscinny, Uderzo, Hergé ou Enid Blyton, entre dezenas de outros, que foram a leitura básica dos avós das crianças que foram obrigadas a assistir a esse *auto-de-fé*.

É preciso notar que não se trata, como nas tiranias que a História descreve, de proteger o tirano da má influência que os livros possam exercer sobre o povo — essa ainda seria uma forma de enaltecimento dos livros, os quais são bons e, por isso,

³ Cf. <https://sol.sapo.pt/2021/09/19/livros-queimados-um-desejo-de-reescrever-a-historia/>, página consultada em 20 de Setembro de 2021, e <https://visao.pt/atualidade/mundo/2021-09-09-livros-de-asterix-e-tintin-destruidos-no-canada-por-ofenderem-os-povos-indigenas/>, página consultada em 13 de Setembro de 2021.

perigosos. Nada disso. É precisamente o inverso. Não existe qualquer tirano. Quem está a ser protegido é o aluno, porque os livros são maus⁴. Não é difícil supor que se aos dez anos se queimam o *Noddy* ou a *Pocahontas* aos vinte se queimarão *Anna Karenina* ou *A Cidade e as Serras*.

Para que isto seja possível, para que a distopia de Ray BRADBURY, em *Fahrenheit 451*⁵, se materialize, é indispensável que o poder político suporte tais actos, seja pela iniciativa, seja pela inacção.

Este tema assenta bem no debate acerca da liberdade de aprender e ensinar. Mas tem de ficar ausente desta dissertação, ainda que a Universidade seja um dos palcos onde se trava o combate contra o novo obscurantismo (que se anuncia inclusivo e emancipatório), como nos conta Rodney STARK, logo a abrir, em *O Triunfo do Ocidente*⁶.

E tem de ficar ausente porque a abordagem que pretendemos é normativa. Estamos a tratar da preclusão, por acção do Estado-Legislator, da autonomia universitária e não do encerramento da liberdade académica no âmbito mais vasto, e qualitativamente diverso, da anulação da liberdade de pensamento na comunidade onde a Universidade vive.

Ou onde a Universidade morre.

⁴ Talvez o *deficit* cognitivo resultante de uma vida sem livros seja o *superhavit* de alguém. Afinal, “quem vende muletas precisa de coxos” – VANEIGEM, Raoul, *Aviso aos alunos do básico e do secundário* (trad. Júlio Henriques), Antígona, Lisboa, 1996, p. 78.

⁵ BRADBURY, Ray, *Fahrenheit 451* (trad. Mário-Henrique Leiria), Livros do Brasil, Lisboa, 1956.

⁶ STARK, Rodney, *O Triunfo do Ocidente – A verdadeira história de uma vitória fundada na Razão, Ciência e Liberdade* (trad. Rui Santana Brito de *How The West Won – The Neglected Story of the Triumph of Modernity*), 1ª ed., Guerra e Paz Editores, Lisboa, 2014, p. 9. Sobre o *wokismo* e o fim da liberdade de expressão nas universidades norte-americanas, DERSHOWITZ, Alan, *Cancel Culture*, New York, 2020. E, sobre o mesmo tema, a propósito da Reitora da Universidade de Harvard, Claudine Gay, <https://observador.pt/programas/contra-corrente/o-wokismo-ameaca-destruir-as-nossas-universidades/>, página consultada em 9 de Janeiro de 2024. Uma visão antecipatória do obscurantismo progressista pode encontrar-se em BLOOM, Allan, *The Closing of the American Mind*, Simon & Schuster, New York, 1987.

3. Nota metodológica

O título desta dissertação remete, directamente, para normas positivas: o artigo 43º da Constituição e a Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro.

Porém, essa remissão é, parcialmente, equívoca. Desde logo, porque “a liberdade de aprender e ensinar” que nos ocupa é exclusivamente centrada na autonomia universitária. Depois, porque o regime jurídico sob crítica é apenas o da “adequada avaliação da qualidade do ensino” a que se refere a parte final do nº 2, do artigo 76º, da Constituição.

A bibliografia⁷ e demais documentação usadas são, maioritariamente, de juristas portugueses, como é natural, alguns dos quais se ocupam expressamente da liberdade de aprender e ensinar ou da autonomia universitária. Como veremos, confrontam-se perspectivas diferentes, não necessariamente antagónicas.

Mas, a investigação acabou por impelir o trabalho para a reflexão filosófica da fundamentação da liberdade de aprender e ensinar na “dignidade da pessoa humana”, apresentada no artigo 1º da Constituição como base da República.

Além de autores do Direito, houve que recorrer aos de outras áreas do conhecimento. Aliás, sendo um tema vivo, porque actual, e por vezes polémico, porque politicamente relevante, vai recebendo contributos valiosos de autores a quem interessam a História, a Pedagogia e a Política. Por isso, além de artigos científicos, vão surgindo outros de divulgação de ideias na imprensa clássica ou na *internet*. O resultado final dá conta dessa pesquisa mais alargada, a qual, nem sempre logradamente, se procurou contida.

De acordo com as normas regulamentares da Universidade, as teses de doutoramento não podem exceder quatrocentas páginas. Houve, portanto, que reduzir,

⁷ A apresentação dos Autores (no texto, nas notas de rodapé e na lista final de referências bibliográficas) bem como as respectivas citações seguem as normas formais imperativas constantes do Regulamento Geral dos Mestrados e Doutoramentos da Universidade Autónoma de Lisboa.

por vezes severamente, algumas partes do texto. As mais penalizadas foram a primeira (nota histórica) e a quarta (construção dogmática). A segunda parte é sintética e não havia como encurtá-la. A terceira parte era quase intocável, pois constitui o coração da dissertação – nela se apresenta, e se critica, a relação do Estado com a Universidade.

O Autor mais vezes citado é Fernando José Bronze. O privilégio do convívio quotidiano, como assistente durante vinte anos, tornou o seu magistério um inabdicável legado, que muito modestamente se cultivava.

4. Uma nota pessoal

Este trabalho pode parecer pessimista. Contudo, dele se pretende que transpareça uma preocupação: a de que a Universidade nunca peça liberdade condicional por bom comportamento.

Parte I

BREVE REFERÊNCIA HISTÓRICA À UNIVERSIDADE E À INSTRUÇÃO EM GERAL

1) Nota introdutória

Pretende-se, neste capítulo, enquadrar o problema da liberdade de aprender e ensinar no tempo actual da sociedade portuguesa, para melhor o compreendermos no plano normativo.

Mas há que fazer uma advertência: no período que vai de 1820 a 1974, existem 530 periódicos dedicados à educação e ao ensino, 900 biografias de autores que se dedicaram a esses temas, 2300 registos de publicações periódicas escolares, associativas e institucionais sobre temas pedagógicos e cerca de 5000 registos bibliográficos na mesma área de conhecimento⁸. Embora tenhamos lido algumas centenas desses textos, a que se somaram os de autores estrangeiros não incluídos naquele extenso rol, não temos a pretensão de acrescentar conhecimento, ou, sequer, de fazer a revisão do já consolidado, tarefas que escapariam ao plano deste trabalho, além de ocuparem um espaço incomportável para uma breve referência histórica.

A tudo isso acresce que, em coerência com o nosso propósito, empreendemos uma crítica sistemática em torno de um problema inicial, de que não nos queremos afastar. Assim, respigámos os textos que melhor serviam esse intento, criando uma *petite histoire*, inscrita na vastíssima História do Ensino em Portugal.

Começar esta nota histórica com as Reformas Pombalinas seria uma omissão pouco acertada, pois a Universidade portuguesa teve o seu início no Século XIII e cinco séculos não são, propriamente, um pormenor. No entanto – mais uma vez, recordando o

⁸ Cf. NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente. Histórias da Educação*, Edições Asa, Porto, 2005, p. 22. NÓVOA, António é o coordenador da monumental obra de referência *A imprensa de educação e ensino. Repertório analítico (séculos XIX-XX)*, Instituto de Inovação Educacional, Lisboa, 1993.

fio condutor deste trabalho –, esse é o momento em que o Estado ocupou a Universidade, isto é, a criação do novo conhecimento e a sua transmissão passaram a constituir uma mera função do poder soberano.

Por isso, a riquíssima informação historiográfica acerca da génese e do desenvolvimento da instrução, e especialmente da Universidade, em Portugal, de que a obras de Guilherme BRAGA DA CRUZ⁹ e Rómulo de CARVALHO¹⁰ são referências sempre presentes, fica aqui em *deficit*, mas sem prejuízo de uma alusão inicial ao modo como se foi desenvolvendo a relação entre o poder político e a Universidade, em Portugal, até à segunda metade de setecentos.

Para tanto, socorremo-nos, também, entre outras, da importante obra *A Universidade de Coimbra – Esboço da sua História*, de Mário BRANDÃO e M. Lopes d’ALMEIDA, muito útil quanto à preciosa documentação dos factos, mas a que censuramos a forte tonalidade panegírica quando o assunto é a entrada do Estado Absoluto pela *Porta Férrea*, sob o olhar de Minerva – veja-se, paradigmaticamente, que os Autores lamentam a perda de autonomia da Universidade na Dinastia de Aviz¹¹, por causa da nomeação de uns lentes ou da atribuição de um Estatuto, mas enaltecem a acção do Rei D. José e do Ministro Pombal, os quais

“eram zelosíssimos dos privilégios universitários e nunca deixaram que qualquer autoridade ou pessoa os atropelasse ou postergasse”¹², com o pormenor de resultar, dos Estatutos, “excesso da imposição das doutrinas que os mestres professariam”¹³, assim como a determinação “da preparação para os cursos, do tempo e das disciplinas que nêles se deviam ensinar, do método e da ordem das lições, dos

⁹ CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial sobre a História da Universidade*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2008.

¹⁰ CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino em Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, 4ª edição, Lisboa, 2008.

¹¹ BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra – Esboço da sua História*, publicação da Universidade de Coimbra, por ordem do Senado Universitário, Coimbra, 1937, Parte I, p. 119.

¹² BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, cit., Parte II, p. 97.

¹³ *Idem*, p. 98.

exercícios e dos actos e exames, dos graus académicos, dos lentes e dos substitutos, das congregações e dos officios particulares de cada faculdade, etc.”¹⁴ e de ter sido necessário “afastar do serviço docente alguns professores”¹⁵, substituídos por “pessoal novo [...] integrado claramente no seu espírito”¹⁶, e, naturalmente, o rigoroso estabelecimentos dos livros permitidos e proibidos, pois “a censura [...] exercia-se com impeditivo afincado”¹⁷, registando-se que “[a] reforma pombalina, ao *magister dixit* tradicional, substituiu uma autoridade mais estrita e mais forte, para que a predilecção pela liberdade conceptual não influenciasse os estudantes, e através dêles, necessariamente, toda a vida política e moral”¹⁸.

Evidentemente, não ignoramos que a objectividade em História depende sempre da subjectividade do historiador¹⁹. Mas, interessando para este trabalho a abordagem normativa dos factos conhecidos, temos de concluir – também correndo o risco da subjectividade, mas em boa companhia²⁰ – que a Reforma Pombalina foi a primeira em que, mais do que a administrativa ou a financeira, foi suprimida a autonomia científico-pedagógica.

Usaremos as palavras ‘instrução’ e ‘educação’ com significados distintos, respeitando o modo como foram entendidas no século XIX e na primeira metade do século XX:

¹⁴ *Idem*, p. 99.

¹⁵ *Idem*, p. 90.

¹⁶ *Idem, Ibidem*

¹⁷ *Idem*, p. 110.

¹⁸ *Idem, Ibidem*

¹⁹ “Não devemos esquecer, ao lermos escritos históricos de outras épocas, que os modos de vivência dos tempos idos aparecem, necessariamente, deformados pela maneira como viveu o investigador ou o historiador que os descreveu ou pelas maneiras de viver de outros homens seus contemporâneos. [...] A interpretação histórica não consegue assim isentar-se de influências das culturas do historiador e dos estratos sociais que o rodeiam” – PINTO, Francisco de Paula Leite, *Essa palavra “Universidade”!*, Análise Social, Vol. 6, 20/21, Lisboa, 1968, p. 24.

²⁰ “O Estado não se limita a interferir na vida administrativa da Universidade, como nos velhos tempos de D. João III. [...] Organiza, para cada cadeira, um programa minucioso, apontando *pari passu* as matérias que devem ser ensinadas e as matérias que deve evitar-se que o sejam, as correntes doutrinárias que devem ser perfilhadas como verídicas e as que devem ser rejeitadas como falsas” – CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial...*, cit., p. 30. No mesmo sentido, FERRER-CORREIA, A., *Sobre o Problema das Autonomias Universitárias*, Serviço de Documentação e Publicações, Universidade de Coimbra, 1981, pp. 14-15.

“A educação é mais ampla que a instrução porque abrange todos os meios de desenvolver e cultivar todas as faculdades do homem, segundo os fins para que as recebemos da natureza; a instrução porém é um desses meios, destina-se a exercitar só uma especie dessas faculdades, isto é, as intellectuales”²¹.

2) Do Estudo Geral à Reforma Pombalina

Não é possível colocar como objecto de análise a liberdade de aprender e ensinar nos tempos medievais nos mesmos termos em que o fazemos hoje, sendo que, mesmo hoje, o conceito não é unívoco²².

Numa época em que a própria ideia de *sociedade* era outra (que, verdadeiramente, é incomparável com a actual), a liberdade individual só pode ser compreendida por referência às instituições que enquadravam o pensar e o agir dos europeus²³. É a comunidade e não a individualidade que dá sentido à existência de cada um²⁴.

Não se pense, porém, que havia, nesse tempo aparentemente tão distante – mas tão próximo se pensarmos que então nasceram as nações e os Estados europeus que ainda hoje existem –, alguma lacuna mental ou cultural.

²¹ Revista O PANORAMA, nº 122, de 31 de Agosto de 1839, *Da educação em todas as idades*. Esta revista, à data do artigo citado, era dirigida por Alexandre Herculano (Cf. CORREIA, Rita, *Ficha Histórica de O Panorama: jornal litterário e instructivo da Sociedade Propagadora dos Conhecimentos Úteis*, Hemeroteca Digital, Lisboa, 2012, artigo disponível em <https://hemerotecadigital.cm-lisboa.pt/FichasHistoricas/Panorama.pdf>, página consultada em 27 de Setembro de 2023.

²² Sendo de repelir qualquer tentativa de falsificação histórica, sempre condenável, mas mais ainda quando pretende ser científica. É o caso de SANTOS, Boaventura de Sousa, *Renovar a teoria critica e reinventar a emancipação social* (trad. Mouzar Benedito de *Renovar la teoria critica y reinventar la emancipación social*), Boitempo Editorial, São Paulo, 2007, p. 69: “[Quando] as universidades começaram, foi necessário certo isolamento, porque com as estruturas do poder religioso – na Europa sobretudo – era muito importante dizer que o conhecimento que estavam produzindo era neutro, não tinha que ver com a sociedade, era uma maneira de defender a universidade das autoridades religiosas, das inquisições”. É difícil acreditar que esta afirmação se deve apenas a uma espessa ignorância.

²³ Sobre a teoria da instituição, com alargada descrição crítica das doutrinas em confronto, por todos, MOREIRA, Adriano, *Direito Corporativo*, Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, Lisboa, 1950, em especial, pp. 9-52 e 62-72.

²⁴ “A expressão *universitas*, aliás, é utilizada nesta época com o exclusivo significado de corporação: [...] ou seja, a instituição onde se encontram congregados, corporativamente, os mestres e os escolares — *universitas magistrorum et scholarium*” – CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial...*, cit., pp. 6-7.

O apêdo *Idade das Trevas* é, já há muito, completamente anacrónico e não reflecte a enorme riqueza filosófica, literária e artística do período depreciativamente designado de *medieval*²⁵. E é precisamente neste período que surge a Universidade, o que, só por si, justificaria que a denominação de *Século das Luzes* se transferisse para o início do segundo milénio²⁶.

Em Portugal, antes de 1290, houve muitas escolas, de diversos níveis, que não podem ser chamadas de Universidade, nem de Estudo Geral, ainda que nelas se tenham leccionado algumas das disciplinas que nesse se poderiam encontrar²⁷.

Depois de, em 1288, o clero português²⁸ ter dirigido missiva ao Papa Nicolau IV, dando-lhe conta da “necessidade de em Portugal haver *in qualibet facultate generale*

²⁵ Designar de Idade Média um período de mil anos, apenas por não ter qualquer nome para lhe dar, reflecte a atitude *renascentista*, a qual assentava na ideia de que a Antiguidade Clássica era um período áureo e que o máximo a que se poderia aspirar seria dar-lhe continuidade, fazendo-o renascer (daí o epíteto de Renascimento ou Renascença), deixando para trás as trevas que os bárbaros haviam legado. Esta postura, que não tem qualquer fundamento na Ciência Histórica, mas que é perfeitamente compreensível nos mais ilustrados do século XV, é ideológica e continuou durante o Barroco tardio e o Neoclassicismo iluminista, tendo sido apenas contrariada pela estética do Romantismo. Curiosamente, tem hoje seguidores, talvez inconscientes de o serem (e, certamente, muito pouco ilustrados), em roupagens pós-modernas. Sobre o tema, PINTO, Jaime Nogueira, *Bárbaros e Iluminados*, Dom Quixote, Lisboa, 2017.

²⁶ “Essa cultura ocidental nasceu com a Europa e nela, durante séculos, se renovou incessantemente, e isso mercê dos esforços de mestres eminentes que souberam escolher e orientar aqueles que conseguiram criar tanta Nação famosa. A base dessa cultura vamos encontrá-la no ensino ministrado pelos Estudos Gerais da Baixa Idade Média — o vestibulo da Europa renascentista.” – PINTO, Francisco de Paula Leite, *Essa palavra...*, cit., p. 24.

²⁷ Cf., por todos, BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, Parte I, cit., pp. 1-11. “Antes da criação do estudo geral em Lisboa, os portugueses que necessitavam de conquistar os graus académicos eram obrigados a ir cursar as universidades estrangeiras, sobretudo a de Paris, a mais famosa escola medieval de teologia e filosofia, a de Bolonha, o principal centro de estudos jurídicos e onde ainda em 1432 estudavam portugueses em número suficiente para constituírem uma das dezasseis nações em que se dividiam os escolares ultramontanos, e, também, a de Salamanca” – *Idem*, p. 12.

²⁸ CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., p. 46, dá conta de que prelados portugueses pedem ao Papa o beneplácito para a criação de um Estudo Geral em Lisboa. BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, Parte I, cit., pp. 19-20, dizem que não se contava qualquer bispo entre os petiçãoários, na sequência da crise diplomática entre Afonso III e a Santa Sé. Especula-se, sem consenso, que a ideia podeter sido do Monarca, o qual, por estratégia política, queresia que a iniciativa parecesse espontânea, vinda do clero, aparecendo o Rei apenas a apadrinhá-la.

studium litterarum”²⁹, em 1290, o Rei D. Diniz, homem de invulgar cultura e grande inteligência³⁰, acolheu o pedido para a criação do Estudo e promoveu o seu reconhecimento pelo Papa³¹,

A Universidade foi, de facto e de Direito, fundada por D. Diniz³². O reconhecimento papal, confirmação e não fundação³³, concedia o privilégio de ensinar em qualquer lugar – *ius ubique docendi*³⁴ –, além de outras regalias aos professores e aos estudantes. Toda a acção do Rei Trovador foi no sentido de beneficiar a nova instituição, nunca a entendendo como um prolongamento de si próprio ou um instrumento da sua vontade. A Universidade, tal como ele próprio, servia a Nação e a fé cristã³⁵.

E é importante notar que a transferência da Universidade para Coimbra, em 1308, visa defendê-la dos conflitos com os burgueses – aliás, por vezes, causados pelos estudantes³⁶ –, sendo que houve sempre a preocupação de lhe manter os privilégios, que eram muitos, reforçados pelas sucessivas confirmações papais³⁷.

²⁹ *Idem*, p. 16.

³⁰ Teve uma educação culturalmente esmerada e pouco habitual nesse tempo – cf. *Idem*, pp. 13-14.

³¹ As negociações para a criação da Universidade poderão ter começado em 1284 Vários ilustres, clérigos e seculares, pedem a criação do Estudo ao rei D. Diniz. O rei acedeu e pediu ao Papa a confirmação. A resposta do Papa Nicolau IV veio em 1290, cf. CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., pp. 48-49. Aparentemente, o Estudo já estava fundado em 1288 – cf. BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, Parte I, cit., p. 15.

³² Cf. CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., p. 50, e Cf. BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, Parte I, cit., pp. 25-26.

³³ Cf. *Idem*, p. 28.

³⁴ *Idem, Ibidem*; CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial...*, cit., pp. 13-14.

³⁵ Cf. *Idem*, p. 17; CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit. pp. 50 e 64.

³⁶ *Idem*, p. 74.

³⁷ D. Diniz, D. Afonso IV, D. Pedro I e D. Fernando, últimos reis da Dinastia de Borgonha, concederam grandes privilégios à Universidade, tanto jurídicos (de que o fôro próprio é dos mais relevantes), quanto financeiros e patrimoniais – sobre o tema, BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, Parte I, cit., pp. 27-104. Sobre a acção de D. Diniz para proteger e beneficiar a Universidade e os estudantes, CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit. pp. 73-76; CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial...*, cit., pp. 15-17.

Nos séculos que se seguiram, o exemplo dionisiano vai ser replicado de diferentes maneiras. Não devemos cair no discurso simplista que ora vê os reis como defensores ora os vê como inimigos da autonomia universitária — neste tempo, não há liberais nem déspotas.

O que ia acontecendo era que os monarcas, no uso de um poder quase sempre mais fraco do que a mitologia histórica lhes atribui, iam equilibrando os diversos poderes que se lhes deparavam³⁸, na tentativa, nem sempre lograda, de encontrar cabedais para acorrer a todas as necessidades do reino³⁹.

É certo que podemos ver algumas das decisões régias como compressoras da autonomia da Universidade, como, por exemplo, a nomeação, por D. João I, em 1415, de um provedor e recebedor das rendas que àquela eram devidas⁴⁰.

Mais forte constrangimento terá sido a criação do ofício de *protector*, também por D. João I, mas que se consolidaria no reinado de D. Afonso V, sendo o mais famoso e poderoso dos protectores, nesse período, o Infante D. Henrique⁴¹.

Mas não podemos acolher a ideia de que se tratava de uma “extinção da autonomia universitária”⁴². Veja-se, por exemplo, que é a Universidade que elege D. Manuel I seu

³⁸ Basta lembrar a dificuldade que D. João III encontrou em conciliar as partes na *guerrilha* que se instalou entre o Mosteiro de Santa Cruz e a Universidade, com alguma interferência da Companhia de Jesus pelo meio, durante os anos que se seguiram à transferência do Estudo para Coimbra, em 1537 – cf. BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, Parte I, cit., pp. 184-192.

³⁹ Cf. *Idem*, pp. 193-197. Antes, ainda, no reinado de D. Fernando, a transferência de Coimbra para Lisboa, por pressão dos professores estrangeiros, em 1377, não sendo precedida nem acompanhada do correspondente pedido ao Papa, criou um embaraço financeiro, porque as rendas eclesiásticas que alimentavam o Estudo eram destinadas a Coimbra. Só em 1380, após a formalização do pedido por D. Fernando, o problema se resolveu – cf. CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit. p. 83.

⁴⁰ Cf. *Idem*, p. 99, e BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, Parte I, cit., p. 120.

⁴¹ *Idem*, pp. 121-123, CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit. p. 100; e MARCOS, Rui de Figueiredo, *As Orações de Sapiência na Universidade e na Faculdade de Direito de Coimbra*, Fundação Eng. António de Almeida, Porto, 2009.

⁴² A qual é expressamente sustentada por BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, cit., p. 121. Mas as variações na intensidade da autonomia (e há vários tipos

protector, em 1495, eleição que o soberano aceitou, por carta de 11 de Dezembro desse ano⁴³.

Aliás, D. Manuel I, que outorgou Estatutos à Universidade, jamais lhe retirou a prerrogativa da autonomia do seu pensamento, podendo dizer-se que “longe de constituírem um regulamento profundamente original, que teria remodelado por completo a organização universitária, antes devem ser encarados, nas suas disposições principais, como uma codificação das leis já em vigor nos fins do século xv”⁴⁴.

Por outro lado, considerando que as amizades e os interesses não são uma invenção recente, o mesmo se podendo dizer dos ódios ou das vaidades, também aconteceu que a Universidade, em inúmeros episódios, viveu à boleia de caprichos e conflitos que lhe entravam pela porta, ou até que nasciam dentro dela⁴⁵, o que, no fim das contas, emana modernidade.

Se compararmos a acção de D. Diniz com a de D. João III, separadas por dois séculos e meio, parece-nos poderem ver-se mais semelhanças do que diferenças, ainda que as decisões do Piedoso possam surgir, ao olhar desprevenido, como tentativas de exercício do poder dentro da Universidade.

Não parece que assim tenha sido. O Rei financiou muitas dezenas de bolsas para que os futuros professores pudessem preparar-se nas melhores universidades europeias

de autonomia) não podem confundir-se com a sua extinção. Melhor desenvolvimento deste tema complexo encontra-se em CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial...*, cit., pp. 8-24.

⁴³ Cf., BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d', *A Universidade de Coimbra...*, cit., p. 126.

⁴⁴ *Idem*, p. 148, ideia confirmada por CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit. p. 135.

⁴⁵ Como o conflito entre *parisienses* e *bordaleses*, por causa do Colégio das Artes, no tempo em que este fôra confiado a André de Gouveia – cf. BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d', *A Universidade de Coimbra...*, cit., pp. 203-206, e CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., pp. 256-257.

(Paris, Bolonha, Oxford, Cambridge), ou seja, a reforma da Universidade consistia, essencialmente, em ter bons professores⁴⁶.

Não se vislumbra aqui qualquer ingerência na autonomia académica por parte do Protector. Na verdade, a complexidade dos problemas que a gestão da Universidade, no contexto da gestão do Império, apresentava, no período joanino, não tem paralelo com a do alvor do Estudo Geral. O que queremos aqui salientar é que, tanto quanto os autores consultados permitiram concluir, em nenhum momento o monarca se assumiu como mestre dos mestres, elegendo a *boa ciência* contra a *ciência errada*, nem tentou converter os académicos em núncios do seu pensamento⁴⁷.

Houve, decerto, disputas, por vezes encarniçadas, por causa das gordas prebendas vazadas da Universidade para o Colégio das Artes, entregue aos Jesuítas⁴⁸.

Mas tais querelas crematísticas, sempre tão actuais, que os reis iam administrando ao sabor das influências na Côrte, nunca deram azo a uma ocupação ideológica do território íntimo da Academia pelo poder político⁴⁹.

Essa subalternização da Universidade ao poder soberano (“o golpe de morte na autonomia universitária”⁵⁰) é uma característica da contemporaneidade e começou com o Marquês de Pombal, no reinado de D. José.

⁴⁶ Cf. BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, cit., pp. 154-164. O Colégio de Santa Bárbara, em Paris, a expensas de D. João III, acolheu muitas dezenas de bolseiros portugueses – cf. CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit. pp. 170 ss.

⁴⁷ “[Essa] progressiva perda de independência jurídica e administrativa não tem, no entanto, nesta época, nenhum reflexo de maior na liberdade intelectual da corporação” – CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial...*, cit., p. 19.

⁴⁸ BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, cit., pp. 241 ss.

⁴⁹ Veja-se o longo conflito entre a Universidade e a Companhia de Jesus, que atravessa as regências de D. Henrique e D. Catarina e o reinado de D. Sebastião, durante o qual a Coroa, embora saindo parcialmente vencedora, foi sempre negociando com a Universidade, a qual, várias vezes, desobedeceu às ordens do Monarca, invocando, sem grande contestação, a sua autonomia estatutária – cf. BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, cit., pp. 215-226.

⁵⁰ CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial...*, cit., p. 29.

É também necessário referir que a Universidade esteve, como toda a sociedade portuguesa, exposta às visitas da Inquisição, designadamente durante o período da ocupação filipina (1580-1640), com severas consequências para alguns dos seus professores⁵¹. Mas a Inquisição era como um *Estado* dentro do Estado e a sua acção tinha finalidades diferentes das do poder político, apesar da sua convivência.

3) Da Reforma Pombalina à I República

De que o Estado se assumiu como educador a partir do ministério de Pombal, não restam dúvidas⁵². A reforma geral dos Estudos Menores, de 28 de Junho de 1759, e a entrega dos novos Estatutos para a “fundação”⁵³ da Universidade de Coimbra⁵⁴, em 29 de Setembro de 1772, não representam apenas (e não seria pouco) uma afirmação do poder da Coroa para ser vista por aqueles que lho poderiam disputar — é, sim, a manifestação

⁵¹ Cf. CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., pp. 364-370.

⁵² *Idem*, pp. 30-31; NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente...*, cit., p. 26; MERÊA, Paulo, *Como nasceu a Faculdade de Direito*, Boletim da Faculdade de Direito (suplemento XV) – Homenagem ao Doutor José Alberto dos Reis, vol. I, em especial, pp. 151-158.

⁵³ É a expressão usada pelo Rei D. José, em diversas ocasiões, referindo-se à Universidade de Coimbra, como, por exemplo, na Carta Régia de 28 de Agosto de 1772 («...porque assim o Quero, Me praz, e he Minha Vontade na Fundação da Nova Universidade, que Estabeleço: Derogando, como já Tenho derogado na sobre dita Carta de Roboração, tudo o que até agora se podia considerar em contrario...»), ou na Carta Régia 6 de Novembro do mesmo ano («Honrado Marquez de Pombal, do Meu Conselho de Estado, e Meu Lugar-Tenente, na Fundação da Universidade de Coimbra: Amigo...»), documentos disponíveis, em *fac-simile*, em <http://193.137.22.223/pt/patrimonio-educativo/repositorio-digital-da-historia-da-educacao/>, página consultada em 7 de Abril de 2022. Recorde-se que a fundação, em Lisboa, da Universidade portuguesa data de 1 de Março de 1290.

⁵⁴ Onde a influência da Companhia de Jesus parece ter sido pouco relevante. Na verdade, “(...) em toda a história da Universidade coimbrã só encontramos, entre os seus professores, dois jesuítas: um espanhol, Francisco Suárez, o outro português, Cristóvão Gil.” – CABRAL, Roque, *Professores jesuítas na Universidade de Coimbra?*, Revista Theologica, publicada pelo Núcleo de Braga da Faculdade de Teologia, Universidade Católica Portuguesa, 2.^a Série, 45, 2 (2010), Braga, 2010, p. 646. Esta informação é incompleta, pois, a título extraordinário, para colmatar a falta de professores de Matemática, foi a regência desta cadeira, na Universidade de Coimbra, entregue a um jesuíta suíço, mestre em Friburgo, Johan König, em 1682, seguindo-se-lhe outros jesuítas, na mesma cátedra – cf. CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., p. 383.

de uma corrente de pensamento hegemónico, que sempre teve em vista, na sua própria perspectiva, o bem comum e o superior interesse da Nação⁵⁵.

A corrente passou. Mas o pensamento ficou⁵⁶. Antes da reforma pombalina, os Estudos Menores da Companhia de Jesus ocupavam cerca de 20 000 alunos⁵⁷, número que, após a dita reforma, desceu drasticamente, só se registando de novo, a nível nacional, no princípio do século XX⁵⁸; e, em consequência, na Universidade de Coimbra, a média anual de alunos desceu, no período pombalino, de mais de 2 800 para menos de 500⁵⁹.

⁵⁵ O que é várias vezes mencionado, em documentos régios, como na Lei de 6 de Novembro de 1772, que renova a instituição dos Estudos Menores: «... porque depois de haver fundado para os Estudos das Faculdades Maiores a Universidade de Coimbra, he muito coherente, e muito conforme ao Paternal, e contínuo cuidado, com que desde a Eminencia do Throno Tenho sempre dilatado a vigilancia da Minha Real Inspecção sobre tudo o que póde ser do Bem Commum com que ardentemente Desejo fazer felices todos os Subditos, que a Divina Providencia sujeitou ao Meu Real Dominio para nelle acharem Favor, Protecção, e Accrescentamento...», documento disponível, em *fac-simile*, em <http://193.137.22.223/pt/patrimonio-educativo/repositorio-digital-da-historia-da-educacao/>, página consultada em 7 de Abril de 2022.

⁵⁶ “Parece um programa de hoje, este do iluminismo pombalino. Não foi um programa de emagrecimento filosófico; foi um programa de secagem do pensamento português. Cabe-nos ponderar a receita hoje.” – PATRÍCIO, Manuel Ferreira, apresentação de *Compêndio Histórico da Universidade de Coimbra*, de MARQUÊS DE POMBAL e JUNTA DE PROVIDÊNCIA LITERÁRIA, introdução e coordenação de FRANCO, José Eduardo e PEREIRA, Sara Marques, Campo das Letras – Editores, SA, Porto, 2008, p. 9. No mesmo sentido, CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino em Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, 4ª edição, Lisboa, 2008, p. 431, salienta a criação, pelo Alvará de 28 de Junho de 1759, do “(...) lugar de Director-Geral dos Estudos (...) equivalente a um actual Director-Geral do Ensino”. E, mais à frente, comenta que, “(...) na prática, toda a actividade nacional estava anquilosada pela vontade do ministro de D. José. Essa vontade exigia que todos os professores tivessem as mesmas opiniões sobre os mesmos temas, e ao Director dos Estudos competia impedir que alguém minimamente se desviasse das normas impostas pela autoridade do ministro. Assim o declara o alvará (...)”. Mais tarde, por alvará de 5 de Abril de 1768, é criada a Real Mesa Censória, a qual passará a ter atribuições educativas, nos Estudos Menores e no Colégio dos Nobres, a partir do alvará de 4 de Junho de 1771, juntando-se-lhe, pela Carta de Lei de 23 de Dezembro de 1770, a Junta de Providência Literária, à qual é atribuída a tarefa de reformar o ensino universitário – cf. *Idem*, pp. 452-465.

⁵⁷ LEITÃO, Henrique, *O Ano Internacional da Astronomia (2009) e o conhecimento de Galileu em Portugal*, Lumen Veritatis – Boletim da Sociedade Científica da Universidade Católica Portuguesa, Ano XVI, nº 1, Lisboa, 2010, p. 3; CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., pp. 325 ss; FIOLEAIS, Carlos/Franco, José Eduardo, *Os Jesuítas em Portugal e a ciência: continuidades e rupturas (Séculos XVI-XVIII)*, Revista Brotéria, nº 183, Lisboa, 2016, p. 24: “A extinção dos Jesuítas em Portugal deixou um enorme vazio não só no ensino superior mas também no ensino secundário, que demoraria décadas a colmatar”.

⁵⁸ *Idem*, *Ib*.

⁵⁹ *Idem*, *Ib*. Também BUESCU, Jorge, *Matemática em Portugal – Uma Questão de Educação*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Colecção “Ensaio da Fundação”, Lisboa, Maio de 2012, p. 63, e

Se a isto somarmos o encerramento compulsivo da Universidade de Évora⁶⁰, em 1759, que era uma instituição jesuíta, podemos formar um primeiro juízo acerca do Estado educador.

A Companhia de Jesus – extinta, em Portugal, em 12 de Janeiro de 1759, decisão confirmada em 3 de Setembro do mesmo ano – era responsável por uma rede de colégios, incluindo o Colégio das Artes, em Coimbra, e a chamada Aula da Esfera do Colégio de Santo Antão, em Lisboa, onde se leccionava Astronomia conforme o conhecimento de vanguarda da época, designadamente as mais recentes descobertas de Galileu⁶¹.

Ora, o Estado não tinha meios humanos para substituir os docentes expulsos, nos estudos menores. Tinha salas e equipamentos. Prescindiu do essencial, os professores, que foram substituídos por uma massa de pessoas pouco preparadas, ou totalmente incapazes, recrutadas à pressa⁶².

Na Universidade de Coimbra, onde o problema dos jesuítas não se colocava, o afastamento de docentes devia-se a outras razões: na Universidade, só se podia pensar e ensinar o que era conforme à vontade do Estado – entenda-se, do Marquês de Pombal⁶³.

Digno de registo é o facto de José Monteiro da Rocha – figura central da Reforma, encarregado da “redacção dos estatutos pombalinos, no que respeita às Ciências Naturais e à Matemática”⁶⁴ – ser um jesuíta que abandonou a Companhia quando esta foi expulsa de Portugal. A sua escolha confirma aquilo que nem precisaria de ser provado e que o

GOMES, Joaquim Ferreira, *O Marquês de Pombal e as Reformas do Ensino*, Instituto Nacional de Investigação Científica, 2ª edição, Coimbra, 1989, pp. 91-92.

⁶⁰ LEITÃO, Henrique, *O Ano Internacional...*, cit., p. 3.

⁶¹ *Id.*, pp. 3-4. Também FIOLHAIS, Carlos/FRANCO, José Eduardo, *Os Jesuítas em Portugal...*, cit., pp. 9-28, em especial, pp. 15-16, e Augusto J. S. FITAS, *A Revolução Científica do Século XVIII e os Autores Portugueses: Introdução, Difusão, Inovação*, em Francisco MARTINS RAMOS, Carlos Alberto da SILVA, Maria Noémi MARUJO (coord.), *Homenagem...*, cit., pp. 90-94.

⁶² Cf. BUESCU, Jorge, *Matemática em Portugal...*, cit., pp. 62-66.

⁶³ Cf. CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit. p. 482; e BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d', *A Universidade de Coimbra...*, cit., Parte II, p. 90.

⁶⁴ Cf. FIOLHAIS, Carlos/FRANCO, José Eduardo, *Os Jesuítas em Portugal...*, cit., pp. 26-27.

Marquês de Pombal sabia perfeitamente: os jesuítas estavam na linha da frente do conhecimento científico⁶⁵.

Para financiar o sistema, o Estado esbulhou todos os bens da Companhia⁶⁶ e ainda criou um imposto novo⁶⁷. Aumentaram-se os custos e piorou-se o resultado. Nos dias de hoje, isso não parece novidade, mas, na época, não tinha precedente⁶⁸.

A Revolução Liberal — que, mais propriamente, deveria designar-se no plural, pois são inúmeras as revoluções e contra-revoluções que ocorrem entre 1820 e 1851, data do início da Regeneração⁶⁹ — continuou, com formato semelhante, mas objectivos dogmáticamente diferentes⁷⁰, as reformas de Pombal⁷¹.

Depois do interregno verificado no reinado de D. Maria I⁷², e das convulsões ocorridas no reinado de D. João VI, seguidas do *protectorado* britânico, assiste-se à extinção das ordens religiosas⁷³, e esbulho dos seus bens⁷⁴, pelo Decreto de 28 de Maio

⁶⁵ Sobre o universo educativo da Companhia de Jesus, sem paralelo na Europa moderna (séculos XVI-XVIII), v. o estudo de MIRANDA, Margarida, *A 'Ratio Studiorum' e o desenvolvimento de uma cultura escolar numa Europa moderna*, Revista Humanitas, 63, pp.473-490.

⁶⁶ *Id.*, p. 60.

⁶⁷ Chamado *Subsídio Literário* – *Idem*, p. 66.

⁶⁸ Uma visão geral do descalabro pombalino no ensino pode obter-se em CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., pp. 434-437 e 448-451.

⁶⁹ Cf. SARDICA, José Miguel, *Portugal Contemporâneo: Estudos de História*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, p. 157.

⁷⁰ A alfabetização generalizada passa, assim, a ser um objectivo político – cf. NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente...*, cit., p. 28.

⁷¹ “O Estado liberal do século XIX (...) foi discípulo fiel do despotismo esclarecido e do imperialismo napoleónico. Recordemos só, a título de exemplo, que a vitória liberal se inaugura, entre nós, com a demissão colectiva de 46 lentes da Universidade de Coimbra, pois o Estado continua a entender, como no tempo de Pombal, que o ensino universitário tem de estar doutrinalmente ao seu serviço.” – CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial...*, cit., p. 32.

⁷² Que cria, na lei, o ensino feminino, as chamadas “mestras de meninas” – cf. CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., p. 492; e Ministério da Educação de Portugal, *Breve Evolução...*, cit., p. 17.

⁷³ Cf. ABREU, Adélio Fernando, *A Igreja Católica e a Primeira República*, Revista Humanística e Teologia, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2010, p. 160.

⁷⁴ *Idem, Ibidem*

de 1834, assinado pelo Rei D. Pedro IV, sendo Joaquim António de Aguiar presidente do Ministério⁷⁵.

O advento do Liberalismo vai trazer um número considerável de reformas, sempre norteadas por nobres princípios. E ainda que algumas não tenham saído do papel⁷⁶, ora porque a instabilidade política as inviabilizou⁷⁷, ora porque eram totalmente irrealizáveis em face da realidade social e económica⁷⁸, a verdade é que em todas transparecia a preocupação causada pelo reduzido número de escolas e de estudantes, sem que se perceba se havia realmente algum problema para resolver, pois a procura de instrução nunca superou a oferta e os analfabetos não se queixavam de o serem⁷⁹.

Com a Regeneração, a partir de 1851, inicia-se um longo período de menor instabilidade política, onde foram feitas várias tentativas de expansão da rede escolar, tendo sempre por mote a erradicação do analfabetismo, sendo de salientar as várias

⁷⁵ Cf. Crónica Constitucional de Lisboa, nº 127, de 31 de Maio de 1834.

⁷⁶ “Apesar de vários planos e projectos, é preciso esperar pelos anos de 1835-1836 para que se estabeleça um primeiro corpo doutrinal. A obrigatoriedade escolar é estatuída neste segundo fôlego do liberalismo, impondo-se aos pais de família, já em 1835, a obrigação «de enviar seus filhos às escolas públicas, logo que passem de 7 anos». Um ano mais tarde, decreta-se que «todos os pais de família têm rigorosa obrigação de facilitarem a seus filhos a instrução das escolas primárias.» – NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente...*, cit., p. 28.

⁷⁷ Ministério da Educação de Portugal, *Breve Evolução Histórica do Sistema Educativo*, Lisboa, 2017, também disponível em <https://silo.tips/download/2-breve-evoluao-historica-do-sistema-educativo>, página consultada em 29 de Outubro de 2021, p. 18.

⁷⁸ “Portugal foi um dos primeiros países na Europa a legislar sobre a obrigatoriedade escolar. Foi um dos últimos a cumpri-la. As leis sobre educação e ensino nunca traduziram a realidade existente, nem sequer a realidade possível. Foram sempre textos programáticos que se limitaram a condensar, num dado momento, as vontades ou as intenções de certos grupos ou personalidades.” – NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente...*, cit., p. 28.

⁷⁹ Cfr. MENDONÇA, Alice, *A Problemática do Insucesso Escolar – A Escolaridade Obrigatória no Arquipélago da Madeira em Finais do Século XX (1994-2000)*, Universidade da Madeira, Funchal, 2006, disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/62477664.pdf>, página consultada em 25 de Agosto de 2017, p. 59; e RAMOS, Rui, *Culturas da alfabetização e culturas do analfabetismo em Portugal: uma introdução à História da Alfabetização no Portugal contemporâneo*, Análise Social, vol. XXIV (103-104), Lisboa, 1988, p. 1084. Refira-se que CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., pp. 362-363, dá nota de inúmeras revoltas populares, durante o século XVII, contra os colégios da Companhia de Jesus e exigindo a extinção da Universidade de Évora, para que não se desviem os jovens do trabalho agrícola e das profissões manuais.

reformas empreendidas (António da Costa, Rodrigues Sampaio, Jaime Moniz...), de reduzidíssimo sucesso⁸⁰.

Como já atrás se disse, os liberais, fossem Vintistas, Setembristas ou Cartistas, herdaram do Despotismo Iluminado a concepção estatizante da instrução popular⁸¹.

Mas os seus objectivos eram diferentes, pois incarnaram um espírito missionário e redentor, de construção de uma Humanidade nova, com inspiração na Revolução Francesa de 1789, sem nobreza outra que não a do espírito, no sentido liberal, individualista⁸², bem longe do pensamento de Ribeiro Sanches, que via no analfabetismo a virtude de manter ligados à terra os braços necessários à produção agrícola⁸³.

Ora, a visão romântica da instrução pública vai impulsionar algum crescimento da população estudantil, embora ainda longe do número que a rede de colégios jesuítas, aliás gratuitamente, proporcionara.

Salienta-se, neste período, a criação dos liceus, por Passos Manuel, em 1836⁸⁴, que estabeleceu um conceito de estruturação do ensino que iria perdurar por cerca de século e meio. Porém, pela falta de professores habilitados, o número de alunos continuava, como continuaria, a ser muito baixo⁸⁵.

⁸⁰ MENDONÇA, Alice, *A Problemática do Insucesso Escolar...*, cit., p. 60; e TORGAL, Luís Reis/VARGUES, Isabel Nobre, *O liberalismo e a instrução pública em Portugal – Anais do II Encontro Ibérico de História da Educação* (Zamora, 7-10 de Junho de 1995), pp. 83-84.

⁸¹ Cf. TORGAL, Luís Reis/VARGUES, Isabel Nobre, *O liberalismo ...*, cit., p. 80.

⁸² *Id.*, p. 70. E NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente...*, cit., p. 38.

⁸³ BUESCU, Jorge, *Matemática em Portugal...*, cit., p. 64, lembra que, nas suas Cartas sobre a Educação da Mocidade, de 1760 – obra que muito influenciou o Marquês de Pombal –, Ribeiro Sanches defende a proibição do ensino, público ou privado, nas aldeias, para que nenhum camponês aprenda a ler. V., também, Luís Alberto Marques ALVES, *História da Educação – uma introdução*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Biblioteca Digital, Porto, 2012, disponível em <https://hdl.handle.net/10216/15150>, página consultada em 6 de Fevereiro de 2021, pp. 51-52; e CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., p. 440.

⁸⁴ TORGAL, Luís Reis/VARGUES, Isabel Nobre, *O liberalismo ...*, cit., p. 85.

⁸⁵ *Id.*, p. 86.

É de referir, no entanto, que o ensino técnico, de inspiração francesa, também teve algum incremento⁸⁶, mas esse é assunto a que, infelizmente, por falta de espaço, não podemos dedicar mais linhas, sendo que o seu percurso, já no século XX, é particularmente interessante se relacionado com o arranque industrial e a emergência de uma nova classe média.

A segunda metade do século XIX trouxe a consolidação do sistema e algum crescimento quantitativo, nos anos que imediatamente antecederam a República, acompanhados, por vezes, de algum crescimento económico, iludindo o atraso estrutural⁸⁷ de que o País, fora dos debates parlamentares, padecia⁸⁸.

4) A I República

A chamada Primeira República (1910-1926) revelou problemas análogos aos do período liberal: instabilidade governativa, extremismo ideológico, oportunismo político e a já vista expulsão das ordens religiosas⁸⁹.

⁸⁶ V., por todos, MARTINHO, António Manuel Matoso, *A criação do ensino industrial em Portugal*, Revista Máthesis, 15, Coimbra, 2006, pp. 53-81; e, sobre a influência francesa (concretamente, do *Conservatoire des Arts et Métiers*), TORGAL, Luís Reis/VARGUES, Isabel Nobre, *O liberalismo ...*, cit., p. 88.

⁸⁷ “Cerca de 1870, as taxas de escolarização seriam pouco superiores a 10% da população em idade escolar, muito longe dos países mais próximos (30% em Itália ou 40% em Espanha) e a uma enorme distância dos países mais longínquos (60% na Noruega ou 70% na Suécia). O acesso de todas as crianças portuguesas à escola, mesmo no que diz respeito a uma escolaridade mínima, apenas será assegurado, imperfeitamente, na segunda metade do século XX.” – NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente...*, cit., p. 28. E, “[será] de recordar que em 1910 a taxa de analfabetismo em Portugal era de 75%, o que constituía para os políticos republicanos uma das principais bandeiras na luta contra o regime monárquico.” – SEBASTIÃO, João/CORREIA, Sónia Vladimira, *A democratização do ensino em Portugal*, sd, p. 3, n. 4, artigo disponível em [PDF\) A Democratização do Ensino em Portugal \(researchgate.net\)](https://www.researchgate.net/publication/312544444_A_Democratizacao_do_Ensino_em_Portugal), página consultada em 21 de Dezembro de 2017.

⁸⁸ Merece especial referência o Rei D. Pedro V, brilhante pelo discurso como pela acção. Porém, a morte precoce, aos 24 anos, impediu que o progresso que iniciara tivesse continuidade. Para o conhecimento da sua obra na instrução pública, onde avultam a criação da Escola Real de Mafra e do Curso Superior de Letras, em Lisboa, v. SILVA, Carlos Manique da, *Discursos Proferidos pelo Rei D. Pedro V nas Sessões Solenes de Atribuição de Prémios na Escola Real de Mafra (1858-1860)*, Hist. Educ. (Online), vol. 22, nº 56, Set./Dez. 2018, artigo disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/2236-3459/82160>, página consultada em 15 de Março de 2022, pp. 254-264.

⁸⁹ SARDICA, José Miguel, *Portugal Contemporâneo ...*, cit., p. 352.

Durante 16 anos, Portugal viveu em revolução permanente, em desordem⁹⁰, violência⁹¹, pobreza⁹² e perseguição religiosa⁹³, tudo agravado pela participação na Grande Guerra.

A criação de duas novas universidades⁹⁴, em Lisboa e no Porto, em 1911, é a nota mais perene de um período onde não se conseguiu realizar qualquer reforma duradoura⁹⁵,

⁹⁰ Como nota WHEELER, Douglas L., *A Primeira República Portuguesa e a história*, Revista Análise Social, vol. XIV (56), 1978-4.º, p. 865, “Com um total de quarenta e cinco governos, oito eleições gerais e oito presidentes em quinze anos e oito meses, a República Portuguesa foi o regime parlamentar mais instável da Europa ocidental.”.

⁹¹ “A violência nas ruas atingia pontos sem precedentes e eram elevados os prejuízos em vidas humanas, bens, energias e tempo. (...) pelo menos três mil ou, possivelmente, quatro a cinco mil portugueses morreram em consequência de conflitos civis durante a Primeira República e milhares de outros ficaram feridos. Houve a detenção e o encarceramento de milhares de cidadãos, monárquicos e republicanos. Vários milhares foram deportados para as colónias africanas.” – *Idem*, p. 870; na mesma linha, VALENTE, Vasco Pulido, *Comemorações da República*, em Público, 2-10-2010, afirma que a 1ª República “(...) nunca chegou a ser um regime. Era um “estado de coisas”, regularmente interrompido por golpes militares, insurreições de massa e uma verdadeira guerra civil. Em pouco mais de 15 anos morreu muita gente: em combate, executada na praça pública pelo “povo” em fúria ou assassinada por quadrilhas partidárias (...). O número de presos políticos, que raramente ficou por menos de um milhar, subiu em alguns momentos a mais de 3000”. Do mesmo Autor, v. *Revoluções: A «República Velha» (ensaio de interpretação política)*, Análise social, vol. XXII (115), Lisboa, 1992, p. 7-63.

⁹² Sobre a pobreza neste período, LÚCIO, José/MARQUES, Filomena, *A Pobreza em Lisboa na Primeira República*, Seminário ‘Poder e Território’, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2010, pp. 4 e seguintes.

⁹³ Quanto à repressão – religiosa e ideológica – no ensino básico elementar, durante esse período, PROENÇA, Maria Cândida, *O ideal educativo republicano: a escola laica*, Revista Povos e Culturas (16), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2012, pp. 375-387. Sobre as medidas anti-religiosas e sobre o abrandamento das mesmas na chamada “República Nova” (a partir do Governo de Sidónio Pais), v. SILVA, Armando B. Malheiro da, *Os Católicos e a «República Nova» (1917-1918): da «questão religiosa» à mitologia nacional*, Separata de *Lusitania Sacra*, 2ª série (8/9), 1996, pp. 400-405 e 426-431, e *Sidonismo e Igreja Católica. Para uma sinopse das relações entre a “República Nova” e o Vaticano (1918)*, em MARQUES, Maria Alegria Fernandes e AMARAL, Luís Carlos (coord.), *Igreja e República: mito(s) e história(s): actas do VI Encontro Cultural de São Cristóvão de Lafões*, São Cristóvão de Lafões: Associação dos Amigos do Mosteiro, 2011, pp. 106-111; PINTO, Ana Catarina, *A esquerda republicana e a questão religiosa (1919-1926)*, em FERREIRA, António Matos (coord.), *Religião, Sociedade, Estado: 100 anos de Separação – Vol. 1*, Universidade Católica Portuguesa, Centro de Estudos de História Religiosa, Lisboa, 2021, p. 315; RAMOS, Rui (coord.), SOUSA, Bernardo Vasconcelos e, MONTEIRO, Nuno Gonçalo, *História de Portugal*, 1ª edição nas Publicações Dom Quixote (11ª edição da obra), Alfragide, 2021, pp. 585-587 e 610.

⁹⁴ Decreto com força de lei, de 22 de Março, publicado no Diário do Governo (I série), nº 68, de 24 de Março de 1911, pp. 1261-1262.

⁹⁵ Foram várias as reformas encetadas durante a 1ª República; mas a instabilidade política inviabilizou a sua efectiva aplicação, ou a sua continuidade. As mais relevantes foram a do Ministro da

apesar da sempre revisitada promessa de erradicação do analfabetismo, através da reforma do ensino primário, pelo Decreto de 29 de Março de 1911⁹⁶. Curiosamente, os discursos sobre a instrução atingiram grande brilho, em especial com a entrada em cena das Ciências Pedagógicas⁹⁷.

Uma nota, ainda, sobre a Universidade. As chamadas Bases da Nova Constituição Universitária⁹⁸ permitem uma leitura ambígua. Os artigos 7º a 14º estatuem a autonomia universitária, nos planos científico, patrimonial e financeiro. Salienta-se, para a perspectiva que nos interessa primordialmente, o artigo 13º, onde apenas o parágrafo final

Instrução Pública Leonardo Coimbra que, pela reforma de 10 de Maio de 1919, funda os ensinos primário elementar e complementar no ensino primário geral, qualificado como obrigatório, abrangendo 5 anos, cf. MARTINS, Guilherme d'Oliveira, em recensão a *A Obra de Leonardo Coimbra no Contexto Cultural da Sua Época* de António Quadros, artigo disponível em <https://www.cnc.pt/a-obra-de-leonardo-coimbra-no-contexto-cultural-da-sua-epoca-de-antonio-quadros/>, página consultada em 22 de Outubro de 2023; e a do Ministro da Instrução Pública João Camoegas, que lançou o que ficou conhecido como Estatuto da Educação Nacional (na verdade, designado Proposta de Lei sobre a Reorganização da Educação Nacional, Diário do Governo (II série), nº 151, de 2 de Julho de 1923, pp. 2258-2273), para cuja elaboração convida António de Sena Faria de Vasconcellos, pedagogo e fundador da Seara Nova, cf. *Idem, Ibidem* Para um olhar integrado sobre as reformas educativas, entre 1923 e 1986, CASULO, José Carlos de Oliveira, *As Leis de Bases da Educação Nacional: Percurso Histórico e Condições de Aplicabilidade*, Revista Portuguesa de Educação, 1988, I (3), Universidade do Minho, Braga, 1988, pp. 21-28; do mesmo Autor, sobre o Ensino Superior no projecto do Ministro João Camoegas, *A Educação Superior no Projecto Camoegas*, em Actas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia, Universidade do Minho, Braga, 2009.

⁹⁶ Diário do Governo, nº 73, de 30 de Março de 1911. Sobre esta reforma, CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., pp. 665-666; e ALVES, Luís Alberto Marques, *História da Educação...*, cit., p. 67.

⁹⁷ NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente...*, cit., pp. 35-36. Mas convém assinalar que a discussão acerca da pedagogia, em Portugal, tem raízes bem mais antigas – sobre o tema, TORRALBA, Luís Reis/VARGUES, Isabel Nobre, *O liberalismo...*, p. 74; Ó, Jorge Ramos do, *Ensino liceal (1836-1975)*, em *O Estado e a Educação em Portugal – Sécs. XVIII a XX (Vol. I)*, Edição da Secretaria-Geral do Ministério da Educação, Lisboa, 2009, pp. 5-7 e *passim*; ALVES, Luís Alberto Marques, *História da Educação...*, cit., pp. 71-73; e PATRÍCIO, Manuel Ferreira, *A Pedagogia de Leonardo Coimbra – teoria e prática*, tomo I, Universidade de Évora, Évora, 1983, pp. 15-21, onde o Autor desfaz, sem remissão, o equívoco em torno da palavra ‘pedagogia’ (que, etimologicamente, exclui a educação contínua), propondo substituí-la por *antropagogia*, e subordina as chamadas Ciências da Educação, como conhecimento positivo, à Pedagogia Filosófica. Sobre o debate pedagógico no início do Século XX, v. a fundamental obra de 1915 de VASCONCELLOS, António de Sena Faria de, *Uma escola nova na Bélgica (Une école nouvelle en Belgique)*, no original, trad. Carlos Meireles-Coelho, Ana Cotovio e Lúcia Ferreira), 1.ª ed., UA Editora, Aveiro, 2015.

⁹⁸ Aprovadas pelo Decreto com força de Lei, de 19 de Abril de 1911 (Diário do Governo, I série, nº 93, de 22 de Abril de 1911).

suscita algumas dúvidas, por causa da responsabilidade perante o Governo na definição do “quadro de estudos”. Na falta de norma regulamentar, que permita uma melhor compreensão, e de doutrina coeva, que densifique essa responsabilidade, pode dizer-se que, com este decreto, ficou expressamente reconhecida a autonomia universitária⁹⁹. Importante, também, no artigo 8º, por reflectir a ideia de respeito pela tradição, a remissão para “os usos do ensino”.

A designação do Reitor, nos termos do artigo 26º, compete ao Governo, o qual escolhe um dos três nomes sugeridos pela Assembleia Geral da Universidade, órgão que elege, directamente, o vice-Reitor (artigo 27º).

5) O Estado Novo

O Estado Novo, que se segue ao “Interregno” (como chamou Fernando Pessoa à Ditadura Militar, de 1926 a 1933¹⁰⁰), vai prosseguir, em molde ligeiramente diferente, o debate entre *progressistas* e *reaccionários* que marcara o século precedente. O triunfo dos primeiros, evidenciado pela publicação do Plano de Educação Popular¹⁰¹, através do Decreto-Lei nº 38.968¹⁰², fica obscurecido, se não ocultado, pelo ambiente de repressão política, com forte censura da livre expressão do pensamento, que, com variações de

⁹⁹ É esse o entendimento de FERRER-CORREIA, A., *Sobre o Problema das Autonomias...*, cit., p. 15.

¹⁰⁰ PESSOA, Fernando, *O Interregno: Defeza e Justificação da Dictadura Militar em Portugal*, Núcleo de Acção Nacional, Lisboa, 1928.

¹⁰¹ Não se tratava apenas de *alfabetizar*, mas, fundamentalmente, de *escolarizar* – sobre esta distinção e a sua raiz progressista, v., mais uma vez, o fundamental estudo de SARDICA, José Miguel, *Portugal Contemporâneo...*, cit., p. 357, n. 1. A emergência de um discurso oficial progressista – ainda que não unânime – do Estado Novo, a partir da década de 1960, fica clara nas intervenções de vários membros do Governo e de deputados à Assembleia Nacional – cf. COTOVIO, Jorge Ferreira, *O Debate em Torno do Ensino Privado nas Décadas de 50, 60 e 70 do século xx. Um Olhar Particular das Escolas Católicas* (tese de doutoramento em Ciências da Educação – especialidade de História da Educação), Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011, disponível em <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/18497>, página consultada em 20 de Janeiro de 2023, pp. 84-98; e FERREIRA, Fátima Moura, *Planeamento e Educação nos Anos 60: a emergência do princípio de expansão e descentralização do ensino superior estatal*, em GAMA, Manuel, MENDES, João Ribeiro, XAVIER, Maria Francisca (org.), *Lúcio Craveiro da Silva – Homem de Acção e Pensamento: actas do colóquio, homenagem em 2014*, Universidade do Minho, Braga, 2015, pp. 60-68.

¹⁰² Diário do Governo (I Série), nº 241, de 27 de Outubro de 1952.

intensidade, se fez sentir de 1933 a 1974¹⁰³. O mesmo, aliás, se pode dizer da empenhada participação portuguesa no Projecto Regional do Mediterrâneo¹⁰⁴, que contribuiria fortemente para a que ficaria conhecida como “Reforma Veiga Simão”¹⁰⁵.

A eliminação do analfabetismo juvenil e a redução muito acentuada do analfabetismo dos adultos¹⁰⁶, a ampliação da frequência dos liceus¹⁰⁷ e das universidades¹⁰⁸ e o crescimento do ensino privado, primário e liceal¹⁰⁹, são as marcas mais evidentes da política de educação, ainda que estatista e centralista¹¹⁰, do Estado Novo¹¹¹.

¹⁰³ V., por todos, RAMOS, Rui (coord.), SOUSA, Bernardo Vasconcelos e, MONTEIRO, Nuno Gonçalo, *História de Portugal*, cit., pp. 650-654.

¹⁰⁴ Sobre o Projecto Regional do Mediterrâneo, TEODORO, António (org.), *As Políticas de Educação em Discurso Directo – 1955-1995*, Ministério da Educação – Instituto de Inovação Educacional, Lisboa, 2002, entrevistas com Francisco Leite Pinto, pp. 32-33, e Inocêncio Galvão Telles, pp. 56-63; e TEODORO, António, *O Fim do Isolacionismo – da participação de Portugal no Plano Marshall ao Projecto Regional do Mediterrâneo*, Revista de Humanidades e Tecnologias, 3, Lisboa, 2000.

¹⁰⁵ A peça fundamental dessa reforma é a Lei nº 5/73, de 25 de Julho, que aprova as bases do sistema educativo. Uma explicação histórica e política dos antecedentes e das vicissitudes desse diploma pode encontrar-se em TEODORO, António (org.), *As Políticas de Educação...*, cit., entrevista com Veiga Simão, em especial, pp. 86-94.

¹⁰⁶ NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente...*, cit., p. 64; nesse sentido, e com números claros, PALMA, Nuno, *Falsificar a História, versão Irene Flunser Pimentel*, 2022, disponível em <https://nunoppalma.wordpress.com/2022/09/16/falsificar-a-historia-versao-irene-flunser-pimentel/>, página consultada em 24 de Julho de 2023; do mesmo Autor, *Terá o Estado Novo deixado um país de analfabetos?*, 2018, disponível em https://eco.sapo.pt/opiniao/tera-o-estado-novo-deixado-um-pais-de-analfabetos/?doing_wp_cron=1696228450.3702929019927978515625, página consultada em 24 de Julho de 2023.

¹⁰⁷ Ó, Jorge Ramos do, *Ensino liceal...*, cit., p. 49.

¹⁰⁸ RALHA, Alberto, *As Universidades portuguesas, em face dos diferentes tipos institucionais de Universidade*, Análise social, vol. 6, nº 20/21, Lisboa, 1968, p. 122; e GUERRA, J. P. Miller/SEDAS-NUNES, Adérito, *A crise da Universidade em Portugal: reflexões e sugestões*, Análise Social, Vol. VII, nº 25/26, Lisboa, 1969, pp. 28-34.

¹⁰⁹ Ó, Jorge Ramos do, *Ensino liceal...*, cit., pp. 45-48.

¹¹⁰ NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente...*, cit., p. 38.

¹¹¹ Para a distinção entre *instrução liberal* e *educação nacional*, é esclarecedora a comunicação de SARAIVA, José H., *A Missão da Mocidade Portuguesa no Futuro do Estado*, IV Congresso da União Nacional – 1ª secção – Resumos das Comunicações, Lisboa, 1956, pp. 76-80.

A construção de edifícios escolares, integrada no chamado Plano dos Centenários¹¹², segundo projectos dos arquitectos Raúl Lino e Rogério de Azevedo, finalizados pelo Arquitecto Joaquim Areal, atinge uma dimensão nunca vista, com a construção de quase 7 000 edifícios em cerca de 15 anos¹¹³. O seu estilo arquitectónico, de feição portuguesa, muito tradicionalista, foi denegrido pela intelectualidade elitista que o apelidou, sarcasticamente, de “Português Suave”¹¹⁴ por ter características das casas provincianas e, por isso, fácil adesão popular.

Também esta conflitualidade arquitectónica, que se aliava à decorrente da discussão em torno dos *livros únicos*¹¹⁵, fortemente nacionalistas e inspirados na doutrina cristã, contribuiu para uma errada percepção da corrente triunfante, a que já fizemos referência, entre *progressistas* e *reaccionários*, ignorando, ou desvalorizando, que o problema central era a massificação do ensino, única via de acesso à mobilidade social. Não, decerto, por acaso, é a geração preparada pelo Estado Novo, nos termos do progressismo autoritário da já referida legislação de 1952, que vai derrubar o próprio Estado Novo.

¹¹² Artigo 7º, da Lei nº 1.985, de 17 de Dezembro, publicada no Diário do Governo (I série), nº 292, de 17 de Dezembro de 1940.

¹¹³ Sobre o Plano dos Centenários, MONIZ, Gonçalo Canto/CORDEIRO, António M. Rochette, *A Educação e a Rede de Equipamentos Escolares no Estado Novo*, em BRITES, Joana e CORREIA, Luís Miguel (coord.), *Obras Públicas no Estado Novo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2019, pp. 225-250; e ANÍBAL, Alexandra Cabeçadas Arsénio Nunes, *A expansão da rede escolar do Ensino Primário durante o Estado Novo – uma política de voluntarismo minimalista*, em Actas IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra, 2000, disponível em <https://aps.pt/pt/atas-iv-congresso/>, página consultada em 12 de Julho de 2021.

¹¹⁴ Era o nome de uma marca de cigarros de baixo custo e, por isso, muito popular. Sobre o tema, v. o esclarecedor ensaio de MARINO, Margarida/ANDRÉ, Paula, “*Português Suave*” e “*Arquitectura Doce*”, publicado em *Antologia de ensaios: Laboratório Colaborativo. Dinâmicas urbanas, património e artes. Investigação, ensino e difusão*, Lisboa, 2017, disponível no Repositório ISCTE-IUL, pp. 47-65.

¹¹⁵ No ensino primário, instituído pela Base X, da Lei nº 1.941, de 11 de Abril de 1936. Quanto à unificação dos compêndios liceais, segundo critérios ideológicos definidos pelo Estado, COSTA, João Manuel Tavares da, *O Ensino do Português entre 1895 e 1974 – Literatura, tradição e autoridade*, Universidade de Coimbra, 2018, pp. 91-94, disponível em [O ensino do Português entre 1895 e 1974.pdf \(uc.pt\)](https://uc.pt), página consultada em 23 de Agosto de 2023.

Quanto à Universidade, o facto mais relevante é a publicação do Estatuto da Instrução Universitária¹¹⁶ – a nomeação política do Reitor manteve-se, mas agora sem intervenção da Assembleia da Universidade, ou seja, tornou-se uma escolha pura do Governo. A geral autonomia jurídica em relação ao Estado-Administração não esconde a influência ideológica crescente do Estado na vida académica, visível no afastamento de professores politicamente indesejáveis. Por vezes, como sucedeu na crise académica de 1962, em Lisboa, ou na de 1969, em Coimbra, os governantes mostraram temer a Universidade, não pela sua actividade própria, mas pela actividade política dos seus membros¹¹⁷.

6) A Revolução de 1974

A Revolução de 1974 causou um período de grande perturbação, mas curto. A aprovação de uma Constituição¹¹⁸ e a realização de eleições legislativas em apenas 2 anos,

¹¹⁶ Aprovado pelo Decreto nº 18717 – Diário do Governo, I série, nº 178, de 2 de Agosto de 1930. Na verdade, não é do Estado Novo, mas, antes, do Governo de Domingos Oliveira, durante a Ditadura Nacional, mas perdurará durante longos anos, com parciais revogações, até ao século XXI.

¹¹⁷ É abundante a documentação existente a este propósito, onde se manifesta que o problema nas academias não era diferente, nas suas raízes, daquele que existia na sociedade em geral: a ditadura. Não era o Estado que queria entrar nas universidades, eram estas que queriam assumir posição política fora dos seus muros. Aliás, o afastamento de Oliveira Marques e Joaquim Veríssimo Serrão do concurso para professores extraordinários, bem como o afastamento compulsivo de Vitorino Magalhães Godinho, entre outros, não se deveu a delito de opinião académica, mas, sim, à condenação pública da repressão policial sobre os estudantes. As autoridades académicas ficaram do lado do Governo (excepto o Reitor Marcello Caetano, que apoiou o Dia do Estudante, em 1962, e que, por isso, se demitiu). A repressão não visou a Universidade, mas, antes, a resistência à própria repressão. Sobre esta matéria, CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., pp. 751-753, MIRANDA, Jorge, *Passos da Vida, Passos da Constituição*, Almedina, Coimbra, 2023, pp. 21-22, ASSOCIAÇÃO ACADÉMICA DE COIMBRA, Associação d@s Estudantes da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e Federação Académica do Porto (org.), *Escolas de Resistência – a oposição estudantil à ditadura*, Lisboa, 1999, pp. 9-15; PINTO, Artur (coord.), *100 dias que Abalaram o Regime – A Crise Académica de 1962*, Edições Tinta-da-China, Lisboa, 2012; MARTINS, Carlos Miguel Jorge, *Coimbra 1969-1970/80: Luto Académico, Tradição Coimbrã e Mudança Política*, Dissertação de Mestrado em História, na área de especialização em História Contemporânea, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013, pp. 29-30 e 37-63. Esta perspectiva, contudo, não é consensual. BUESCU, Jorge, *A Matemática em Portugal...*, cit., pp. 185-187, com bem estruturada fundamentação, atribui a origem do afastamento de vários professores, em 1947, a dissídios internos académicos, origem facilmente imputada a exclusivas causas ideológicas (que também existiram), dada a efectiva repressão política da época.

¹¹⁸ Na verdade, a Plataforma de Acordo Constitucional (conhecida como ‘1º Pacto MFA-Partidos’), celebrado a seguir ao conflito militar de 11 de Março de 1975, obrigou à aprovação de uma Constituição atípica, com a imposição do “caminho para o socialismo” e com os militares do Conselho da

seguindo-se um período de 49 anos de normalidade democrática, sem qualquer cenário golpista ou de ruptura revolucionária, constituiu uma novidade na comparação com o período liberal ou com a 1ª República. Poderia pensar-se que essas condições políticas propiciariam estabilidade e ponderação nas políticas educativas. Mas não foi assim.

Desde logo, o breve processo revolucionário colocou em estado de guerra as escolas em geral e, particularmente, a Universidade. Os saneamentos no corpo docente e as assembleias de estudantes que deliberavam a *passagem administrativa* nas disciplinas causaram uma perturbação que teve consequências para lá das fronteiras da escola¹¹⁹. Por outro lado, ficaram à solta as teorias e os teóricos da educação, exercitando as mais diversas experiências educativas, durante decénios, independentemente das tendências políticas dos mais de vinte Governos da 3ª República.

Finalmente, mas isso já não era uma novidade, prosseguiu o esforço de melhorar os números do sucesso escolar¹²⁰, o que, cruzando-se com o experimentalismo educativo,

Revolução a fiscalizarem a constitucionalidade das leis (cf. artigos 113º, 142º e 146º CRP1976), o que só terminou com a revisão constitucional de 1982 – cf. RAMOS, Rui (coord.), SOUSA, Bernardo Vasconcelos e, MONTEIRO, Nuno Gonçalo, *História de Portugal*, cit., p. 733; Maria Inácia REZOLA, "Antes da ordem do dia": a revolução na Assembleia Constituinte, Revista Língua-lugar, nº 3, Junho, Escola Superior de Comunicação Social, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2021, pp. 45 e 50-52; e, para uma narração institucional, em conformidade com os arquivos constantes na Torre do Tombo, v. <https://www.aatt.org/site/index.php?op=Nucleo&id=1536>, página consultada em 26 de Outubro de 2023. O '2º Pacto MFA-Partidos', assinado em 26 de Fevereiro de 1976, não alterou o dirigismo ideológico anteriormente estabelecido, como se manifestou nos artigos 2º, 73º, 80º, 81º, 89º, 91º, 96º, 185º e 273º CRP1976.

¹¹⁹ Sobre os acontecimentos que marcaram este período histórico, na Universidade, destaca-se o excelente trabalho da ASSOCIAÇÃO DE ANTIGOS ALUNOS DA FDUL, *Testemunhos para o futuro de Antigos Alunos da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Edições AlumniFDL, Lisboa, 2017, em especial, pp. 23-26, 42-43, 50-51, 57-58, 95 e 96-101. Para uma visão mais completa e mais complexa dos chamados 'saneamentos' durante o período revolucionário, SERRA, Pedro Miguel Coelho, *Os saneamentos políticos no ensino (1974-1976)* (Dissertação de Mestrado em História Contemporânea), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2008, disponível em https://run.unl.pt/bitstream/10362/117425/1/Serra_os%20saneamentos%20pol%C3%ADticos.pdf, página consultada em 1 de Novembro de 2023.

¹²⁰ NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente...*, cit., p. 42.

baixou severamente o nível real de instrução dos vários graus de ensino, tema que, aliás, é recorrente, em várias épocas e em vários autores¹²¹.

No ensino superior, o acontecimento mais relevante e que acabou por marcar os últimos 48 anos foi o inesperado surgimento do ensino universitário privado. É verdade que já existia a Universidade Católica como ensino universitário fora da esfera patrimonial do Estado. Mas não era uma iniciativa de cidadãos individuais ou de pessoas colectivas de Direito Privado. Este novo tipo de instituição surge apenas em 28 de Abril de 1977, quando é criada, por escritura pública, a Cooperativa de Ensino Universidade Livre¹²². Sem lei que a previsse, nem lei que a proibisse, mas com clara autorização no nº 1, do artigo 43º, da Constituição da República, a Universidade Livre, seguindo o exemplo da Universidade Católica e dando cumprimento à reforma encetada pelo Ministro Mário Sottomayor Cardia¹²³, iniciou, no ano lectivo 1977/78, com o Ano Propedêutico¹²⁴, um percurso histórico que está na origem da maioria das instituições de ensino universitário e politécnico, de iniciativa privada, entretanto existentes.

De resto, a história do sistema educativo, a partir da Revolução de 1974, constitui uma narrativa de debates centrados nas sucessivas reformas do ensino básico e do ensino

¹²¹ *Id.*, p. 44, e, também, VIEIRA, Maria do Carmo, *O Ensino do Português*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2010, CRATO, Nuno, *O «Eduquês» em Discurso Directo – Uma Crítica da Pedagogia Romântica e Construtivista*, 13ª edição, Gradiva, Lisboa, 2011, MANSO, Artur, *Do início do estado novo totalitário ao processo de Bolonha: o que resta da crítica à universidade na década de 1930 protagonizada por Lobo Vilela (1902-1966)*, em LEITE, Carlinda e ZABALZA, Miguel (Coord.), *Ensino Superior: Inovação e qualidade na docência*, CIE – Centro de Investigação e Intervenção Educativas, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, Porto, 2012, p. 6699, RIBEIRO, Gabriel Mithá, *A Pedagogia da Avestruz: testemunho de um professor*, Gradiva, Lisboa, 2003, e DIAS, Frederico Carvalho, *A Implementação da Reforma de Bolonha*, Anais do Clube Militar Naval, vol. CXXXVII, Julho-Setembro 2007, Lisboa, 2007, p. 490. Sobre o nível da instrução no Estado Novo, o Presidente da Comissão Europeia, BARROSO, José Manuel Durão, recordando a sua passagem, anterior a 1974, pelo Liceu Camões, em Lisboa, afirmou: “(...) havia na escola uma cultura de mérito, exigência, rigor, disciplina e trabalho” – Diário de Notícias, edição de 12 de Abril de 2014.

¹²² Cf. DAMÁSIO, Manuel de Almeida, *Contributos para a história do ensino superior em Portugal: “o Caso” Universidade Livre e a evolução do ensino superior privado após o 25 de Abril*, Cooperativa de Formação e Animação Cultural, Lisboa, 2007, p. 104.

¹²³ Para a compreensão dessa reforma, TEODORO, António (org.), *As Políticas de Educação...*, cit., entrevista com Mário Sottomayor Cardia, p. 251.

¹²⁴ Decreto-Lei nº 491/77, de 23 de Novembro.

secundário, de guerras sindicais e da tentativa frequente de supressão ou, no mínimo, de constrangimento do ensino de iniciativa privada¹²⁵. Ao contrário do que sucedera com os complexos debates de épocas anteriores¹²⁶ e mesmo com o debate na Assembleia Constituinte, a que dedicaremos a seguir algumas linhas, o discurso acerca da educação no actual horizonte constitucional é marcado pela ideia de *escola emancipatória*¹²⁷, exceptuando-se um número reduzido de autores, dos quais a maioria¹²⁸ se centrou na possibilidade da livre escolha da escola como forma essencial do exercício da liberdade de aprender, enquanto outros¹²⁹ se ocuparam da exigência científica e da dimensão cultural dos conteúdos programáticos. Igualmente relevante foi o contributo do Conselho

¹²⁵ Cf. PINTO, Mário, *Sobre a Liberdade de Escolha da Escola, em Portugal*, Revista Humanística e Teologia, 30 (2), Lisboa, 2009, pp. 81-82; e *Sobre os direitos fundamentais de educação: crítica ao monopólio estatal na rede escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2008, pp. 31-32; FRANCO, António Luciano de Sousa, em *Prefácio* a ADRAÇÃO, Paulo Pulido, *A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1995, pp. XI-XIII.

¹²⁶ Francisco Adolfo Coelho (1847-1919), Manuel António Ferreira Deusdado (1858-1918), Frederico Ferreira de Simas (1872-1945), Adolfo Lima (1874-1943), António Aurélio da Costa Ferreira (1879-1922), António de Sena Faria de Vasconcellos (1880-1939), Álvaro Viana de Lemos (1881-1972), João de Barros (1881-1960), António Sérgio (1883-1969), Leonardo Coimbra (1883-1936), Irene Lisboa (1892-1958), José Rodrigues Miguéis (1901-1980), Álvaro Ribeiro (1905-1981) e Delfim Santos (1907-1966) são alguns dos doutrinadores que, durante o último quartel de Oitocentos e a primeira metade do Século XX, enriqueceram o debate acerca da instrução e da educação, não apenas escrevendo, mas, também, participando em experiências pedagógicas inovadoras. Não podemos, obviamente, dar conta, neste trabalho, do abundante património teórico e prático por eles legado.

¹²⁷ Esta expressão tem sido usada com diversos significados. Interessa-nos, particularmente, para esta fase do trabalho, aquele em cujo bojo se abrigam conceitos e expressões, pouco rigorosos e sem validação científica, como ‘multiculturalismo’, ‘identidade de género’, ‘escola inclusiva’, ‘minorias’, ‘discriminação’, ‘racismo’, ‘sexismo’. Sobre a autodesignada ‘educação emancipatória’, neste sentido, v., por todos, SANTOS, Boaventura Sousa, *A Universidade no século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade*, Revista Educação, Sociedade & Culturas, nº 23, Centro de Investigação e Intervenção Educativas (CIIE) da Universidade do Porto, Porto, 2005, em especial, pp. 170, 172, 173, 175-177; *Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?*, Revista Crítica de Ciências Sociais (RCCS), Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, nº 54, Coimbra 1999, pp. 204-208; *Reinventar a Democracia*, Cadernos Democráticos, Fundação Mário Soares e Gradiva Publicações, Lda., 2ª ed., Lisboa, 2002, em especial, pp. 43-47; *Renovar a teoria crítica...*, cit., em especial, pp. 51-67.

¹²⁸ Como Mário Pinto, Sousa Franco, Guilherme d’Oliveira Martins, Roberto Carneiro, Paulo Pulido Adragão, Adriano Moreira, Manuel Braga da Cruz.

¹²⁹ Como Manuel Ferreira Patrício, Maria do Carmo Vieira, Nuno Crato, Marçal Grilo, António Sampaio da Nóvoa.

Nacional de Educação¹³⁰, cujas publicações têm ampliado notoriamente o conhecimento científico e a reflexão filosófica acerca do Ensino. Porém, independentemente de ser ou não ser em estabelecimentos estatais, acaba por ficar em segundo plano o problema da programação ideológica da Educação pelo Estado, em afronta ao nº 2, do artigo 43º, da CRP. E, não fosse a publicidade dada pela comunicação social à perseguição política movida pelo Ministério da Educação a uma família¹³¹, provavelmente, passaria discreta a progressiva substituição do conhecimento científico pela doutrinação ideológica nas escolas portuguesas¹³².

¹³⁰ Criado pelo Decreto-Lei n.º 125/82, de 22 de Abril, como órgão consultivo do membro do Governo responsável pela Educação e as Universidades.

¹³¹ Referimo-nos ao conhecido caso Mesquita Guimarães. Do muito que, durante vários anos, foi saindo, nos órgãos de comunicação social, acerca deste grotesco processo, pode consultar-se, para uma muito breve síntese final, a notícia no Público de 7-12-2022, disponível em <https://www.publico.pt/2022/12/07/sociedade/noticia/mp-arquiva-processo-alunos-familia-proibidos-frequentar-cidadania-2030663>, página consultada em 7 de Dezembro de 2022. Mais pormenores da actuação inquisitorial do Ministro da Educação, Tiago Brandão Rodrigues, e do Secretário de Estado Adjunto e da Educação, João Costa, do XXII Governo Constitucional (PS), contra dois alunos menores, visando impedir a sua progressão escolar, podem ler-se no jornal *on-line* Notícias Viriato, disponível em <https://noticiasviriato.pt/min-da-educacao-chumba-alunos-de-excelencia-por-2-anos-pai-defende-a-liberdade-educativa-em-tribunal/?replyto=233>, página consultada em 16 de Julho de 2020. Sobre a liberdade educativa no sistema constitucional português e sobre a prioridade dos pais, e não do Estado, na escolha da educação dos filhos, v., por todos, ADRAGÃO, Paulo Pulido, *A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1995, pp. 200-204.

¹³² Não apenas através da imposição da disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, mas, também, dos conteúdos de outras disciplinas. Não cabe no nosso tema, nem no espaço disponível, tratar da *cultura woke*, da Teoria Crítica e da *ocupação gramsciana* na educação. Aliás, a retórica da “cidadania” em oposição à “aprendizagem” é claramente denunciada por NÓVOA, António, *Professores – Imagens do Futuro Presente*, EDUCA – Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2006, pp. 64-65: “(...) a primeira condição da cidadania é a aprendizagem. Uma escola que não fornece aos seus alunos, a todos os seus alunos, os instrumentos básicos do conhecimento e da cultura, não é uma ‘escola cidadã’, por muito que se enfeite com chavões de emancipação, de libertação ou de cidadania”.

Parte II

A LIBERDADE DE APRENDER E ENSINAR NO DIREITO COMPARADO

Capítulo A – Contexto e pressupostos da comparação

1. Introdução – estado geral do problema

A vista abreviada que se pretende nesta parte do trabalho justifica-se, desde logo, por ser própria de um trabalho académico em Direito. Parece fazer sentido que, na análise das instituições de um qualquer sistema jurídico, se faça o confronto com aquelas que, de um modo mais ou menos aproximado, se possam dizer análogas, daí se extraindo algum conhecimento acerca do modo como os sistemas mutuamente se influenciam, ou, até, das singularidades que marcam a sua originalidade

“Eis por que (...) a doutrina dominante tem preconizado que a delimitação do objecto da microcomparação obedeça a um *critério funcional* (...). O mesmo é dizer, a comparação deve incidir sobre o modo como certas necessidades ou finalidades sociais são satisfeitas ou prosseguidas por diferentes ordens jurídicas, independentemente de o serem através de institutos jurídicos diversos.

Deste entendimento se faz eco o art. 15º do Código Civil português, que (...) alude expressamente à função das normas de Direito material como critério de determinação da sua correspondência aos institutos visados pelas regras de conflitos de leis no espaço.”¹³³.

O problema reside na selecção dos temas a comparar. Digamos que, tomando de empréstimo um conceito tão caro ao Direito Internacional Privado, é um problema de *qualificação*. Tivemos de fazer opções. Desde logo — e esta é, aparentemente, a mais simples —, escolhemos Estados onde, pelo seu percurso histórico, nos parece evidente uma semelhante perspectiva acerca do que sejam *democracia e civilização*¹³⁴ para que a comparação pudesse ter algum sentido consensualmente aceitável.

¹³³ VICENTE, Dário Moura, *Direito Comparado* – Vol. I, 5ª edição revista e actualizada, Almedina, Coimbra, 2022, p. 41.

¹³⁴ Ainda que a expressão possa surgir algo anacrónica, ou politicamente incorrecta (mesmo que sobreviva – não, decerto, sem crítica – no artigo 38º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça: “os princípios gerais de direito reconhecidos pelas **nações civilizadas**”), ela corresponde a um certo *Cânone Ocidental*, nome da obra polémica *The Western Canon: The Books and School of the Ages*, de Harold

Quanto a isto, não nos propomos realizar qualquer demonstração, como geralmente se imporia num trabalho científico. Entendemos que optar pelo Reino Unido ou pela Itália em vez da Coreia do Norte ou da República Centro-Africana decorre da natureza das coisas e dispensa justificação.

Mais complexa é a compreensão da liberdade de aprender e ensinar. Afinal, propomo-nos descrever o estado da liberdade de aprender e ensinar em vários países, sem começarmos por explicar o objecto da nossa pesquisa.

Curiosamente, temos sentido esta perplexidade, até mesmo em artigos científicos, onde, não raras vezes, nos deparamos com títulos como “situação dos direitos humanos no mundo”¹³⁵, sem que o autor sinta necessidade de expor o que entende por “direitos humanos”, certamente porque supõe que tal esclarecimento é despiciendo. Mas não é. Porém, não sendo possível, nesta fase do trabalho, explicar integralmente aquilo que motiva a nossa pesquisa, vamos limitar-nos a enunciar o tema que nos parece descrever melhor a actual relação do Estado com o mundo académico: a avaliação e a acreditação das universidades.

Para que o juízo comparativo possa funcionar em termos úteis, há que determinar o *tertium comparationis*¹³⁶, ou seja, o problema de Direito que justifica o esforço comparatístico, considerando que

Bloom, de 1994 – BLOOM, Harold, *Cânone Ocidental*, 5ª edição, trad. Manuel Frias Martins, Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2013 –, perspectiva que nos parece levar CUNHA, Paulo Ferreira da, *Erasmus, Maquiavel e Moro e a Modernidade: Estilos e Projectos Sociais na Filosofia Política Renascentista*, História – Revista da FLUP, IV Série, vol. 7, Porto, 2017, p. 122, a dizer que “[de] entre os vários choques ... do futuro, aquele que se refere à autognose e à mundividência (ou cosmovisão) do homem Europeu (embrião do ocidental, e mesmo de um projecto naturalmente eurocêntrico de Homem Universal ...) não é dos mais desprezáveis”.

¹³⁵ A Amnistia Internacional publica, anualmente, um relatório sobre o tema ([Relatórios anuais - Amnistia Internacional](#)).

¹³⁶ ALMEIDA, Carlos Ferreira de/CARVALHO, Jorge Morais de, *Introdução ao Direito Comparado* – 3ª edição, Almedina, Coimbra, 2013, pp. 20-21, contestam esta designação, entendendo que o problema juridicamente relevante que suscita a pesquisa comparatística não é um *tertium*, mas aceitam a designação dogmaticamente consagrada.

“(…) o objecto do direito comparado é formado pela comparação (tendencialmente sincrónica e actual) entre ordens jurídicas, podendo estas ser consideradas quer na sua globalidade quer em relação a algum instituto, conjunto de institutos ou normas”¹³⁷.

Na verdade, não raramente acontece que, apesar da aparente similitude entre institutos jurídicos presentes em diferentes ordens jurídicas, os problemas que convocam a empresa hermenêutica dos juristas se apresentem essencialmente diferentes.

É certo que, no plano da macro-comparação¹³⁸, podemos encontrar algumas linhas de força que permitirão afirmar que certas divergências não são suficientes para contrapor dois Direitos nacionais — veja-se, por exemplo, que as *famílias* romano-germânica e de *common law* partilham a organização política de base estadual, a separação de poderes, a consagração de direitos, liberdades e garantias individuais, ou a autonomia da ordem jurídica perante as demais ordens normativas, como a religiosa¹³⁹.

Pensamos, por isso, que falar de uma família romano-germânica, de uma família de *common law* e de uma família islâmica, como de partes comparáveis de um todo universal, é, conceptualmente, um erro.

Só se pode comparar o que é comparável e parece-nos que a “comparação de Direitos” (*Rechtsvergleichung*) não é uma comparação de ordens jurídicas, porque a ideia

¹³⁷ *Idem*, cit., p. 12.

¹³⁸ “Em sentido lato, a macrocomparação abrange portanto quer a comparação entre ordens jurídicas quer a comparação entre famílias de direitos (...)” – *Idem*, cit., p. 13.

¹³⁹ *Idem*, cit., p. 122. Convém, todavia, não confundir a autonomia do Direito em face da Religião (no enfoque teológico) com a autonomia do Direito *secular* relativamente ao Direito Canónico. Esta segunda tem uma longa história de permeabilidade e, até, de comunhão de princípios, o que não se deve estranhar, se considerarmos a origem de ambos os sistemas. Sobre a matéria, v., por todos, ADRAGÃO, Paulo Pulido, *O valor do Direito Canónico na formação jurídica: algumas notas*, em AAVV, *Codex Iuris Canonici de 1983: 10 Anos de Aplicação em Portugal* (Actas das II Jornadas de Direito Canónico), Universidade Católica Portuguesa, Centro de Estudos de Direito Canónico, Lisboa, 1995, pp. 395 a 402.

de “Direito” (até por causa do uso da palavra “Direito”¹⁴⁰) tem uma infungível *marca d’água* cultural que não admite falsificações ou imitações espúrias¹⁴¹.

Não se ignora que, no nível da micro-comparação¹⁴², se encontram semelhanças entre certas figuras jurídicas presentes em muitos horizontes culturais (pense-se na compra e venda, ou no escambo — vulgar em sistemas económicos que desconhecem a moeda —, além, claro, de alguns aspectos das relações de família).

Mas, daí a considerar-se que todas as ordens normativas são *ordens de Direito* parece-nos pôr em crise aquela concepção de Direito que serve de ponto de partida à nossa investigação e que, com respeito por juízo diferente, supomos irrenunciável.

A ideia de que o Direito, tal como o concebemos no nosso horizonte cultural¹⁴³, nasceu em Roma acaba por contrariar aquela outra de *onde há sociedade, há Direito*. Na verdade, a asserção *ubi societas, ibi ius* é um velho bordão latino, evidentemente indissociável de uma perspectiva aristocrática romana do final do século II, para a qual a referência de “sociedade” era apenas a sua, ou seja, Roma.

¹⁴⁰ Sobre a origem da palavra *derectum* e a complexa ideia de Justiça no *Ius Romanum* (a propósito das palavras de Ulpiano no *Liber Primus Institutionum*, do Digesto: *Iuri operam daturum prius nosce oportet unde nomen iuris descendat; est autem a iustitia appellatum*), v. o fundamental ensaio de CRUZ, Sebastião, *Textos de Ulpianus que Devem Ser Repensados*, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, Separata do Boletim da Faculdade de Direito (número especial), Coimbra, 1983, pp. 631-639, em especial, p. 638.

¹⁴¹ Entendemos aqui o Direito como *jus* e não apenas como regra técnica ou mera manifestação de poder.

¹⁴² “A microcomparação consiste na comparação entre institutos jurídicos afins em ordens jurídicas diferentes. Designamos por instituto jurídico um conjunto de normas, princípios, instituições e organizações de natureza jurídica que, numa dada ordem jurídica, possam ser tomados unitariamente sob certa perspectiva ou critério.” – ALMEIDA, Carlos Ferreira de/CARVALHO, Jorge Morais de, *Introdução...* cit., p. 13.

¹⁴³ “Lembremos que o direito é uma *inventio* da nossa civilização greco-romana (...), medievo-cristã (...), moderno-actual (...). A plurimilenar mundividência ocidental é caracterizada pela poética instituição de múltiplas expressões da auto-transcendentalidade que nos predica – criações em que nos recriamos, revemos e projectamos, entre as quais o direito (...)” – BRONZE, Fernando José, *Metodologia do Direito*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020, p. 38, n. 27. Sobre o tema, v., também, PIRES, Francisco Lucas, *O Problema da Constituição*, Separata do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra, 1970, p. 20, n. 3.

Ora, se, no século XXI da Era Cristã, uma pessoa (maioritariamente, mulheres) pode ser apedrejada até à morte¹⁴⁴, ou condenada a chibatadas¹⁴⁵, por factos que nem sequer se consideram ilícitos nos Estados democráticos de raiz ocidental, dispensamo-nos, nesta fase, de demonstrar que, na sociedade onde isso acontece, não há seguramente Direito (mais à frente, voltaremos a este debate)¹⁴⁶.

Seja como for, o dilema está superado, à partida, pois as ordens jurídicas em comparação situam-se no mesmo horizonte *ocidental*, no qual, ainda que integrando as famílias romano-germânica e de *common law*, partilham valores¹⁴⁷ que se projectam normativamente em princípios¹⁴⁸.

Das várias dificuldades que se colocam ao trabalho do comparatista, avulta, desde logo, a do desconhecimento do Direito estrangeiro.

É, na verdade, quase impossível *entrar* numa ordem jurídica alheia apenas pelo conhecimento das regras publicadas, de algumas decisões judiciais, se houver, e de eventuais textos políticos incidentes sobre os temas a tratar¹⁴⁹.

¹⁴⁴ [Apedrejamento: resumo global - Amnistia Internacional Portugal](#) (página consultada em 6 de Maio de 2023).

¹⁴⁵ [Raif Badawi: Arábia Saudita açoitou publicamente blogueiro liberal e ativista acusado de 'insultar o Islã' | O Independente | O Independente](#) (página consultada em 6 de Maio de 2023).

¹⁴⁶ Sobre o ‘actual princípio normativo do direito’, remetemo-nos para a acutilante e esclarecedora lição de BRONZE, Fernando José, *Lições de Introdução ao Direito*, Coimbra Editora, Coimbra 2002, pp. 417-526, onde, além de uma síntese descritiva do pensamento jurídico-filosófico contemporâneo, o Mestre de Coimbra empreende uma lograda *demand do Graal*, que é, assim o julgamos, a busca da *pessoalidade* como fundamento ético-ontológico da ordem de Direito.

¹⁴⁷ Amplamente documentados nos seus textos e tradições constitucionais, na Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950), habitualmente designada Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ou na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), que, aliás, só é “universal” para quem nela se revê.

¹⁴⁸ BRONZE, Fernando José, *Lições...*, cit., p. 445.

¹⁴⁹ Sobre este problema metódico, CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, 10ª edição (reimpressão), Almedina, Coimbra 1980, pp. 72-73.

O Direito é uma realidade viva e não um corpo que se disseca. Por isso, e sem perder de vista que o todo está presente em cada uma das partes¹⁵⁰, a comparação deve ser cuidadosamente cingida, mesmo à custa da sua extensão¹⁵¹.

Mas qual é o *tertium comparationis* que anima, nesta fase, a nossa pesquisa? Responder que são as relações entre o Estado e a Universidade é de tal modo vago e eventualmente extenso que não tem interesse verdadeiramente científico, nem mesmo no domínio da História Comparada¹⁵², salvo, talvez, se se tentasse um olhar sobre as relações entre essas entidades num determinado período temporal, abrangendo, eventualmente, questões como o financiamento, a nomeação de docentes, os conflitos políticos e religiosos ou as disputas patrimoniais¹⁵³.

Porém, seguindo o objecto a que cingimos a nossa investigação – a liberdade de aprender e de ensinar, garantida pelo artigo 43º CRP –, e na convicção de que o mesmo nos impõe a qualificação e quantificação da autonomia universitária, julgamos que o nó problemático a desatar, numa perspectiva normativa e actual, é o da avaliação e acreditação das universidades e dos seus ciclos de estudos.

¹⁵⁰ MORIN, Edgar, *A Cabeça Bem Feita: Repensar a Reforma, Reformar o Pensamento*, tradução de Eloá Jacobina, Bertrand Brasil, 8ª edição, Rio de Janeiro, 2003, p. 94, com um perfume *Leibniziano*, afirma que “(...) não apenas a parte está no todo, como o todo está inscrito na parte”.

¹⁵¹ Neste sentido, DUARTE, Rui Pinto, *Uma Introdução ao Direito Comparado*, Revista O Direito, ano 138º (2006), IV, separata, Almedina, Coimbra, 2006, p. 776.

¹⁵² “(...) a História Comparada é original mais pela sua elaboração do que pelos seus resultados, e consiste, de modo geral, na possibilidade de se examinar sistematicamente como um mesmo problema atravessa realidades histórico-sociais distintas. Tendo por objectivos expôr e explicar problemas e apresentar procedimentos heurísticos promissores como a analogia e a associação, recorre a aproximações ou oposições, pondo em destaque traços comuns ou insistindo nas diferenças como soluções diversas para um problema comum.” – LAGE, Otília, *História Comparada e Método Comparativo Historiográfico: Problemáticas e Propostas*, CITCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura, Espaço e Memória, 2018, p. 62, disponível em [Biblioteca Digital da Faculdade de Letras da Universidade do Porto \(up.pt\)](http://biblioteca.digital.da.faculdade.de.lettras.da.universidade.do.porto.up.pt), página consultada em 17 de Julho de 2023.

¹⁵³ “Como qualquer outra investigação científica, o comparativismo historiográfico não pode aspirar a uma eficácia nomotética absoluta, devendo no entanto propiciar conclusões precisas e permitir verificar até que ponto se conseguiu confirmar a hipótese equacionada ou o problema formulado.” – *Idem*, p. 68.

Num breve excurso, podemos, ainda, juntar algo mais. Nos últimos decénios, ganharam *foro de cidade* as designações *hard law* e *soft law*¹⁵⁴. Muito caras aos juristas anglo-americanos, estas realidades têm propiciado um desenvolvimento *extra-muros* do Direito, envolvendo não juristas nas discussões classicamente jurídicas. É onde surgem, por exemplo, os especialistas na Nova Gestão Pública a discutir os quadros normativos em que se devem desenvolver as relações entre os poderes administrativos e as universidades¹⁵⁵. Mas o que são o *hard law* e o *soft law*?

Tomámos a ideia de que aquilo que costuma ser designado como *hard law* é o que a doutrina tradicional chama de sistema jurídico, mas na perspectiva da *vexata quaestio* das fontes de Direito: costume, normas escritas e jurisprudência judicial¹⁵⁶.

A ser assim, e não se podendo extrair o sentido de *soft law* por mera exclusão de partes, mas sendo esta também um meio de tentar apreendê-lo, assentámos em que o *soft law* é um instrumento político de carácter normativo, o qual, em termos formais, não é nem pretende ser uma norma jurídica, mas que, substantivamente, é e pretende ser vinculativo.

Não aceitamos, portanto, uma noção de *soft law* como uma espécie de direito sem sanção, assim como não aceitamos a de que a validade e a eficácia de uma norma jurídica, em sentido técnico, dependa do estabelecimento de um formal regime sancionatório –

¹⁵⁴ E, nos últimos anos, o *hoft law*, neologismo (um tanto bizarro, dizemos nós...) que funde os dois mencionados termos e que emerge, precisamente (daí o interesse em referi-lo nesta sede), da actividade regulatória – v. CATARINO, Luís Guilherme, *O Direito Administrativo Global na Regulação Financeira Europeia: Alguns Problemas*, Revista do Ministério Público, 131, Julho-Setembro 2012, pp. 95-153.

¹⁵⁵ Sobre o tema, não se deve deixar de colher a perspectiva de AMARAL, Alberto, *Managerialismo e Governação das Instituições de Ensino Superior em Portugal*, em Conselho Nacional de Educação – Seminários e Colóquios, Lisboa, Abril de 2003, pp. 40 e ss.

¹⁵⁶ “(...) há três modelos-padrão, ou tipos paradigmáticos, de experiência constitutiva da normatividade jurídica vigente: a consuetudinária, a legislativa e a jurisdicional” – BRONZE, Fernando José, *Lições...*, cit., p. 631.

sem mais delongas, que a evidência as dispensa, basta a leitura de vários preceitos constitucionais¹⁵⁷ para uma cabal percepção do que se afirmou.

As expressões *hard law* e *soft law* têm entrado no jargão dos juristas por influência do pretenso “latim dos tempos modernos”¹⁵⁸ que é a língua inglesa. Seria necessário penetrar profundamente na etimologia e na semântica jurídica inglesas para apreender cabalmente o sentido do substantivo *law* na acepção que deve resultar quando adjectivado de *hard* e *soft*.

Na verdade, a palavra *law*, que habitualmente traduzimos por Direito – direito objectivo, quando pretendemos distingui-lo do direito subjectivo (o *right* dos ingleses)¹⁵⁹ –, pode ser *jurisprudence*, mas também *statute law*, ou ainda *common law*¹⁶⁰, tudo isso sem que uma tradução directa ou a busca de uma compreensiva correspondência com a dogmática latina se afigurem logradas¹⁶¹.

Tomemos, como exemplo do que dissemos, o valor da norma escrita. Num sistema europeu continental como o português, onde se considera (digamos assim, para não complicarmos mais o que já não é simples) que prevalece a norma escrita como mais importante fonte do Direito¹⁶², é reconhecido o valor dispositivo da norma, dotada de universalidade e imperatividade.

¹⁵⁷ Vejam-se, por exemplo, as competências do Presidente da República – artigos 133º e seguintes da CRP –, normas que não contêm qualquer sanção jurídica.

¹⁵⁸ PIRES, Eliane Cristine Raab, *A língua inglesa: uma referência na sociedade da globalização*, Instituto Politécnico de Bragança, Bragança, 2002, p. 30.

¹⁵⁹ MENDES, João de Castro, *Introdução ao Estudo do Direito*, Pedro Ferreira Artes Gráficas, Lda., 3ª edição, Lisboa, 2010, pp. 16-20; GROPPALI, Alessandro, *Introdução ao Estudo do Direito*, 1ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1968, pp. 119 e ss.

¹⁶⁰ Sobre o Direito anglo-americano, v. ALMEIDA, Carlos Ferreira de/CARVALHO, Jorge Morais de, *Introdução...* cit., p. 123 e ss.

¹⁶¹ Sobre o exercício metodológico num sistema de *common law*, BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., pp. 155-156.

¹⁶² As “fontes do Direito” integram o núcleo problemático que supomos central na compreensão do que é (ou possa ser, ou possa ir sendo...) o Direito. Remetemo-nos, nesta matéria, para as lições de NEVES, António Castanheira, *Fontes do Direito*, em *Digesta, Escritos acerca do Direito, do Pensamento*

Porém, como decorre das próprias normas, bastando tomar como exemplo os artigos 9º e 334º do Código Civil, conjugados, o cumprimento do sentido normativo de uma qualquer norma pode, sem contradição, passar pela sua necessária derrogação, em termos proporcionais e adequados, conforme a específica normatividade do caso¹⁶³, sem que o sistema veja abalada a sua força própria, pois, ao contrário, ele reconstrói-se autopoieticamente, reforçando os seus pilares principiológicos no refinamento dogmático da sua casuística.

Ora, o valor deste *direito de estatuição*¹⁶⁴ (perdoe-se-nos a insuficiente tradução) que é a legislação não é menor na cláusula geral da liberdade contratual do que na geométrica quantificação dos bens a trazer à colação em Direito das Sucessões; o que acontece é que o nosso sistema incorpora, em forma de lei, princípios e modelos prudenciais que, num sistema de raiz inglesa, integram precisamente uma tradição jurídica sucessivamente vertida – e apenas aí escrita – em precedentes jurisdicionais com força vinculativa¹⁶⁵.

Se bem percebemos os textos que consultámos¹⁶⁶, *hard law* será sempre aquilo que condiciona ou determina o modo de agir dos indivíduos, dos grupos e das sociedades

Jurídico, da sua Metodologia e Outros, volume 2º, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, pp. 7-94, e BRONZE, Fernando José, *Lições...*, cit., pp. 625-685.

¹⁶³ “Para [Wolfgang Fikentscher], a “norma do caso” (*Fallnorm*) – o critério jurídico trabalhado atento o caso – é o resultado da dialéctica em que se enredam as exigências contrárias da “justiça material” (*Sachgerechtigkeit*) e da “justiça da igualdade” (*Gleichgerechtigkeit*) – em termos sintéticos e respectivamente, é o corolário da tensão articuladora do caso judicando e do sistema jurídico” – BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., p. 270.

¹⁶⁴ *Statute law*.

¹⁶⁵ Neste sentido, sob a designação de “unidade do direito ocidental”, DAVID, René, *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*, 2ª edição, Trad. Hermínio A. Carvalho, Editora Meridiano, Lisboa, 1978, pp. 123-124; v., também, BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., p. 277, e ALMEIDA, Carlos Ferreira de/CARVALHO, Jorge Morais de, *Introdução...*, cit., pp. 122-123. Para um maior aprofundamento, BRONZE, Fernando José, “*Continentalização do direito inglês ou “insularização” do direito continental? (proposta para uma reflexão macro-comparativa do problema)*”, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, supl. XXII, Coimbra, 1975, e GALINDO, Bruno, *A teoria da constituição no common law – Reflexões teóricas sobre o peculiar constitucionalismo britânico*, Revista de Informação Legislativa, ano 41, nº 164, Brasília, 2004, pp. 303-316.

¹⁶⁶ ABBOTT, Kenneth W./SNIDAL, Duncan, *Hard and Soft Law in International Governance*, International Organization 54, 3, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology,

sob uma certa autoridade, mas variando de ordem jurídica para ordem jurídica, aí cabendo o Direito dos Tratados¹⁶⁷, o *common law* norte-americano, o *Code Civile* francês ou a *Xaria* muçulmana.

Mas, *hard law* é um conceito que só faz sentido – sob pena de se tornar uma conceptualização inútil por ter um objecto, em rigor, não identificado –, em contraponto a *soft law*, na economia de um sistema, tanto de base romano-germânica e legislativo quanto baseado no *common law* e jurisprudencial, onde o Direito, autonomizado como sistema normativo, ainda que em permanente relação com a política, a economia e a tecnocracia, se afirma como ordem normativa que objectiva um certo conjunto de princípios e valores¹⁶⁸.

Nesta perspectiva, o *hard law* é o que já se objectiva, seja uma lei ou uma sentença; e o *soft law* é o que co-determina o Direito a positivar, ou o que pretende tornar-se Direito, ou, até, o que já se assume como (quase-)Direito, apenas lhe faltando suprir alguma insuficiência formal ou orgânica. E pensamos assim porque não nos parece que, em sociedades onde a autonomia do Direito não foi sequer equacionada, em sociedades onde as categorias direito objectivo/subjectivo nunca foram problematizadas, como as da *Xaria*, faça sentido buscar uma distinção normativa entre *soft law* e *hard law*, pois só um sistema que autonomiza o Direito pode compreender a sua permeabilidade aos sistemas normativos não jurídicos que o co-determinam.

E que importância tem o *soft law* neste exercício comparatístico? Desde logo, o facto de a construção do Espaço Europeu de Ensino Superior se dever, em boa parte, a

Summer 2000, pp. 421–456; SHAFFER, Gregory C./POLLACK, Mark A., *Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance*, Legal Studies Research Paper Series, Research Paper nº 09-23, University of Minnesota Law School 2010, pp. 706-799.

¹⁶⁷ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinada em 23 de Maio de 1969.

¹⁶⁸ Quanto aos princípios e valores que se pretender ver objectivados, as dúvidas são, decerto, muitas – basta pensarmos na racionalidade finalística predicativa das ‘alternativas ao direito’. Sobre este assunto, BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., p.142 e *passim*.

um instrumento político que se impôs às universidades como se tivesse (mas não tendo) carácter legislativo, que foi a Declaração de Bolonha.

Mas também porque a chamada *garantia da qualidade*, que está na origem dos procedimentos de avaliação, coloca as universidades na posição de alunos que, perante o mestre, trabalham para a nota de dispensa. Deixa de estar em causa o cumprimento da lei, o qual se vê substituído pela subjectividade de uma decisão discricionária.

Ora, comparar o modo como esta forma de *soft law* opera em diferentes ordens jurídicas, sem ter em todas elas, ou apenas em algumas delas, o suporte objectivo da lei ou da jurisprudência dos tribunais superiores, torna o exercício comparatista, se não impossível, falível ao ponto da irrelevância.

Os autores de referência¹⁶⁹, a propósito da microcomparação — e é essa que nos interessa e de que estamos a tratar —, apontam o consenso, ou, ao menos, uma certa convergência, quanto ao critério adequado na microcomparação: *functional approach*, com o refinamento da *factual approach*.

A ideia essencial é a de começar por descobrir se, na ordem jurídica que queremos comparar com aquela que inicialmente tomámos por referência, existe ou é passível de ser suscitado o problema que justificou uma determinada solução jurídica:

“As opiniões tendem actualmente a convergir quanto ao critério adequado na microcomparação: comparação, funcional, método funcional, aproximação funcional (*functional approach*) ou (princípio da) funcionalidade.

Esse critério de comparabilidade – diz-se – não é abstracto e jurídico, mas concreto, funcional e social. Comparáveis são os institutos jurídicos que, em diversos sistemas e com soluções eventualmente diversas, dão resposta jurídica a necessidades semelhantes, resolvem o mesmo problema da vida, isto é, o mesmo problema social, político, económico ou criminológico.

O carácter funcional-concreto do método comparativo foi acentuado com a variante introduzida por Rudolf Schlesinger sob a designação de *factual approach*.

A ideia fundamental consiste em apurar a existência de funções ou “subfunções” sociais comuns em diferentes sistemas jurídicos, a partir de ‘segmentos

¹⁶⁹ Continuamos a seguir ALMEIDA, Carlos Ferreira de/CARVALHO, Jorge Morais de, *Introdução* ..., cit., p. 27.

da vida’ ou “pequenas unidades de discussão”, tal como resultam de questionários elaborados com base em ‘situações de facto’”¹⁷⁰.

Os referidos autores concordam que este critério permite solucionar a maior parte das dúvidas, mas não é plenamente satisfatório¹⁷¹, pois é indispensável marcar os limites da comparação, a partir de um enquadramento jurídico, ou seja, não se parte do facto social puro para chegar ao mundo da juridicidade, mas, antes, problematiza-se o facto social a partir da sua eventual relevância jurídica¹⁷², sob pena de se compararem regimes jurídicos diferentes na suposição de que emergem do *mesmo* facto ou problema social, quando, na verdade, esse facto ou esse problema são, já à partida, diferentes, por força da configuração jurídica que motiva a sua relevância.

É certo que ao comparatista é “vedado estabelecer qualquer hierarquia entre as soluções em apreço sob o ponto de vista moral ou axiológico”¹⁷³. Porém, não podemos concordar com Dário Moura VICENTE quando, ao enunciar genericamente os sistemas jurídicos em comparação, coloca em confronto as “famílias” jurídicas romano-germânica,

¹⁷⁰ *Id.*, *Ib.*

¹⁷¹ *Id.*, *Ib.*

¹⁷² Imaginemos um exemplo: em Portugal, não existe especial regulação do comportamento moral das pessoas que frequentam as praias ou estações balneares, salvo quanto à prática do naturismo, cujo regime jurídico consta da Lei n.º 53/2010, de 20 de Dezembro, a qual não contém uma definição de “nudismo” (apenas referido, sem qualquer caracterização, no n.º 2, do artigo 1.º), mas, por interpretação enunciativa deste regime legal, se cruzado com o do artigo 170.º do Código Penal (importunação sexual), conclui-se que a lei portuguesa apenas condiciona a específica exibição de certa parte do corpo (mesmo que não esteja nu), não atribuindo relevo jurídico à maioria das formas de parcial exposição pública do corpo humano (os “actos de carácter exhibicionista”, referidos no artigo 170.º CP, requerem a exposição dos órgãos sexuais, cf. Acórdão do T. R. Guimarães, 1700/17.1IPBBRG.G1 – 23-11-2020 e Acórdão do T. R. Porto, 751/19.6PEGDM.P1 – 12-5-2021). Porém, noutro horizonte cultural, menos permissivo, a “nudez” pode compreender outras formas (ou qualquer forma: pense-se na ominosa *burka*, por exemplo) de exposição parcial do corpo (que, portanto, não está verdadeiramente *nu*, no sentido em que isso possa ser juridicamente relevante em Portugal, entenda-se, *exhibicionista*, no critério mais restrito do artigo 170.º do nosso Código Penal), a isso atribuindo valor jurídico. O comparatista desprevenido, oriundo dessas paragens, que obtivesse a informação de que o nudismo é regulamentado em Portugal, sendo uma prática com limitações bem definidas, mas que observasse que as praias portuguesas estão cheias com centenas de milhares de pessoas quase sem roupa, concluiria que em Portugal ninguém cumpre a lei e todos são nudistas. Parece haver, nesta matéria, uma clara manifestação do costume como *fonte de Direito*, ou seja, o facto social que suscita a mobilização do sistema jurídico íntegro, ele próprio, a normatividade do mesmo sistema.

¹⁷³ VICENTE, Dário Moura, *Direito Comparado*, cit., p. 48.

de *common law* e muçulmana¹⁷⁴, como se os fundamentos axiológicos não pudessem constituir um limite intransponível ao exercício comparatístico. Parece-nos que não apenas podem, mas devem¹⁷⁵.

Mesmo na microcomparação, supomos que se torna improvável estabelecer uma comparação entre a classificação das coisas prevista no artigo 203º do nosso Código Civil e aquela que resulte de uma regra presente num ordenamento estrangeiro onde, por vigorar a escravatura, um ser humano seja subsumível à categoria de coisa móvel.

Não se trata de um preconceito moral, mas de um problema de Direito. É que, se o intérprete deve sempre ter em conta a unidade do sistema jurídico¹⁷⁶ e se “coisa” é aquilo que pode ser objecto de relações jurídicas¹⁷⁷, como integrar sistematicamente a nulidade do negócio ofensivo dos “bons costumes”, prevista no nº 2, do artigo 280º, do Código Civil¹⁷⁸?

Parece-nos que a microcomparação nunca se desliga totalmente da macrocomparação e que, por isso mesmo, a ambição de uma comparação totalizante ou

¹⁷⁴ *Idem*, pp. 59-98.

¹⁷⁵ Sobre o tema, BRONZE, Fernando José, *O Direito, a Internacionalização e a Comparação de Sistemas Jurídicos (ou a pessoalização como tarefa realizanda, a universalização como objectivo utópico e a relativização como coordenada metódica)*, em *Analogias*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, pp. 417-451.

¹⁷⁶ Cf. artigo 9º, nº 1, do Código Civil.

¹⁷⁷ Cf. artigo 202º, nº 1, do Código Civil

¹⁷⁸ E dificilmente pode haver imagem mais ofensiva dos *bons costumes* do que a escravatura! Note-se que o Acórdão do T. R. Lisboa, 1671/2007-8 – 15-3-2007, citando GOMES, Januário – *Assunção fidejussória de dívida: sobre o sentido e o âmbito da vinculação como fiador*, Almedina, Coimbra, 2000, p. 517 –, faz equivaler à escravatura a situação do fiador que ficasse indefeso perante o credor, por ignorar o montante por si garantido: “o fiador tem logicamente de saber o *que é que garante*. A ausência dessa indicação teria, se absurdamente fosse tutelada pelo Direito, um efeito intolerável: a colocação de uma pessoa, com todo o seu património, nas mãos de uma outra, numa situação paredes-meias com a **escravatura**. Uma tal fiança, se não fosse já nula por força do disposto no artigo 280º/1, sê-lo-ia certamente por ser ofensiva dos **bons costumes**” (destaques nossos). E outros exemplos de análogo aviltamento da parte mais fraca numa relação jurídica se poderiam dar. Pense-se, por exemplo, no negócio usurário encapotado em certas formas de alienação fiduciária em garantia – cf. Acórdão TRC, proc. nº 747/19.8T8CNT.C1, de 5-4-2022.

universal, ainda que sedutora, não passa de um exercício lúdico teoricamente inconsistente e de reduzido alcance prático.

Mas voltemos ao *soft law* e arranquemos da hipótese de que esse quase-Direito ocupa um espaço importante na caracterização de um qualquer sistema, se o tema for a liberdade de aprender e ensinar, em torno da “avaliação da qualidade do ensino”¹⁷⁹ nas universidades. Por que insistir neste ponto? Já atrás referimos que a Declaração de Bolonha tem uma natureza *soft* que não lhe retira o carácter vinculativo, ainda que camuflado pelo convite a uma adesão voluntária de pessoas e instituições. Noutro ponto deste trabalho se voltará ao tema, mas assentemos, por agora, nesta ideia.

Um dos vectores estruturantes da criação do Espaço Europeu de Ensino Superior é a cooperação europeia na avaliação da qualidade. Ora, a avaliação da qualidade tanto é o recipiente bojudo onde cabe tudo o que alguém quiser lá pôr, quanto o terreno pantanoso em que nenhum pé está seguro. Talvez pior: como no *Stalker* de Andrei Tarkovsky¹⁸⁰, a realidade pode ir mudando à medida que a personagem avança no espaço e no tempo, mutação que é, ou parece ser, controlada por uma força misteriosa e imprevisível. Não estamos já no domínio objectivo do cumprimento de normas — das quais é sempre possível discordar, mas que são conhecidas e susceptíveis de interpretação à luz dos cânones metodológicos em uso —, mas, ao contrário, no território desconhecido da interpretação subjectiva de *standards* e *guidelines*¹⁸¹, para o qual, no caso português, remete a lei através da intervenção de uma agência cujas decisões nem sequer se têm de suportar em pareceres técnicos, dependendo apenas da sua insondável ciência¹⁸².

¹⁷⁹ É a redacção usada no n.º 2, do artigo 76.º, CRP, *in fine*.

¹⁸⁰ Filme germano-soviético de 1979.

¹⁸¹ Cf. ENQA(2005) – *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, na sua versão de 2015, actualmente disponível em https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf, página consultada em 22 de Maio de 2023.

¹⁸² Cf. n.º 2, do artigo 18.º, do Regulamento n.º 392/2013, da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 200 — 16 de Outubro de 2013, com a aclaração (aliás, desnecessária, mas, *quod abundat non nocet*...), no Manual de Avaliação, p. 58, disponível em <https://www.a3es.pt/sites/default/files/Manual%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>, página consultada em 22 de Maio de 2023, e cf. Guião para Elaboração do Relatório de

E dado que o legislador dispõe que a avaliação é condição da acreditação e que esta é condição do reconhecimento oficial dos estabelecimentos do ensino superior e dos seus ciclos de estudos¹⁸³, as decisões da agência podem constituir, modificar ou extinguir direitos subjectivos, o que configura o exercício simultâneo de poderes de órgão legislativo e de autoridade administrativa.

Assim, ao passar pelo *filtro* da agência, o fluxo de *standards* e *guidelines* parece revestir-se de objectividade, pois converte-se em *hard law*. Mas só na aparência. Os critérios permanecem obscuros e a decisão é sempre um acto discricionário (ou arbitrário?) de vontade.

Descobrir, em alguns sistemas estrangeiros, semelhanças, diferenças ou certas correspondências, para efeitos de comparação, é o esforço que se segue.

2. Justificação da escolha dos sistemas em confronto

Como já dissemos, os sistemas a confrontar são, antes de mais, os do Espaço Europeu de Ensino Superior, no qual Portugal se integra. Desses, seleccionámos aqueles que, pela proximidade geográfica ou pela importância histórica, habitualmente são reconhecidos como influentes no sistema português, seja porque os académicos assim os vêem, seja porque os decisores políticos os assumem como modelos de referência.

Esse critério do reconhecimento, académico e político, acabou por ser determinante na opção pelo Brasil e pelos Estados Unidos. Procurámos, também, alguma diversidade geográfica, que sempre é acompanhada de diferenciação nos planos da História política e cultural, abrangendo os países do Mediterrâneo, a Europa Central, a Escandinávia e as Ilhas Britânicas

Avaliação/Acreditação de Ciclos de Estudos em Funcionamento (AACEF 2017-2022), de Abril de 2018, p. 1, disponível, em https://www.a3es.pt/sites/default/files/Gui%C3%A3o_AACEF%202017-22.pdf, página consultada em 20 de Setembro de 2020.

¹⁸³ Alínea a), do n.º 2, do artigo 15.º, da Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto, e n.º 3, do artigo 61.º, e n.º 2 do artigo 63.º, da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

O método utilizado foi o da consulta das diversas agências nacionais estatais, ou organismos equivalentes, onde se incluiu a pesquisa das normas constitucionais e legais¹⁸⁴ eventualmente pertinentes, ou de outras fontes, sempre que necessário (no caso dos Estados Unidos, nem sequer há agências do Governo Federal).

¹⁸⁴ Quando referimos normas “legais”, não esquecemos que cada ordenamento jurídico tem a sua especificidade, podendo surgir palavras que parecem ser traduções directas e que têm, na verdade, um significado diferente; e outras, ao invés, que, sem qualquer correspondência literal, assumem, no sistema a que pertencem, um lugar equivalente ao do regime aplicável ao instituto em comparação. Sobre o problema, ALMEIDA, Carlos Ferreira de/CARVALHO, Jorge Morais de, *Introdução...*, cit., p. 34.

Capítulo B – Apresentação do material a comparar

1. Alguns países do Espaço Europeu de Ensino Superior

I – Sistemas em que a acreditação institucional é obrigatória

a) Suíça¹⁸⁵

De acordo com os artigos 21º, 22º e 27º a 35º, da Lei Federal de 30 de Setembro de 2011¹⁸⁶, que entrou, parcialmente, em vigor em 1 de Janeiro de 2015, a acreditação institucional é obrigatória e compete a um Conselho de Acreditação¹⁸⁷, designado pela Conferência Suíça das Escolas Universitárias¹⁸⁸, o qual se baseia na avaliação realizada pela Agência Suíça de Acreditação e Garantia da Qualidade¹⁸⁹ (que não é autónoma, mas dependente do Conselho) ou por qualquer outra agência, mesmo estrangeira, que o Conselho reconheça. A acreditação dos ciclos de estudos é facultativa (salvo cursos de Medicina, Psicologia e outros cursos de Saúde).

A garantia da qualidade é aferida em conformidade com os *standards* e *guidelines* produzidos pela *ENQA – The European Association for Quality Assurance in Higher Education*.

De acordo com o artigo 63º-a da Constituição Federal, a Confederação e os cantões garantem a qualidade das escolas superiores, tendo em conta a sua autonomia.

¹⁸⁵ Todas as referências normativas nesta alínea foram colhidas em <https://aaq.ch/>, <https://akkreditierungsrat.ch/fr/accreditations/>, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/691/fr> e [Microsoft Word - 101.fr.doc \(admin.ch\)](#), páginas consultadas em 25 de Maio de 2023.

¹⁸⁶ *Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles du 30 septembre 2011.*

¹⁸⁷ *Conseil Suisse d'Accréditation.*

¹⁸⁸ *Conférence suisse des hautes écoles*, cujos membros são designados pelo Conselho Federal, que é o Governo da Confederação Helvética.

¹⁸⁹ *L'Agence Suisse d'Accréditation et d'Assurance Qualité.*

b) Áustria¹⁹⁰

De acordo com o § 23 e o § 24, do artigo 2º, da Lei Federal nº 77, de 24 de Julho de 2020 (alteração da Lei de Garantia da Qualidade do Ensino Superior, aprovação da Lei Federal do Ensino Superior Privado e alteração da Lei de Estudos da Universidade de Ciências Aplicadas¹⁹¹), as universidades de ciências aplicadas e as universidades privadas e outras escolas superiores privadas (há duas universidades privadas e dezassete escolas superiores privadas que não são universidades) têm de obter a acreditação institucional, como pré-requisito para o seu reconhecimento estatal, a qual é conferida, apenas, pela agência nacional, a *AQ Austria*, que certifica que as universidades cumprem os requisitos de acreditação.

De igual modo, os respectivos ciclos de estudos têm de ser acreditados pela agência, o que se aplica também aos programas de doutoramento de Educação Continuada. As universidades públicas não estão sujeitas a acreditação, exceptuando, como já referido, as universidades de ciências aplicadas. As universidades públicas estão, todavia, sujeitas a auditorias regulares – sem carácter eliminatório nos casos em que os resultados se revelem insatisfatórios –, para confirmação dos seus padrões de qualidade mediante a certificação do seu sistema interno de garantia da qualidade.

A garantia da qualidade é aferida em conformidade com os *standards* e *guidelines* produzidos pela *ENQA – The European Association for Quality Assurance in Higher Education*.

O nº 1, do § 6, da Lei do Ensino Superior Privado, aprovada pela referida Lei Federal nº 77/2020, proíbe o financiamento público das universidades privadas.

¹⁹⁰ Todas as referências normativas nesta alínea foram colhidas em [Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung \(bmbwf.gv.at\)](https://www.bmbwf.gv.at) e [AQ Austria - Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria](https://www.aq.at), páginas consultadas em 25 de Maio de 2023.

¹⁹¹ *Bundesgesetz, mit dem das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz geändert wird, ein Bundesgesetz über Privathochschulen erlassen wird und das Fachhochschul-Studiengesetz geändert wird.*

Nos termos do artigo 81º-C da Lei Constitucional Federal da Áustria¹⁹², as universidades públicas gozam de autonomia.

c) França¹⁹³

A acreditação das instituições de ensino superior está cometida ao membro do Governo que tutela o ensino superior, sob proposta do Conselho Nacional do Ensino Superior e da Investigação (CNESER)¹⁹⁴, nos termos do artigo L613-1, do Código da Educação, traduzindo-se na celebração de um contrato plurianual entre cada instituição e o Estado, tendo em conta a qualidade pedagógica, o nível da investigação realizada e a inserção territorial da instituição.

A avaliação das instituições de ensino superior pertence ao Conselho Superior de Avaliação da Investigação e do Ensino Superior (HCERES)¹⁹⁵ criado pela Lei nº 2013-660, de 22 de Julho de 2013, relativa ao Ensino Superior e à Investigação (ESR)¹⁹⁶, que surgiu na sequência de um relatório elaborado por iniciativa do Ministro do Ensino Superior e da Investigação, concluído em Dezembro de 2012 e enviado ao Presidente da República Francesa¹⁹⁷.

¹⁹² A ‘Constituição Austríaca’ (*Bundes-Verfassungsgesetz*) é, por razões históricas que, infelizmente, não cabe neste espaço explicar, um complexo novelo de normas a que vai sendo atribuído, ou a que vai sendo retirado, valor constitucional, acabando, por isso, por se revelar uma construção dogmática do Parlamento e do Tribunal Constitucional, sem consenso doutrinário. A *versão consolidada* a que tivemos acesso está publicada no *site* oficial do Estado Austríaco, em [RIS - Bundes-Verfassungsgesetz - Bundesrecht konsolidiert, Fassung vom 30.05.2023 \(bka.gv.at\)](https://www.bka.gv.at/Bundesrecht_konsolidiert_Fassung_vom_30.05.2023), página consultada em 30 de Maio de 2023.

¹⁹³ Todas as referências normativas nesta alínea foram colhidas em [Accueil | Hcéres \(hceres.fr\)](https://www.hceres.fr/), [Les textes officiels : le Bulletin officiel de l'éducation nationale, Journal officiel, le code de l'éducation, et le Journal officiel de l'Union européenne | Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse](#), [Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](#) e [Légifrance - Le service public de la diffusion du droit \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/), páginas consultadas em 10 de Junho de 2023.

¹⁹⁴ *Conseil National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*.

¹⁹⁵ *Haut Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur*.

¹⁹⁶ *LOI n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche*.

¹⁹⁷ [Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche : rapport au Pres | vie-publique.fr](#), página consultada em 12 de Junho de 2023.

O HCERES, criado como autoridade administrativa independente, é, desde 2022, por força da Lei n.º 2020-1674, de 24 de Dezembro, uma autoridade pública independente, com personalidade jurídica, nos termos da Lei n.º 2017-55, de 20 de Janeiro 2017, sobre o estatuto geral das autoridades administrativas independentes e das autoridades públicas independentes¹⁹⁸. É a entidade pública responsável pela avaliação directa dos agentes do ensino superior e da investigação, assim como pela validação dos processos da avaliação realizada por outras entidades.

Todas as normas que regulam a Educação em França se concentram no chamado Código da Educação, dividido em duas partes, uma legislativa e outra regulamentar, o que significa que qualquer nova legislação constitui, na verdade, uma alteração a esse código. É também o caso da referida Lei n.º 2013-660. A avaliação é obrigatória, realiza-se de cinco em cinco anos, e visa, essencialmente, promover a melhoria da qualidade do ensino superior, podendo, apenas nessa medida, influenciar uma decisão de acreditação. Não há, todavia, uma relação directa de causalidade entre avaliação e acreditação, atribuídas, aliás, a entidades distintas.

A garantia da qualidade é aferida em conformidade com os *standards* e *guidelines* produzidos pela *ENQA – The European Association for Quality Assurance in Higher Education*.

O respeito pela liberdade de ensino — incluindo, expressamente, o seu exercício nos estabelecimentos privados — é proclamado no artigo L151-1, do Código da Educação.

A Constituição da República Francesa é omissa em matéria educativa.

¹⁹⁸ *Loi n.º 2017-55 du 20 janvier 2017, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.*

d) Dinamarca¹⁹⁹

De acordo com o Capítulo 2º da Lei de Acreditação das Instituições de Ensino Superior, de 2 de Março de 2018²⁰⁰, que alterou a Lei de Acreditação das Instituições de Ensino Superior, de 12 de Junho de 2013, com a alteração resultante da Lei n.º 1189, de 8 de Junho de 2021, a Instituição Dinamarquesa de Acreditação²⁰¹ é uma autoridade profissionalmente independente dentro da administração estatal, a qual prepara relatórios de acreditação para utilização nas decisões do Conselho de Acreditação sobre a acreditação de instituições de ensino e programas de estudo.

A decisão cabe, portanto, ao Conselho de Acreditação, o qual pode recorrer a outras entidades avaliadoras (artigo 3º, § 4º).

O Ministro do Ensino Superior e da Ciência nomeia o Director da Instituição de Acreditação Dinamarquesa, sob recomendação do Conselho de Acreditação (artigo 2º, § 4º), e nomeia, também, o presidente e seis dos restantes oito membros do Conselho de Acreditação (artigo 4º).

Nos termos da Ordem Executiva nº 339, de 6 de Abril de 2016, Relativa à Acreditação de Instituições de Ensino Superior e à Aprovação de Novos Programas de Ensino Superior no Âmbito do Ministério da Cultura²⁰², e da Ordem Executiva nº 1558, de 2 de Julho de 2021, sobre Acreditação de Instituições de Ensino Superior e Aprovação Educacional Superior²⁰³, verifica-se que há duas tutelas no ensino superior na Dinamarca

¹⁹⁹ Todas as referências normativas nesta alínea foram colhidas em [Akkrediteringsloven \(retsinformation.dk\)](https://retsinformation.dk), [Bekendtgørelse om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner og godkendelse af nye videregående uddannelser under Kulturministeriet \(retsinformation.dk\)](https://retsinformation.dk) e [Akkrediteringsbekendtgørelsen \(retsinformation.dk\)](https://retsinformation.dk), páginas consultadas em 25 de Maio de 2023.

²⁰⁰ *LBK nr 1667 af 12/08/2021 – Bekendtgørelse af lov om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner.*

²⁰¹ *Danmarks Akkrediteringsinstitution.*

²⁰² *Bekendtgørelse om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner og godkendelse af nye videregående uddannelser under Kulturministeriet.*

²⁰³ *Bekendtgørelse om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner og godkendelse af videregående uddannelser.*

– o Ministério do Ensino Superior e da Ciência (para a generalidade das instituições) e o Ministério da Cultura (para o ensino artístico e a educação contínua de adultos).

No entanto, a decisão de acreditação cabe sempre ao mesmo Conselho de Acreditação. A obrigatoriedade inclui a acreditação institucional e a acreditação educacional (ciclos de estudos), podendo o estabelecimento de ensino pedir que a acreditação tenha por base o relatório de outro operador reconhecido internacionalmente, o que pode ser concedido pelo Conselho de Acreditação (artigo 13º, § 5º, da Lei de Acreditação).

O Ministro do Ensino Superior e da Ciência estabelece regras sobre o procedimento de acreditação e aprovação de programas de estudo e ofertas educativas, incluindo critérios para a acreditação de programas de estudo e ofertas de programas (§ 2º, do artigo 14º, da Lei de Acreditação, e artigo 1º da Ordem Executiva nº 1558).

No caso do ensino artístico e educação contínua de adultos, as regras e orientações são do Ministro da Cultura (§ 4, do artigo 10º, da Ordem Executiva nº 339).

A garantia da qualidade é aferida em conformidade com os *standards* e *guidelines* produzidos pela *ENQA – The European Association for Quality Assurance in Higher Education*.

A Constituição do Reino da Dinamarca é quase omissa em matéria educativa, com uma única referência ao ensino infantil, no § 76.

e) Itália²⁰⁴

A ANVUR – Agência Nacional de Avaliação do Sistema Universitário e da Investigação²⁰⁵ foi instituída pelo Decreto-Lei de 3 de Outubro de 2006, nº 262, com as alterações introduzidas pela Lei de 24 de Novembro de 2006, nº 286.

Embora nesse diploma se disponha (artigo 2º) que os resultados das actividades de avaliação da ANVUR constituem o critério de referência para a atribuição de financiamento estatal para universidades e instituições de pesquisa, a alínea e), do nº 1, do artigo 3º, do Decreto do Presidente da República, de 1 de Fevereiro de 2010, publicado em 27 de Maio de 2010, estabelece que a Agência propõe ao Ministro os requisitos quantitativos e qualitativos para a criação, fusão ou federação ou supressão de universidades ou sucursais, ou para a activação, encerramento ou fusão de cursos universitários, e a alínea b), do mesmo número, refere a actividade da agência na acreditação²⁰⁶ periódica dos estabelecimentos de ensino, dos cursos e da investigação.

A garantia da qualidade é aferida em conformidade com os *standards* e *guidelines* produzidos pela *ENQA – The European Association for Quality Assurance in Higher Education*.

O artigo 33º da Constituição da República Italiana estabelece a liberdade de ensino da arte e da ciência, assim como a autonomia universitária.

²⁰⁴ Todas as referências normativas nesta alínea foram colhidas em [ANVUR – Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca – Tutto quello che riguarda la valutazione del sistema universitario e della ricerca in Italia](#) e <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>, páginas consultadas em 25 de Maio de 2023.

²⁰⁵ *Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca*.

²⁰⁶ A “acreditação” que encontramos no sistema italiano parece corresponder à do sistema francês, considerando que a ANVUR, sob a epígrafe *Accreditamento Iniziale*, o descreve como sendo uma autorização ministerial: “*L’Accreditamento iniziale consiste nell’autorizzazione da parte del Ministero dell’Università e della Ricerca ad attivare Sedi, Scuole, Corsi di Studio (triennali, magistrali, magistrali a ciclo unico, dottorati di ricerca) a seguito della verifica da parte di ANVUR del possesso di requisiti didattici, di qualificazione della ricerca, strutturali, organizzativi e di sostenibilità economico-finanziaria definiti dalla normativa di riferimento*”.

f) Espanha²⁰⁷

O nº 4, do artigo 5º da Lei Orgânica nº 2/2023, de 22 de Março, do Sistema Universitário, comete à Agência Nacional de Avaliação da Qualidade e Acreditação (ANECA)²⁰⁸, bem como às agências de avaliação das Comunidades Autónomas inscritas no Registo Europeu de Agências de Qualidade, as funções de acreditação e avaliação do professorado universitário, de acreditação institucional, de avaliação de diplomas universitários e de acompanhamento dos resultados.

O Estatuto da referida Agência foi aprovado pelo Real Decreto 1112/2015, de 11 de Dezembro, atribuindo-lhe o escopo da promoção e garantia da qualidade do sistema do ensino superior em Espanha (artigo 3º), actuando com plena independência funcional (artigo 2º). A Agência é um organismo público autónomo, sob tutela do Ministério da Educação, através da Secretaria Geral das Universidades, conforme artigo 8º, nº 2, da Lei 15/2014, de 16 de Setembro.

À ANECA compete a acreditação dos docentes universitários, em conjugação com as agências de qualidade das comunidades autónomas (artigo 69º, nº1, da Lei Orgânica nº 2/2023, de 22 de Março). Cabe-lhe, também, orientar, avaliar, certificar e acreditar os ciclos de estudos universitários, a actividade docente e de investigação nas universidades e nos organismos públicos de investigação, as instituições e centros universitários, assim como homologar o reconhecimento de títulos universitários estrangeiros (artigo 6º, nº 1, da mesma Lei Orgânica).

A criação de uma nova instituição universitária depende de decisão do Governo central ou do Governo da Comunidade Autónoma, nos termos do nº1, do artigo 11º, do Real Decreto 640/2021, de 27 de Julho. O início de um novo ciclo de estudos está sujeito a um complexo procedimento, com intervenção da ANECA, cabendo a decisão ao

²⁰⁷ Todas as referências normativas nesta alínea foram colhidas em <https://www.aneca.es/> e [BOE-A-1978-31229 Constitución Española.](#), páginas consultadas em 31 de Maio de 2023.

²⁰⁸ *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.*

Conselho das Universidades, conforme artigo 26º do Real Decreto 822/2021, de 28 de Setembro.

O Conselho das Universidades, presidido pelo Ministro da Educação, integra todos os reitores de universidades espanholas, além de membros cooptados, e o seu regulamento foi aprovado pelo Real Decreto 1677/2009, de 13 de Novembro.

A garantia da qualidade é aferida em conformidade com os *standards* e *guidelines* produzidos pela *ENQA – The European Association for Quality Assurance in Higher Education*.

A Constituição Espanhola reconhece a liberdade de ensino e reconhece a autonomia das universidades, no nº 1 e no nº 10, respectivamente, do artigo 27º.

g) Bélgica — Flandres²⁰⁹

Embora a Flandres seja uma das regiões autónomas do Reino da Bélgica, e não um Estado independente, foi celebrada, em Haia, em 3 de Setembro de 2003, uma Convenção entre o Reino dos Países Baixos e a Comunidade Flamenga da Bélgica relativa à acreditação de programas de ensino superior holandês e flamengo²¹⁰.

A agência responsável pela acreditação é a Organização de Acreditação Países Baixos-Flandres²¹¹ (*NVAO*), fundada em 2005 e com sede em Haia. Na Flandres, os cursos estão sujeitos a avaliação e acreditação por parte da *NVAO*. Pode, no entanto, ser dispensada essa acreditação de cada ciclo de estudos se a universidade obtiver uma acreditação institucional, que é periódica e obrigatória.

²⁰⁹ Todas as referências normativas nesta alínea foram colhidas em <https://www.nvao.net/nl> e https://www.senate.be/doc/const_fr.html, páginas consultadas em 5 de Junho de 2023.

²¹⁰ *Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs*.

²¹¹ *NVAO – De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie*.

Em caso de avaliação institucional negativa, os cursos terão de ser novamente acreditados individualmente até que a avaliação institucional volte a ser positiva e seja recuperada a acreditação institucional.

A garantia da qualidade é aferida em conformidade com os *standards* e *guidelines* produzidos pela *ENQA – The European Association for Quality Assurance in Higher Education*.

A Constituição de Reino da Bélgica consagra a liberdade de ensinar e o direito a aprender no artigo 24º. É omissa quanto à autonomia universitária.

II – Sistemas sem acreditação institucional obrigatória

a) Alemanha²¹²

Os Governos dos dezasseis Estados (*länder*) que integram a República Federal da Alemanha celebraram, em Junho de 2017, um acordo sobre a organização de um sistema conjunto de acreditação de ciclos de estudos²¹³, para garantir a qualidade do ensino nas universidades alemãs, o qual entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2018.

Para tanto, foi criado um Conselho de Acreditação sob a forma jurídica de fundação²¹⁴, cujos membros são designados pelos *länder* para um mandato de quatro anos, ao qual cabe garantir a atribuição de um selo de qualidade às agências avaliadoras e aos ciclos de estudos que as mesmas avaliem, podendo, ainda, se tal for solicitado, conferir o selo de qualidade ao sistema interno de garantia de qualidade de uma universidade, a qual fica dispensada da credenciação externa dos seus ciclos de estudos.

O Conselho de Acreditação não actua directamente junto das universidades, mas, antes, através dos relatórios de avaliação emitidos pelas várias agências autorizadas

²¹² Todas as referências normativas nesta alínea foram colhidas em [Herzlich willkommen bei der Stiftung Akkreditierungsrat | Stiftung Akkreditierungsrat](#) e [GG - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland \(gesetze-im-internet.de\)](#), páginas consultadas em 2 de Junho de 2023.

²¹³ *Studienakkreditierungsstaatsvertrag*.

²¹⁴ *Stiftung Akkreditierungsrat*.

(actualmente são dez, incluindo uma suíça e uma austríaca), maioritariamente privadas e livremente escolhidas pelas universidades, sem interferência estadual.

O processo de acreditação de ciclos de estudos na Alemanha, embora obrigatório, nos termos do acordo inter-estadual celebrado pelos *länder*, em 2017, tem sempre decorrido numa base voluntária, pela convicção generalizada de que a acreditação dos ciclos de estudos e dos sistemas internos de garantia da qualidade torna as universidades mais atractivas para os estudantes e de que, portanto, o interesse na acreditação é das próprias universidades²¹⁵. Provavelmente por isso, ainda há instituições sem sistemas internos de garantia da qualidade acreditados, funcionando normalmente, e cujos cursos mantêm plena validade, prevendo-se que, em poucos anos, todas as formações ostentarão o selo de qualidade do Conselho de Acreditação.

Não há acreditação institucional no sistema alemão. O reconhecimento das universidades privadas tem sido realizado, desde 2001, pelo Conselho de Ciências²¹⁶, por acordo entre o Governo Federal e os *länder*²¹⁷

A garantia da qualidade é aferida em conformidade com os *standards* e *guidelines* produzidos pela *ENQA – The European Association for Quality Assurance in Higher Education*.

²¹⁵ Cf. <https://www.das-richtige-studieren.de/vor-dem-studium/uni-wiki/akkreditierung/>, página consultada em 29 de Julho de 2023.

²¹⁶ *Wissenschaftsrat*.

²¹⁷ cf. https://www.wissenschaftsrat.de/DE/Aufgabenfelder/Akkreditierungen/akkreditierungen_node.html, página consultada em 29 de Julho de 2023. Este procedimento não é isento de crítica. As universidades privadas alegam uma discriminação negativa por parte do Estado (e dos *länder*) relativamente às universidades estaduais, em violação do princípio da liberdade de ensino, apodando de arbitrárias as decisões daquele Conselho. Sobre o assunto, v., por todos, WÜRTENBERGER, Thomas, *Die institutionelle Akkreditierung privater Hochschulen durch den Wissenschaftsrat: Probleme demokratischer Legitimation und rechtsstaatlich*, *Ordnung der Wissenschaft* 4, Universität Freiburg, Freiburg, 2020, pp. 215-232, artigo disponível em [00_04_Deckblatt\(ordnungderwissenschaft.de\)](https://www.ordnungderwissenschaft.de), página consultada em 29 de Julho de 2023.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha²¹⁸ estabelece a liberdade de ensino (nº 3, do artigo 5º), sendo o ensino submetido à fiscalização do Estado (nº 1, do artigo 7º), e garante o direito de instituir escolas particulares (nº 4, do artigo 7º).

b) Bélgica — Federação Valónia-Bruxelas²¹⁹

A Agência para a Avaliação da Qualidade do Ensino Superior (AEQES)²²⁰ é um organismo público do Governo da Federação Valónia-Bruxelas. Tem como atribuições o aconselhamento do Governo e das instituições de ensino superior, tendo em vista a melhoria geral da qualidade da formação universitária. As suas avaliações ocorrem sempre que solicitadas pelos interessados.

A AEQES colabora activamente com a Academia de Investigação e Ensino Superior (ARES)²²¹ no sentido de oferecer ao público em geral informação actualizada acerca das ofertas formativas e da sua qualidade, apoiar os estabelecimentos de ensino no desenvolvimento de sistemas de garantia da qualidade interna e externa, operacionalizar as avaliações externas, prestar informação acerca da qualidade do ensino superior aos decisores e às partes interessadas e evitar os conflitos de interesses.

O documento orientador da AEQES (3-2-2023), contendo as bases metodológicas para as avaliações institucionais 2023/2025, aponta no sentido de a avaliação se centrar nos mecanismos internos de aperfeiçoamento de cada instituição, continuando ausente do sistema qualquer forma de acreditação institucional ou de ciclos de estudos.

²¹⁸ *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.*

²¹⁹ Todas as referências normativas nesta alínea foram colhidas em [Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur \(aeqes.be\)](https://www.aeqes.be/), página consultada em 2 de Junho de 2023.

²²⁰ *L'Agence pour l'Évaluation de la Qualité de l'Enseignement Supérieur, en Fédération Wallonie-Bruxelles.*

²²¹ *L'Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur* é um organismo de interesse público que agrupa os estabelecimentos de ensino superior na Federação Valónia-Bruxelas.

A nota dominante nos textos provenientes da AEQES e nos que são produzidos pelas universidades, relativamente à avaliação da qualidade, é a do absoluto respeito pela autonomia universitária.

A garantia da qualidade é aferida em conformidade com os *standards* e *guidelines* produzidos pela *ENQA – The European Association for Quality Assurance in Higher Education*.

Como já foi referido, a propósito do sistema de acreditação na região da Flandres, a Constituição de Reino da Bélgica consagra a liberdade de ensinar e o direito a aprender no artigo 24º. É omissa quanto à autonomia universitária.

c) Inglaterra²²²

Até 2018, a criação de uma universidade dependia de uma Carta Régia, concedida por recomendação do Conselho Privado²²³.

A Lei da Educação Continuada e Superior, de 6 de Março de 1992²²⁴, do Parlamento, manteve esta ancestral tradição, designadamente, na secção 77, quanto à prerrogativa do uso da designação “Universidade” no nome da instituição. Com a publicação da Lei do Ensino Superior e da Investigação, de 27 de Abril de 2017²²⁵, do Parlamento, que parcialmente derogou a lei de 1992, o consentimento para o uso daquela designação passou a ser uma atribuição do *Office for Students* (secção 5).

O *Office for Students (OfS)* é um organismo público independente, que segue directrizes do Ministro da Educação e presta contas ao Parlamento através do Departamento da Educação. Entre as suas atribuições, consta (secção 3) a de estabelecer

²²²Todas as referências normativas nesta alínea foram colhidas em [Home - Office for Students](#), página consultada em 9 de Junho de 2023.

²²³ Sobre o *Privy Council*, enquanto órgão de aconselhamento do monarca desde os primórdios da monarquia inglesa e, actualmente, também, órgão de articulação entre os vários departamentos do Governo do Reino Unido, v. <https://privycouncil.independent.gov.uk/>, página consultada em 8 de Junho de 2023.

²²⁴ *Further and Higher Education Act 1992*.

²²⁵ *Higher Education and Research Act 2017*.

e manter um registo das instituições de ensino superior em Inglaterra, de acordo com critérios estabelecidos pelo próprio *OfS* ou pelo membro do Governo competente, podendo também, nos termos da secção 23, avaliar a qualidade das instituições, tanto no momento do registo inicial quanto em momento posterior, mas nos termos das normas (*standards*) reconhecidas pelo próprio sector em que as instituições se integram. Ora, considerando que todas as universidades inglesas firmaram um acordo com a Agência de Garantia da Qualidade para o Ensino Superior (*QAA*)²²⁶, para que esta vá avaliando os sistemas internos da garantia da qualidade, é sobre esses *standards*, previamente estabelecidos, que incide o trabalho do *OfS*.

Não por acaso, certamente, a *QAA* foi a agência escolhida pelo *OfS* para o aconselhamento em matéria de avaliação. Porém, em Outubro de 2022, a *QAA* manifestou o seu desinteresse em manter o contrato com o *OfS*, pelo que passou a ser este organismo a assumir a tarefa de avaliação da qualidade, a partir de Abril de 2023.

De acordo com os padrões de qualidade (*standards*) atrás referidos, o *OfS* estabeleceu um Quadro de Excelência do Ensino (*TEF*)²²⁷, obrigatório para as instituições com quinhentos ou mais estudantes e opcional para as demais instituições inglesas, bem como para quaisquer instituições de Gales, Escócia e Irlanda do Norte.

O procedimento *TEF* não resulta numa acreditação, nem sequer conduz, inversamente, a uma decisão administrativa de eventual encerramento das universidades existentes ou dos seus ciclos de estudos. Apresenta-se como relevante para efeitos de financiamento, o que significa que as universidades inglesas podem aumentar os seus proventos em função de uma classificação que pode ser de Ouro, Prata ou Bronze.

As universidades que não obtiverem uma destas classificações receberão a menção “requer melhoria”²²⁸, significando isso que transitam para a avaliação seguinte

²²⁶ *The Quality Assurance Agency for Higher Education*, disponível em <https://www.qaa.ac.uk/en/home>, página consultada em 9 de Junho de 2023.

²²⁷ *Teaching Excellence Framework*.

²²⁸ *Requires improvement*.

para verificação das melhorias introduzidas. Embora a secção 18 da Lei do Ensino Superior e da Investigação preveja a possibilidade de cancelamento do registo de uma instituição, não encontramos qualquer indício de que esse poder tenha sido usado em relação a alguma universidade.

A autonomia universitária está consagrada nas secções 2, 36, 74 e 77 da Lei do Ensino Superior e da Investigação, sendo vedados ao *OfS* ou ao Governo o estabelecimento de regras ou a interferência quanto à organização, à estrutura, ao conteúdo e à direcção académica dos ciclos de estudos, quanto aos critérios de admissão, nomeação ou exoneração de professores e quanto aos critérios de admissão de alunos.

Dadas as suas características próprias, não é possível, quanto ao Direito Constitucional inglês, determinar regras relativas à liberdade educativa ou à autonomia universitária.

Talvez valha, todavia, referir que as Cartas Régias de 1231 e 1248, que instituíram, respectivamente, a Universidade de Cambridge e a Universidade de Oxford, se mantêm em vigor.

2. Brasil²²⁹

Quando uma entidade, pública ou privada, pretende fundar uma universidade, apresenta o seu requerimento ao Ministério da Educação do Governo Federal, visando a produção de um acto administrativo de credenciamento. Caso o pedido seja atendido, esse credenciamento inicial apenas confere o direito ao uso da designação “Faculdade”, designação que será convolada em “Universidade”, caso a avaliação posterior seja positiva nesse sentido.

²²⁹ As referências normativas neste número foram encontradas em diversas fontes, incluindo a do Governo Federal, que complementámos com recurso a *sites* institucionais privados e de universidades federais.

A titulação como Universidade traz o benefício da autonomia, designadamente, para o efeito da dispensa de autorização ministerial para iniciar o funcionamento de um novo curso superior.

É atribuição da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação a deliberação sobre o credenciamento atrás referido, a qual será homologada pelo Ministro da Educação, tudo nos termos do artigo 9º, § 2º, alíneas d), e) e f), da Lei nº 4024, de 20 de Dezembro de 1961, na redacção dada pelo artigo 1º da Lei nº 9131 de 24 de Novembro de 1995, e do artigo 2º, deste último diploma, na redacção dos artigos 20º e 21º da Medida Provisória nº 2216-37, de 31 de Agosto de 2001²³⁰.

O sistema público de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho académico dos seus estudantes, instituído pela Lei nº 10861, de 14 de Abril de 2004²³¹, designa-se Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Nos termos do § único, do artigo 2º, daquele diploma, os resultados da avaliação constituem o referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, aí se compreendendo o credenciamento das instituições, bem como a sua subsequente renovação, e a autorização e o reconhecimento dos cursos de graduação.

Dada a diversidade, desde logo na dimensão, das universidades brasileiras, públicas e privadas, os critérios para a sua avaliação institucional são adaptados à especificidade de cada uma, definidos pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), como previsto no § 1º, do artigo 3º, da referida Lei nº 10861. Nos termos do artigo 5º da mesma lei, também o desempenho dos estudantes é avaliado, mediante a aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), sendo os estudantes inscritos, para a realização do ENADE, junto do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP),

²³⁰ Cf. <http://portal.mec.gov.br/instituicoes-credenciadas>, página consultada em 18 de Junho de 2023.

²³¹ Cf. https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Lei_10861_140404.pdf, página consultada em 18 de Junho de 2023.

conforme § 6º do artigo 5º. Finalmente, o artigo 6º institui, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegial de coordenação e supervisão do SINAES. A avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes é responsabilidade do INEP (artigo 8º).

As universidades públicas podem ser federais, estaduais ou municipais. É livre a criação de universidades privadas e o seu número hoje supera largamente o das universidades públicas²³².

A Constituição da República Federativa do Brasil²³³ estabelece a liberdade de aprender e ensinar, como princípio, no artigo 206º, e a autonomia universitária, no artigo 207º.

3. Estados Unidos da América²³⁴

Não havendo, nos Estados Unidos da América, uma figura jurídico-administrativa que permita estabelecer uma comparação, na semelhança ou na diferença, com aquilo que é a prática europeia, ou com a legislação europeia, ou mesmo com o modelo brasileiro, tentaremos transmitir, nas suas linhas mais relevantes, o esquema geral das respostas que o sistema permite dar.

Desde logo, de acordo com a informação disponibilizada pelo Governo Federal, a acreditação de uma qualquer instituição de ensino, estadual ou privada, realizada

²³² Cf. <https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/ensino-superior/2020/10/4884255-mais-de-65-milhoes-de-universitarios-sao-de-instituicoes-particulares.html>, página consultada em 18 de Junho de 2023.

²³³ Cf. [Constituição da República Federativa do Brasil \(senado.leg.br\)](http://www.senado.leg.br), página consultada em 18 de Junho de 2023.

²³⁴ A ausência de um formato único, ou uniformizador, nos Estados Unidos da América levou a uma pesquisa em fontes muito diversas, nas quais buscámos pontos de contacto e linhas comuns. Uma análise mais fina obrigaria a observar cada um dos 50 Estados que integram a União e, dentro desses, a uma investigação nos diferentes condados.

necessariamente por uma entidade privada, é o equivalente norte-americano ao reconhecimento ministerial nos países onde ele existe²³⁵ (por exemplo, na Europa).

Por aqui se vê que a análise do “sistema” norte-americano é disfuncional em termos comparatísticos porque o próprio conceito de acreditação é algo que, nos Estados Unidos, tem um sentido específico, sem verdadeira tradução jurídica à luz do Direito Administrativo.

Não há — tanto quanto pesquisámos — muitas instituições de ensino superior norte-americanas que não estejam acreditadas e em permanente processo de avaliação. Todavia, isso é voluntário, por iniciativa dos avaliados e não dos avaliadores, os quais, aliás, são privados e gozam de prestígio, num mercado fortemente concorrencial, pois, da acreditação por si concedida, depende, em larga medida, o financiamento directo e as bolsas que sustentarão as escolas e universidades. Ora, se tivermos em conta que os Estados Unidos da América são o país do mundo que mais dinheiro público e privado investe em educação²³⁶, bem se compreende que a acreditação seja um problema de mercado, onde o prestígio institucional está directamente implicado no sucesso de cada um²³⁷. Convém ter presente que a acreditação das instituições educativas, nos Estados Unidos, começou em 1885, para o ensino em geral, e em 1919, para o ensino superior²³⁸.

Por outro lado, há casos que transcendem este enquadramento. Por exemplo, a Universidade de Nova York, fundada em 1784, e que está acreditada pela *MSCHE* —

²³⁵ Cf. <https://www2.ed.gov/about/offices/list/ous/international/usnei/us/edlite-accreditation.html>, página consultada em 23 de Junho de 2023.

²³⁶ Cf. BROWN, Jessie, KURZWEIL, Martin, PRITCHETT, Wendell, *Quality Assurance in U.S. Higher Education: The Current Landscape and Principles for Reform*, 2017, p. 3, também disponível em <https://sr.ithaka.org/publications/quality-assurance-in-u-s-higher-education/>, página consultada em 19 de Junho de 2023.

²³⁷ Cf. <https://www.neasc.org/faq>, página consultada em 23 de Junho de 2023.

²³⁸ Cf. <https://www.accreditedschoolsonline.org/accreditation/regional/>, página consultada em 23 de Junho de 2023.

*Middle States Commission on Higher Education*²³⁹, é a instituição responsável por todo o ensino superior no Estado de Nova York, sendo ela quem concede permissão para a abertura de qualquer estabelecimento de ensino superior, ou de um curso, permissão que pode ser temporária ou permanente, conforme o nível de confiança que o requerente mereça²⁴⁰.

Noutro exemplo, a *NECHE – New England Commission of Higher Education*, que associa universidades da Nova Inglaterra (Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island e Vermont), também faz acreditação, reconhecida pelo Departamento de Educação dos Estados Unidos e pelo *CHEA – Council for Higher Education Accreditation*²⁴¹.

É certo que existe a figura do reconhecimento governamental (tanto federal quanto estadual) das entidades acreditadoras²⁴², do qual resulta o reconhecimento das entidades acreditadas. Mas esse é um reconhecimento apenas relevante para efeitos de auxílio financeiro²⁴³ ou para o exercício de profissões reguladas, o que envolve as entidades que

²³⁹ Reconhecida pelo Secretário da Educação e pelo *CHEA – Council for Higher Education Accreditation*, cf. <https://www.nyu.edu/academics/accreditation-authorization-assessment/accreditation.html>, página consultada em 28 de Junho de 2023.

²⁴⁰ Cf. [An Overview of authorization and quality assurance of higher education institutions; Background paper prepared for the 2017/8 Global education monitoring report, Accountability in education: meeting our commitments; 2017 - 259561 eng.pdf \(unesco.org\)](https://www.unesco.org/en/education/monitoring-report/2017-259561-eng.pdf), p. 16, página consultada em 23 de Junho de 2023.

²⁴¹ Cf. <https://www.necche.org/>, página consultada em 23 de Junho de 2023.

²⁴² É muito elevado o número de entidades acreditadoras e de associações dessas entidades, a nível regional ou nacional. Todas com critérios diferentes e muitas não reconhecidas pelo Governo Federal, o que não afecta a sua credibilidade, pois podem ser reconhecidas pelos Governos Estaduais, ou, até, por entidades acreditadoras de entidades acreditadoras, como o *CHEA – Council for Higher Education Accreditation* (<https://www.chea.org/about-cha>, página consultada em 23 de Junho de 2023). Este sistema é privado e é voluntário. Para uma mais completa compreensão dos sistemas de acreditação norte-americanos, <https://www.accreditedschoolsonline.org/resources/history-college-accreditation/>, página consultada em 23 de Junho de 2023.

²⁴³ Cf. [An Overview of authorization and quality assurance of higher education institutions; Background paper prepared for the 2017/8 Global education monitoring report, Accountability in education: meeting our commitments; 2017 - 259561 eng.pdf \(unesco.org\)](https://www.unesco.org/en/education/monitoring-report/2017-259561-eng.pdf), p. 15, página consultada em 23 de Junho de 2023.

as representam (*American Bar Association*²⁴⁴, ou o *Liaison Committee on Medical Education*²⁴⁵, etc.).

A Constituição dos Estados Unidos da América²⁴⁶, omissa em matéria educativa, veda ao Governo Federal qualquer poder que não lhe seja expressamente delegado, pertencendo aos Estados e ao povo qualquer poder que não lhes seja proibido²⁴⁷.

Por isso, o Governo Federal tem entendido que a educação é assunto excluído das suas atribuições²⁴⁸, embora continue a financiar as universidades.

²⁴⁴ A lista actualizada das universidades cuja formação em Direito é acreditada pelo *CHEA* – *Council for Higher Education Accreditation* pode ser encontrada em <https://www.chea.org/council-section-legal-education-and-admissions-bar-american-bar-association>, página consultada em 23 de Junho de 2023.

²⁴⁵ Cf. <https://www.aamc.org/services/first-for-financial-aid-officers/lcme-accreditation>, página consultada em 23 de Junho de 2023.

²⁴⁶ Cf. [U.S. Senate: Constitution of the United States](#), página consultada em 23 de Junho de 2023.

²⁴⁷ É o entendimento dominante do *Aditamento X*, do *Bill of Rights*, de 1791, que determina: *The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people*. V., neste sentido, entre vários, [accred-postsec.doc \(live.com\)](#), [accred-fed.doc \(live.com\)](#), do Governo Federal, e <https://www.neasc.org/faq>, páginas consultadas em 23 de Junho de 2023.

²⁴⁸ Cf. <https://www2.ed.gov/about/offices/list/ous/international/usnei/us/edlite-accreditation.html>, página consultada em 27 de Junho de 2023.

Capítulo C – Confronto e avaliação crítica

1. O valor desta específica “liberdade” nos diferentes sistemas analisados

1.1 Quanto à intervenção da Administração Pública central

a) Sistemas com acreditação institucional

Suíça – acreditação obrigatória depende do Governo conforme resultados da avaliação feita por uma agência (que pode não ser estatal).

Áustria – acreditação obrigatória por agência estatal e reconhecimento pelo Governo, mas só para as universidades privadas.

França – acreditação obrigatória depende do Governo, mas não decorre da avaliação da agência estatal.

Dinamarca – acreditação obrigatória por um conselho de acreditação nomeado pelo Governo.

Itália – acreditação depende do Governo sob proposta da agência estatal que faz a avaliação.

Bélgica (Flandres) – acreditação e avaliação dependem de agência pública (mas que é regional e não estatal²⁴⁹).

Espanha – acreditação e avaliação dependem de agência estatal, mas criação de universidades e cursos depende do Governo.

Brasil – acreditação depende do Governo Federal, conforme a avaliação realizada por várias entidades estatais.

²⁴⁹ Há uma singularidade belga, onde, por vezes, as regiões parecem agir como se fossem Estados, mesmo no plano internacional, de que é exemplo a criação da *NVAO – De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie*.

b) Sistemas sem acreditação institucional

Alemanha – só é obrigatória a acreditação dos cursos, a qual depende de um conselho (designado por acordo dos Estados da Federação Alemã), segundo o parecer de agências públicas ou privadas livremente escolhidas pelas universidades.

Bélgica (Federação Valónia-Bruxelas) – ainda não há acreditação e a sujeição a avaliação (por agência regional) é voluntária.

Inglaterra – não há acreditação e a avaliação, feita por uma agência estatal, apenas se destina a graduar o financiamento público.

Estados Unidos da América – acreditação e avaliação constituem um único procedimento, realizado por entidades privadas, com interesse exclusivo para concorrer no mercado e obter maior financiamento público e privado.

c) Síntese comparativa quanto à intervenção da Administração Pública central

Aparentemente, o modo de encarar a liberdade de aprender e ensinar que faz escola no pensamento *mainstream* dos decisores políticos da maioria (Suíça, França, Dinamarca, Itália, Bélgica-Flandres e Espanha) dos sistemas europeus em confronto é o da regulação de todas as universidades pelo Estado, traduzindo-se essa regulação no poder de autorizar a sua criação, definir os critérios e as *boas práticas* do seu funcionamento e determinar a sua eventual extinção (ainda que o caso flamengo escape, de algum modo, a esta caracterização, dado que uma avaliação institucional negativa não produz efeitos sobre a continuidade dos cursos da universidade).

A maioria dos diferentes regimes jurídicos (e das diferentes práticas procedimentais) analisados parece decalcada de um formato originário (embora se assinalem diferenças quanto à necessidade de acreditação institucional), em que se manifesta a instrumentalidade da avaliação institucional e da avaliação dos ciclos de estudos, direccionadas, teleologicamente, para a acreditação.

O perfil das agências avaliadoras é variável, podendo ser privadas ou públicas (por vezes, entidades administrativas independentes²⁵⁰, ou seja, Administração Pública fora do alcance, mas na órbita, dos governos), tal como o das entidades acreditadoras (nalguns casos, acumulando a acreditação com a avaliação), que podem ser independentes ou dependentes directamente do Governo, ou, até, o próprio Governo.

Não há consenso, mas há uma tendência, parecendo dominar a ideia de que a confiança das sociedades democráticas nas instituições universitárias deve ser transferida para os decisores políticos, ou, subsidiariamente, para quem estes cancelarem em conformidade com o formato legal.

Na Áustria, com a excepção das ciências aplicadas e do doutoramento de Educação Continuada, não existe acreditação institucional nem dos ciclos de estudos para os estabelecimentos do Estado. Mas a acreditação é obrigatória para as instituições privadas, o que significa que, na ausência de ensino privado, a figura da acreditação, praticamente, desapareceria.

²⁵⁰ Usamos a designação “entidades administrativas independentes” no sentido que ela tem entre nós, com a natureza de “pessoas colectivas de direito público”, cf. nº 1, do artigo 3º, da Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com Funções de Regulação da Actividade Económica dos Sectores Privado, Público e Cooperativo, aprovada pela Lei nº 67/2013, de 28 de Agosto, com previsão constitucional no nº 3, do artigo 267º, CRP. Em França, por exemplo, nos termos da *Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes*, a figura jurídica correspondente, quanto à natureza jurídica, é a das “autoridades públicas independentes” (*autorités publiques indépendantes*), só essas dotadas de personalidade jurídica, ao contrário das *autorités administratives indépendantes*, que não são pessoas jurídicas. Sobre as entidades administrativas independentes, em Portugal, matéria a que voltaremos noutra parte deste trabalho, v. CARDONA, Maria Celeste, *Contributo para o Conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, Almedina, Coimbra, 2016; SANTOS, António Carlos dos, *Entidades administrativas independentes de regulação económica e financeira: a experiência portuguesa* (polic.), Lisboa, s/d; GONÇALVES, Pedro Costa, *Entidades privadas com poderes públicos*, Almedina, Coimbra, 2008; CARDOSO, José Lucas, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002; CALDEIRA, Marco, *As Entidades Administrativas Independentes*, em *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, vol. I, FDUL, Lisboa, 2018; MONCADA, Luiz S. Cabral de, *O Estado Pós-moderno*, Quid Juris, Lisboa, 2018; MORAIS, Carlos Blanco de, *A Lei-quadro das Entidades Reguladoras e o seu Estatuto de Independência*, in JURISMAT – Revista Jurídica, nº 7, Portimão, 2015, e OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2013.

O sistema inglês, embora apresente um organismo público independente tutelado pelo Governo para realizar a avaliação da qualidade das universidades, não prevê qualquer forma de acreditação de instituições ou de cursos, sendo, afinal, a avaliação um instrumento de ponderação para o financiamento, nisso se assemelhando à prática dominante nos Estados Unidos da América. Nem o Governo nem qualquer organismo dele dependente podem interferir com a vida interna de uma universidade, em assunto científico ou pedagógico, na contratação de docentes ou na admissão de estudantes. A autonomia universitária é absoluta.

Na Alemanha, além de não haver acreditação institucional, o organismo público que realiza a acreditação dos cursos (Conselho de Acreditação) foi criado pelos Estados Federados, no âmbito de um acordo alheio ao Governo Federal. Essa acreditação depende de uma avaliação positiva por agências privadas, escolhidas pelas universidades.

Na Federação Valónia-Bruxelas, onde a autonomia universitária parece ser uma forte preocupação a par da recusa de um padrão uniforme para avaliar instituições diferentes, a agência regional AEQES tem limitado a sua acção ao aconselhamento, ao incentivo da auto-avaliação e à organização de eventos para formação e esclarecimento. As notícias mais recentes, de Junho de 2023²⁵¹, dão conta de que talvez a Agência comece a avaliar as universidades em 2024. É, dos Estados europeus continentais, aquele em que, até agora, menos se tem feito sentir a intromissão estatal na vida universitária.

Finalmente, os Estados Unidos da América são, por longa tradição, o país onde a avaliação das escolas e das universidades tem raízes mais fundas. Motivadas pela competição e pela aparente vontade de afastarem as tentativas de interferência dos governos estaduais²⁵², as universidades organizaram, desde o princípio do século XX,

²⁵¹ Cf. https://www.aeqes.be/actualites_details.cfm?news_id=244, página consultada em 3 de Junho de 2023.

²⁵² CASTRO, Maria Helena de Magalhães, *Tomando o Pulso: o que buscar no credenciamento institucional das universidades brasileiras?*, INEP/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília – DF, 2001, p. 22.

sistemas de avaliação que visam atrair alunos e recursos financeiros. Tal como na Inglaterra, a autonomia universitária é um valor supremo.

1.2 Quanto à autonomia universitária e ao ensino nos textos constitucionais

a) Sem reservas ou limites

Itália — A Constituição consagra a autonomia universitária e a liberdade de ensino.

Espanha — A Constituição reconhece a autonomia das universidades e a liberdade de ensino.

Brasil — A Constituição consagra a autonomia universitária e a liberdade de aprender e de ensinar.

b) Com reservas ou limites

Suíça — A Constituição consagra a autonomia universitária, relacionando-a com a garantia da qualidade²⁵³.

Áustria — A Constituição consagra apenas a autonomia das universidades públicas.

c) Sem referências à autonomia universitária nos textos constitucionais

Bélgica — A Constituição é omissa quanto à autonomia universitária, mas consagra a liberdade de ensinar e o direito de aprender.

Alemanha — A Lei Fundamental é omissa quanto à autonomia universitária, mas estabelece a liberdade de ensino, a fiscalização do ensino pelo Estado e o direito de criação de escolas particulares.

²⁵³ Tal como a Constituição da República Portuguesa, mas com uma formulação diferente, menos restritiva.

d) Sem quaisquer referências

França — Não há referências ao ensino.

Dinamarca — Não há referências ao ensino.

Estados Unidos da América²⁵⁴ — Não há referências ao ensino.

Inglaterra²⁵⁵ — Não há referências ao ensino.

e) Síntese comparativa quanto à autonomia universitária e ao ensino nos textos constitucionais

Apenas na Constituição da Confederação Helvética encontramos uma formulação em que se consagra a garantia da qualidade do ensino superior. Todavia, é diferente da do nº 2, do artigo 76º, da CRP²⁵⁶, pois, ao contrário de subordinar a autonomia à “adequada avaliação da qualidade do ensino”, como no texto português, afirma que a garantia da qualidade tem em conta a autonomia universitária²⁵⁷.

Olhando a generalidade dos sistemas que pesquisámos, a importância que é reconhecida à autonomia universitária ou à liberdade de aprender e ensinar parece não depender de formulações constitucionais, mais ou menos elegantes, mas das construções legais e das práticas administrativas. Veja-se o exemplo da Espanha — dos sistemas em

²⁵⁴ O Governo Federal, como já atrás foi referido, entende que o texto constitucional lhe veda qualquer poder nesta matéria.

²⁵⁵ Sendo considerada uma “Constituição não escrita”, referimo-nos à ausência, tanto quanto conseguimos apurar, de uma regulação directa do ensino nos textos a que habitualmente é atribuído valor constitucional. Convém, todavia, compreender que é um Direito Constitucional jurisprudencial e, nessa medida, escrito. E é também escrito nos *statutes*. Porém, não é codificado (segundo o modelo continental) – cf. GALINDO, Bruno, *A Teoria da Constituição...*, cit., p. 309.

²⁵⁶ Diz o nº 2, do artigo 76º, da CRP: “As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.”

²⁵⁷ Diz o nº 3, do artigo 63ª-a, da Constituição Federal, na sua redacção actual: “*La Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l’assurance de la qualité dans l’espace suisse des hautes écoles. Ce faisant, ils tiennent compte de l’autonomie des hautes écoles et des différentes collectivités responsables, et veillent à l’égalité de traitement des institutions assumant des tâches de même nature.*”

confronto, aquele em que a agência estatal dispõe de mais poder e em monopólio, em quase tudo semelhante ao caso português —, onde a Constituição, sem reservas, proclama a autonomia universitária, mesmo que a contratação de um docente passe pelo crivo do Estado.

No extremo oposto, sem Constituição instrumental que a garanta, a autonomia universitária inglesa não sofre atropelos e é sucessivamente repristinada nos textos legais. O mesmo se pode dizer dos Estados Unidos, onde o tema não está constitucionalizado, mas a prática confirma (talvez sem paralelo) a autonomia universitária.

Com este pano de fundo de uma certa astenia constitucional europeia relativamente à autonomia universitária, chegando até a parecer que é onde ela não é constitucionalmente consagrada que melhor se manifesta, vale a pena olhar com atenção para o caso austríaco. No nº 1, do artigo 81º-C, da Constituição Austríaca, estabelece-se a autonomia das universidades públicas. Como já vimos essas universidades ficam fora da previsão dos § 23 e § 24, do artigo 2º, da Lei Federal nº 77, de 24 de Julho de 2020, do que se conclui que as universidades que gozam de autonomia (públicas) estão isentas de acreditação institucional e as que não têm autonomia (privadas) estão sujeitas a acreditação obrigatória. Só na Áustria encontramos esta relação entre o regime de autonomia universitária e a dispensa de acreditação e parece-nos ser particularmente relevante porque atribui um sentido específico à ideia de autonomia universitária. Esta discriminação positiva das instituições públicas pode não ser dogmaticamente pacífica, mas apresenta uma coerência sistemática interessante e, acima de tudo, diferenciadora em face dos restantes sistemas continentais que estudámos: a autonomia universitária define uma linha que o Estado não pode ultrapassar²⁵⁸.

²⁵⁸ Esse era o regime, em Portugal, na vigência da Lei nº 108/88, de 24 de Setembro (Lei da Autonomia Universitária), que se aplicava às universidades públicas, deixando de fora as privadas, densificando a referência à autonomia universitária constante do nº 2, do artigo 76º, CRP (o qual, nesse tempo, ainda não sofrera o aditamento, introduzido na revisão Constitucional de 1997: “sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino”). A diferença para a Constituição Austríaca estava no facto de o texto constitucional português não distinguir universidades públicas de privadas e a lei ordinária o fazer, contrariando o velho aforismo *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus* (neste caso, adaptando, dir-se-ia: ‘onde a Constituição não distingue, não deve o legislador distinguir’). A revisão constitucional de

2. Conclusão: a busca de uma comum intencionalidade normativa

Não estabelecendo qualquer nexos causal entre a autonomia universitária e a acreditação estatal, nem entre esta e a liberdade educativa, o padrão dominante escapa à pergunta que supomos evidente: onde passa a linha de fronteira da autonomia universitária? E, por arrasto, que participação tem a Universidade nessa delimitação?

O eixo comum à maioria dos sistemas europeus em comparação parece ser, tacitamente, entender-se que a liberdade educativa é um pressuposto e não um território a conquistar. À maneira do que acontece em Portugal, com ou sem a consagração constitucional, as universidades são livres na definição das propostas que hão-de submeter às entidades acreditadoras e usam do contraditório para contestação dos resultados da avaliação e da acreditação. Não há, portanto, surpresa ou novidade que mereçam saliência, o que se compreende por se tratar de um comum Espaço Europeu de Ensino Superior.

Consensual é a invocação dos objectivos proclamados na Declaração de Bolonha de 1999, designadamente no que nela se refere à garantia da qualidade do ensino superior, mas mediante a remissão para parâmetros definidos pela ENQA através da publicação de *standards e guidelines*.

Temos, então, em termos genéricos — sem considerar especificidades nacionais em questões de pormenor —, as universidades submetidas, por lei, a um sistema de acreditação estadual, que depende de uma avaliação também estadual, segundo critérios extra-legais flutuantes²⁵⁹ definidos por uma entidade supra-estadual²⁶⁰. Sendo reservada

1997 e a posterior revogação da Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, com o atrofamento da autonomia universitária nas universidades públicas, veio alterar a configuração do problema.

²⁵⁹ ESG – *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, cf. https://enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf, página consultada em 27 de Junho de 2023.

²⁶⁰ ENQA – *European Network for Quality Assurance in Higher Education*, designada, desde 2004, *European Association for Quality Assurance in Higher Education*, cf. <https://www.enqa.eu/>, página consultada em 27 de Junho de 2023.

às entidades acreditadoras nacionais a decisão final que incidirá sobre os resultados dos processos de avaliação — incluindo, necessariamente, a interpretação própria dos parâmetros da avaliação —, essa decisão, mesmo que tecnicamente fundamentada, se eventualmente o for, só pode considerar-se política.

Não nos parece que seja mera questão de perspectiva ou algum paradoxo semântico. As universidades são instituições antigas, por vezes anteriores aos Estados actuais, dedicadas ao ensino e à investigação, alheias à construção do Mercado Comum ou de outras realidades políticas. Na concepção do novo Espaço Europeu, não encontramos reitores e académicos, mas ministros e directores gerais.

Por isso, se recordarmos que a Declaração de Bolonha de 1999 é um documento político assinado pelos ministros com tutela do ensino superior nos Estados aderentes; e se tivermos presente que esse é o documento invocado como fundamento político da arquitectura do sistema de garantia da qualidade (avaliação e acreditação) do ensino superior, parece lícito concluir que, tendencial e progressivamente, a seara estatal será o novo *campus* da jorna universitária na maioria dos membros do Espaço Europeu de Ensino Superior.

Parte III

A LIBERDADE DE APRENDER E ENSINAR NO DIREITO PORTUGUÊS

Capítulo A – A evolução histórico-constitucional da liberdade de aprender e ensinar em Portugal (anterior a 1976)

1. O ensino nas constituições portuguesas de 1822 a 1933

Vejamos os extractos referentes ao ensino, nas várias constituições e, no caso da de 1933, também nas 2^a, 7^a e 9^a revisões.

a) Constituição de 1822²⁶¹

“Capítulo IV

Dos estabelecimentos de instrução publica e de caridade

Artigo 237º

Em todos os logares do Reino, onde convier, haverá escolas sufficientemente dotadas, em que se ensine a mocidade Portuguesa de ambos os sexos a ler, escrever, e contar, e o cathecismo das obrigações religiosas e civis.

Artigo 238º

Os actuaes estabelecimentos de instrução publica serão novamente regulados, e se criarão outros onde convier, para o ensino das sciencias e artes.

Artigo 239º

É livre a todo o cidadão abrir aulas para o ensino publico, comtanto que haja de responder pelo abuso desta liberdade nos casos, e pela forma que a lei determinar.”

²⁶¹ Assinada pelos deputados constituintes na sessão das Cortes de 23 de Setembro de 1822 – Diário do Governo, nº 225, de 24 de Setembro de 1822 –, e jurada pelo Rei D. João VI na sessão das Cortes de 1 de Outubro de 1822 – Diário do Governo, nº 232, de 2 de Outubro de 1822, mas publicada, fora do Diário do Governo, em edição separada, pela Imprensa Nacional (a primeira publicação continha um erro tipográfico, passando a valer a segunda publicação, ordenada por ofício de 18 de Outubro de 1822, da 2^a repartição do Ministério dos Negócios do Reino – Diário do Governo, nº 248, de 21 de Outubro de 1822).

b) Carta Constitucional de 1826²⁶²

“TITULO VIII

Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Portuguezes

(...)

Art. 145º – A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Portuguezes, que tem por baze a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, he garantida pela Constituição do Reino, pela maneira seguinte:

(...)

§ 30.º – A Instrução Primária, e gratuita a todos os Cidadãos.

(...)

§ 32.º – Collegios, e Universidades, onde serão ensinados os Elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.”

c) Constituição de 1838²⁶³

“TITULO III

Dos direitos e garantias dos Portuguezes

CAPITULO UNICO

(...)

Art. 28.º A Constituição também garante:

1.º A instrucção primaria e gratuita;

2.º Estabelecimentos em que se ensinem as sciencias, letras, e artes;

Art. 29.º O ensino público é livre a todos os Cidadãos, com tanto que respondam, na conformidade da lei, pelo abuso deste direito.”

²⁶² Gazeta de Lisboa, nº 164, de 15 de Julho, nº 165, de 17 de Julho, nº 166, de 18 de Julho, nº 167, de 19 de Julho, nº 168, de 20 de Julho, nº 169, de 21 de Julho, nº 170, de 22 de Julho, nº 171, de 24 de Julho, nº 172, de 25 de Julho, e nº 173, de 26 de Julho de 1826.

²⁶³ Diário do Governo, nº 96, de 24 de Abril, nº 97, de 25 de Abril, e nº 98, de 26 de Abril de 1838.

d) Constituição de 1911²⁶⁴

“TITULO II

Dos direitos e garantias individuaes

Art. 3.º A Constituição garante a portugueses e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

(...)

10.º O ensino ministrado nos estabelecimentos publicos e particulares fiscalizados pelo Estado será neutro em materia religiosa.

11.º O ensino primario elementar será obrigatorio e gratuito.”

e) Constituição de 1933²⁶⁵

“TÍTULO II

Dos cidadãos

(...)

Art. 8º – Constituem direitos e garantias individuais dos cidadãos portugueses:

(...)

5.º A liberdade de ensino

TÍTULO III

Da família

(...)

Art. 13.º Em ordem à defesa da família pertence ao Estado e autarquias locais:

(...)

4.º Facilitar aos pais o dever de instruir e educar os filhos, cooperando com eles por meio de estabelecimentos officiais de ensino e correcção, ou favorecendo instituições particulares que se destinem ao mesmo fim

²⁶⁴ Decretos de 21 de Agosto de 1911 – Diário do Governo nº 195, de 22 de Agosto de 1911

²⁶⁵ Decreto nº 22241 – Diário de Governo, I série, nº 43, de 22 de Fevereiro de 1933.

TÍTULO IX

Da educação, ensino e cultura nacional

Art. 42.º A educação e instrução são obrigatórias e pertencem à família e aos estabelecimentos oficiais ou particulares em cooperação com ela.

Art. 43.º O Estado manterá oficialmente escolas primárias, complementares, médias e superiores e institutos de alta cultura.

§ 1.º O ensino primário elementar é obrigatório, podendo fazer-se no lar doméstico, em escolas particulares ou em escolas oficiais.

§ 2.º As artes e as ciências serão fomentadas e protegidas no seu desenvolvimento, ensino e propaganda, desde que sejam respeitadas a Constituição, a hierarquia e a acção coordenadora do Estado.

§ 3.º O ensino ministrado pelo Estado é independente de qualquer culto religioso, não o devendo porém hostilizar, e visa, além do revigoração físico e do aperfeiçoamento das faculdades intelectuais, à formação do carácter, do valor profissional e de todas as virtudes cívicas e morais.

§ 4.º Não depende de autorização o ensino religioso nas escolas particulares.

Art. 44.º É livre o estabelecimento de escolas particulares paralelas às do Estado, ficando sujeitas à fiscalização deste e podendo ser por ele subsidiadas, ou oficializadas para o efeito de concederem diplomas quando os seus programas e categoria do respectivo pessoal docente não forem inferiores aos dos estabelecimentos oficiais similares.”

f) Constituição de 1933 – 2ª alteração²⁶⁶

“Base única

O § 3º do artigo 43º da Constituição Política da República passa a ter a seguinte redacção:

«O ensino ministrado pelo Estado visa, além do revigoração físico e do aperfeiçoamento das faculdades intelectuais, à formação do carácter, do valor profissional e de todas as virtudes morais e cívicas, orientadas aquelas pelos princípios da doutrina e moral cristãs, tradicionais do País.»

²⁶⁶ Lei nº 1910 – Diário do Governo, I série, nº 117, de 23 de Maio de 1935.

g) Constituição de 1933 – 7ª alteração²⁶⁷

“TÍTULO II

Dos cidadãos

(...)

Art. 8º – Constituem direitos, liberdades e garantias individuais dos cidadãos portugueses:

(...)

5.º A liberdade de ensino

h) Constituição de 1933 – 9ª alteração²⁶⁸

“Artigo único. As disposições da Constituição Política da República Portuguesa a seguir mencionadas passam a ter a redacção e numeração que lhes é dada pela presente lei:

(...)

Art. 43.º O Estado procurará assegurar a todos os cidadãos o acesso aos vários graus de ensino e aos bens da cultura, sem outra distinção que não seja a resultante da capacidade e dos méritos, e manterá oficialmente estabelecimentos de ensino, de investigação e de cultura.

§ 1.º O ensino básico é obrigatório.”

2. Análise crítica

Como se pode perceber da leitura das citações anteriores, a instrução foi assumida como um assunto de elevada dignidade por todos os constituintes desde 1822. Não é uma novidade este interesse do poder político. Como já pudemos descrever, na I Parte do nosso trabalho (nota histórica sobre o problema da liberdade de aprender e ensinar), os vários poderes, formais ou fácticos, têm-se ocupado do modo, do tempo e do lugar da instrução

²⁶⁷ Lei nº 2048 – Diário do Governo, I série, nº 117 (suplemento), de 11 de Junho de 1951.

²⁶⁸ Lei nº 3/71, de 16 de Agosto – Diário do Governo, I série, nº 192 (suplemento), de 16 de Agosto de 1971.

e da educação, tornando o assunto político, na medida em que apresenta uma dimensão pública, da colectividade nacional, e não apenas do foro privado de cada pessoa.

Mas podemos, nestas cinco constituições, falar de “liberdade de aprender e ensinar”? Supomos que sim, sendo, aliás, esse o motivo para nos ocuparmos da sua análise, ainda que essa formulação, retirada do nº 1, do artigo 43º, da Constituição de 1976, não esteja presente em qualquer dos textos anteriores. Mas deve notar-se que a preocupação com essas liberdades não é recente:

“Em 1871, D. António da Costa explica que a liberdade do ensino se funda «no direito individual de aprender e de ensinar». Num notável discurso parlamentar, em 1884, Bernardino Machado afirma (...) «quero não só que o homem de ciência tenha aonde expor todas as doutrinas que julgar verdadeiras, mas que ao aluno se permita também escolher à vontade o seu professor, que ele possa transitar de uma para outra escola, contando-se-lhe sempre os seus estudos anteriores, e que dentro da mesma escola possa optar entre o professor oficial e o professor livre».”²⁶⁹

Nos textos constitucionais anteriores a 1976, as referências à liberdade de ensinar (seja pelo uso da palavra “liberdade”, seja por expressão que permita inferir o mesmo sentido) encontram-se no artigo 239º, do texto de 1822, no artigo 29º, do texto de 1838, e no nº 5, do artigo 8º, no § 4º, do artigo 43º, e no artigo 44º, do texto de 1933. É a única liberdade tratada nos cinco textos constitucionais, ou seja, em nenhum é referida a liberdade de aprender.

Porém, essa liberdade, ao menos quanto ao ensino básico ou elementar, está implícita por via da *igualdade de direitos*. Na verdade, as normas transcritas parecem consagrar, em sentido positivo, a igualdade de oportunidades no acesso à instrução, ao mesmo tempo que, agora em sentido negativo, não impedem esse acesso a qualquer grau de instrução. Temos, assim, uma ideia de *igualdade* de acesso à instrução básica e de *liberdade* de acesso aos graus mais elevados.

²⁶⁹ NÓVOA, António/BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente...*, cit., p. 38.

A aprendizagem inicial é obrigatória segundo o § 30º, do artigo 145º, da Carta Constitucional de 1826, o nº 1 do artigo 28º, da Constituição de 1838, o nº 11 do artigo 3º, da Constituição de 1911, e o artigo 42º e o § 1º, do artigo 43º, da Constituição de 1933.

Na Constituição de 1822, a liberdade de acesso à instrução não é acompanhada da sua obrigatoriedade, sendo o único texto constitucional com essa omissão.

Já quanto às obrigações do Estado, todos os textos constitucionais as impõem, de modo semelhante, embora com linguagem afeiçoada ao gosto de cada tempo.

Assim, os artigos 237º e 238º, da Constituição de 1822, o § 30º e o § 32º, do artigo 145º, da Carta Constitucional de 1826, o nº 1 e o nº 2, do artigo 28º, da Constituição de 1838, o nº 11, do artigo 3º, da Constituição de 1911, e o artigo 43º, da Constituição de 1933, na sua redacção original, bem como na redacção resultante da Lei nº 3/71, de 16 de Agosto, parecem impor ao Estado, ainda que de modos qualitativa e quantitativamente diferentes, a obrigação de manter estabelecimentos de ensino públicos, de todos os graus de ensino, excepto no caso da Constituição de 1911, a qual apenas prevê o ensino primário elementar.

Ainda quanto à liberdade de ensino, entendida esta como exercício do ensino fora do regaço do Estado, o seu tratamento não é uniforme e denota uma certa conflitualidade conceptual cuja origem admitimos que seja ideológica.

Os textos de 1822 e de 1838 limitam-se a proclamar a liberdade de qualquer cidadão praticar o “ensino público”, o que, logicamente, apenas pode significar que é livre a abertura de escolas para o público em geral, não significando, portanto, a expressão “ensino público” que o estabelecimento pertença a uma entidade pública.

A Constituição de 1911 faz referência a estabelecimentos “particulares fiscalizados pelo Estado”, embora apenas para determinar a sua neutralidade em matéria religiosa.

A Constituição de 1933 retoma a ideia liberal de que “é livre o estabelecimento de escolas particulares paralelas às do Estado”, pormenorizando que as mesmas ficam

“sujeitas à fiscalização deste e podendo ser por ele subsidiadas, ou oficializadas para o efeito de concederem diplomas quando os seus programas e categoria do respectivo pessoal docente não forem inferiores aos dos estabelecimentos oficiais similares”, como se lê no artigo 44º, que é, sistematicamente, importante porque o nº 5, do artigo 8º, dedicado aos direitos, liberdades e garantias individuais dos cidadãos portugueses (Título II)²⁷⁰, consagra a liberdade de ensino, a qual se vai projectar no referido artigo 44º, inserido no Título IX, dedicado à educação, ensino e cultura nacional.

Ou seja, pela primeira vez, a liberdade de ensinar, depois de proclamada na zona mais nobre do texto constitucional — direitos, liberdades e garantias —, vai ficar desenvolvida numa parte especificamente centrada nesse tema, mas condicionada ou, melhor dizendo, pendente de um refinamento ou de uma concretização, posteriores, que poderão caber ao órgão legislativo ou ao órgão executivo, sendo essa uma reserva que não fica esclarecida pelo próprio artigo.

Esta estrutura constitucional será, como veremos, a adoptada pelos constituintes de 1976. Concluindo, a ruptura operada pela primeira revolução liberal – quando dizemos ruptura, referimo-nos ao reconhecimento do acesso à instrução como um direito subjectivo, tanto de quem aprende quanto de quem ensina –, e que se reflecte no texto de 1822, não mais abandonou as sucessivas constituições que se lhe seguiram, independentemente das diversas práticas governamentais, sendo, portanto, constantes, com ligeiras variações ou ocasionais omissões: *(i)* o ensino básico obrigatório e universal; *(ii)* a liberdade de ensinar fora das escolas do Estado; *(iii)* o dever do Estado de garantir a existência de estabelecimentos para todos os graus de ensino.

Tirada esta conclusão, impõe-se uma pergunta: e a Universidade? Apenas a Carta Constitucional a refere. Sendo assunto tão relevante para o poder político, como já tratámos abundantemente, parece estranha esta quase ausência do debate constitucional.

²⁷⁰ Redacção da 7ª alteração, de 1951.

E, porventura, mais estranho parece ser o desinteresse da *sociedade civil*²⁷¹, pois, sem proibição constitucional, em cerca de 150 anos, não surgiu qualquer Universidade de iniciativa privada²⁷². A Sociologia Política, a História Cultural ou a Antropologia talvez pudessem arriscar algumas hipóteses explicativas do fenómeno²⁷³. Não entramos nesses campos.

Fica, apenas, a ideia final de que, das cinco constituições analisadas, nenhuma suprimiu a liberdade de aprender e ensinar quanto à possibilidade de criação de estabelecimentos universitários privados.

Mesmo a Constituição de 1911, decerto a menos eloquente quanto à liberdade de ensinar, quando comparada com as demais, não fazia essa restrição, podendo, assim, interpretar-se que, não proibindo, permitia²⁷⁴.

²⁷¹ Sobre a ‘sociedade civil’, no tema que ora nos ocupa, escreve PINTO, Mário, *Sobre os direitos fundamentais de educação: Crítica ao monopólio estatal na rede escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2008, p. 83: “Deve reconhecer-se que esta expressa referência da Constituição portuguesa à função da sociedade civil de satisfazer direitos sociais reveste grande importância constitucional, não apenas social-prática, mas também doutrinal jurídico-política. Aí se pode ver constitucionalmente admitida, entre nós, a distinção entre o Estado e a sociedade, que para alguns tem sido objecto de controvérsia no âmbito da teoria do Estado e do direito constitucional”. O texto mais antigo onde encontramos a expressão ‘sociedade civil’ é de FERGUSON, Adam, *Ensaio sobre a história da sociedade civil* (trad. Eveline Campos Hauck, Pedro Paulo Pimenta, de *An Essay on the History of Civil Society*, de 1767), Editora UNESP, São Paulo, 2019.

²⁷² E mesmo a Universidade Católica Portuguesa, criada 149 anos depois da Constituição de 1822, autorizada pelo Decreto-lei nº 307/71, de 15 de Julho (Diário do Governo, I série, nº 165, de 15 de Julho de 1971), não é, propriamente, uma *iniciativa privada*, ainda que, subsidiariamente, nos termos do nº 1, do artigo 12º, daquele diploma, lhe fosse aplicável “a legislação sobre ensino particular”.

²⁷³ Merecem ser lidas as reflexões, próprias e de autores citados, de CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino...*, cit., pp. 656-658, acerca das causas do atraso educativo português.

²⁷⁴ Não encontramos, na pesquisa realizada na legislação da I República, fundamento para MOREIRA, António Montes, *Dicionário de História Religiosa de Portugal*, vol. IV, Círculo de Leitores e Centro de Estudos de História Religiosa da UCP, Lisboa, 2001, p. 310, afirmar que “A legislação da I República impunha o monopólio do Estado para as faculdades civis”, pois, embora o artigo 1º, do Decreto com força de Lei, de 19 de Abril de 1911, que aprovou as Bases da Nova Constituição Universitária (Diário do Governo, I série, nº 93, de 22 de Abril de 1911), estabeleça que “As Universidades são estabelecimentos públicos de carácter nacional, collocados sob a dependência e inspecção do Ministerio do Interior (...)”, o artigo 14º, dentro do título II (Da Autonomia Universitária), determina que “As Universidades do Estado são laicas (...)”, o que consente supor que poderia haver universidades que não fossem do Estado. Seja como for, esse “monopólio” (que, de facto, existiu, como sempre existira) não constou no texto constitucional, sendo apenas este o objecto da nossa análise.

Capítulo B – A tutela da liberdade de aprender e ensinar no regime da Constituição de 1976

1. O debate: Assembleia Constituinte e revisão constitucional

1.1 Nota introdutória

A descrição crítica que se segue busca apenas – às vezes, como agulha em palheiro – trazer à epifania aqueles excertos dos debates parlamentares em que os intervenientes tocam nos temas que integram o núcleo das preocupações que motivaram o presente trabalho: a liberdade de aprender e ensinar, como valor constitucionalmente garantido, e a autonomia universitária, como princípio normativo²⁷⁵ em que aquele valor se projecta.

A dificuldade residiu não tanto em chegar à discussão da redacção dos artigos 43º, e 73º a 76º – ainda que haja uma aparente dispersão dos debates, pois usámos, conforme pareceu mais útil, as actas do Plenário e as das comissões, constantes do Diário da Assembleia Constituinte (DAC) e do Diário da Assembleia da República (DAR) –, mas, sim, no facto de, tanto na Assembleia Constituinte, como na Assembleia da República (1982, 1989 e 1997), os intervenientes acabarem por alargar o discurso a temas laterais, relativamente àqueles que nos interessam. Essa é uma constante nas sessões de 1975-76, decerto natural pela refrega política quotidiana desse período.

No caso da Constituinte, acresce um prolixo período de antes da Ordem do Dia, de extremada retórica, a qual, por vezes, escorria ainda para o resto dos trabalhos, sendo que, por uso da época e por tolerância do Presidente, quase não se colocavam limites temporais às intervenções.

Tal como no capítulo anterior, é feita a transcrição dos artigos que considerámos relevantes nas várias versões do texto constitucional. Porém, para não tornar o texto pesado, limitámo-nos à transcrição dos trechos consolidados, em cada revisão, com

²⁷⁵ “(...) um princípio traduz a projecção normativa de um valor e, sendo assim, o respectivo conteúdo material é determinado pela particular densidade do referente de sentido concretamente em causa, marcada por uma irremissível historicidade” – BRONZE, Fernando José, *Lições...*, cit., p. 445.

destaque gráfico (em *bold*) de cada alteração, para uma mais fácil comparação com o texto da versão anterior.

Na parte a que chamámos Debate (1.5), a opção foi a de seguir o percurso discursivo de cada tendência político-ideológica, numa linha temporal que vai de 1975 a 1997, observando-as em confronto em cada um dos momentos relevantes – 1975, 1982, 1989 e 1997.

Através deste método, procurámos confirmar uma sub-hipótese que, *in pectore*, já intuíamos e que é esta: embora a redacção do nº 1, do artigo 43º, da CRP, tenha sido quase consensual, coexistiam, como coexistiram sempre, perspectivas diferentes – diríamos quase antagónicas – acerca da “liberdade de aprender e ensinar”; e, por isso, foi possível chegar-se a essa formulação feliz (de bela ressonância clássica, como salientaremos a seguir) mas cuja densificação reflectiu sempre, muito mais do que o apego a um princípio agregador, o pensamento dos circunstanciais detentores do poder político (no Parlamento ou no Governo), os quais, perseverantemente concordantes na letra, jamais se encontraram no espírito²⁷⁶.

Directamente relacionados com o artigo 43º, estão os artigos 75º e 76º. Desses, o primeiro dividiu fortemente a Assembleia Constituinte em torno do papel a atribuir ao ensino privado, querela apenas parcialmente resolvida, por etapas, em 1982 e 1989.

Também o artigo 76º, totalmente modificado na Revisão Constitucional de 1982, nele se inserindo a “autonomia universitária”, acabaria por sofrer, em 1997, uma inflexão semântica decisiva, mediante uma alteração que, apesar das reservas manifestadas por vários deputados, foi aprovada por unanimidade.

²⁷⁶ “[Estamos] de acordo pelo que toca a tais direitos, mas com a condição de que não se nos pergunte porquê. No porquê é onde começa a divergência.” – a emblemática frase é de Jacques Maritain, a propósito da consensual aprovação de vários artigos da Declaração Universal dos Direitos do Homem, citado por MOREIRA, Adriano, *Direito Corporativo*, cit., p. 47. No mesmo sentido, LOPES, Pedro Moniz, *Legal Science and Juristenrecht: the Relevancy of Language and Discourse for the Conceptual Distinction*, em LINHARES, J. M. Aroso, GAUDÊNCIO, Ana Margarida, GODINHO, Inês Fernandes, *Jurists’ Law and European Identity*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Instituto Jurídico, Coimbra, 2018, p. 66.

As brevíssimas considerações – gerais, políticas e técnicas – que se seguem constituem um mero juízo pessoal perfunctório, não alicerçado em pesquisa bibliográfica específica, que procura contextualizar historicamente (*occasio legis*) a feitura da Constituição.

1.2 O ambiente político da Assembleia Constituinte

Assumida, no programa do texto de 1976, como dever do Estado em ordem a uma sociedade democrática sem classes, a caminho do socialismo, a educação foi uma bandeira dos novos tempos: universal, gratuita para os mais desfavorecidos, em especial, os filhos das classes trabalhadoras. A educação era, então, tida como verdadeiro direito social, que radicava naquela que era, em tempo de Revolução, a imposição do princípio da igualdade, entenda-se, a construção de uma sociedade igualitária.

O facto de a Assembleia Constituinte não reflectir, na sua composição, a *vulgata* revolucionária era contrabalançado pelo domínio que o sistema revolucionário exercia sobre os eleitos – bem vistas as coisas, aquela *Assembleia dos Quinhentos*²⁷⁷ estava cercada pelos militares e pelo poder das ruas, aguardando o dia em que o texto final seria aprovado e se institucionalizasse a democracia representativa.

A coacção moral contida no “Pacto MFA-Partidos²⁷⁸” – que ninguém ousou questionar, sabidos que eram os exemplos de quase extermínio político do Partido do Progresso, do Partido da Democracia Cristã e do Movimento Reorganizativo do Partido do Proletariado – vinculou o Centro Democrático Social (CDS), o Partido Popular

²⁷⁷ Referimo-nos, obviamente, ao golpe do 18 de Brumário do Ano VIII da Revolução (9 de Novembro de 1799, no Calendário Gregoriano), numa analogia com o cerco da Assembleia Constituinte nos dias 12 e 13 de Novembro de 1975 – sobre este, NERY, Isabel, *Cerco ao Parlamento. Quando a Assembleia Constituinte e a Democracia foram tomadas de assalto*, Dom Quixote, Lisboa, 2023; sobre o golpe parlamentar de 1799, CURZIO-MALAPARTE, *Técnica del Golpe de Estado*, Editorial Zig-Zag, Santiago de Chile, 1934, pp. 92-99.

²⁷⁸ Cuja história já foi sinteticamente abordada numa nota na Parte I. O Deputado Vasco da Gama FERNANDES (PS) – DAC nº 89, sessão de 3 de Dezembro de 1975, p. 2898 – afirma, claramente, que o “Pacto MFA-Partidos” foi assinado sob coacção militar.

Democrático (PPD) e o Partido Socialista (PS) à aprovação de um – chamemos-lhe assim – *mínimo constitucional*, desde que houvesse eleições²⁷⁹.

Por isso, o 25 de Novembro²⁸⁰ não foi uma tentativa de golpe de Estado, nem uma revolução, apenas um título nominativo, uma assinatura vitalícia do PCP na bancada do regime que se seguiria²⁸¹. E, não menos importante, a garantia de que jamais haveria “direita” em Portugal²⁸². Foi, portanto, neste contexto político que foi aprovado o texto constitucional de 1976.

É um texto ideologicamente incoerente, de retalhos avulsos mal cosidos, que legitima a entrega do poder económico e da liderança intelectual a entidades situadas fora da construção política formal, mas, nem por isso, desligadas do que, amplamente, podemos designar por Estado.

É nisso que se traduz o poder das organizações populares de base, a irreversibilidade da ocupação das terras e das casas, assim como da nacionalização dos sectores produtivo e financeiro, a perenidade da fiscalização da constitucionalidade das normas pelos militares do Conselho da Revolução, a construção do socialismo na escola, na saúde ou nos bairros, enfim, a cartilha do socialismo real²⁸³, que todos sabiam não

²⁷⁹ Já confortados pelos discursos de Costa Gomes (disponível em [Comunicado de Costa Gomes sobre o 25 de Novembro – RTP Arquivos](#), página consultada em 10 de Janeiro de 2024) e de Melo Antunes (disponível em [undefined \(rtp.pt\)](#), página consultada em 10 de Janeiro de 2024), no dia 26 de Novembro de 1975, os deputados que ocupavam quase 80% da câmara constituinte aguardavam as prometidas, mas não garantidas, eleições legislativas de Abril de 1976, cf. elucidativa intervenção do Deputado Mário SOTTOMAYOR CARDIA (PS), DAC nº 89, sessão de 3 de Dezembro de 1975, p. 2886. O CDS votou contra o texto final da Constituição, em 2 de Abril de 1976.

²⁸⁰ É esclarecedora a didáctica análise dos confrontos do dia 25 de Novembro de 1975, e das suas consequências políticas, pelo Deputado Diogo FREITAS DO AMARAL (CDS) – cf. DAC nº 88, sessão de 2 de Dezembro de 1975, p. 2857-2859.

²⁸¹ Na sua declaração, Melo Antunes considera o PCP “indispensável” à construção da democracia e do socialismo (10m20s).

²⁸² A afirmação de Melo Antunes é expressa e inequívoca, na declaração referida (7m44s).

²⁸³ Sobre as características de uma democracia assente em organizações populares de base, como alternativa à democracia representativa, leia-se a intervenção do Deputado Jorge MIRANDA, DAC nº 89, sessão de 3 de Dezembro de 1975, p. 2890-2892.

resistir à erosão do tempo, mas que assegurava, no momento histórico, o sinalagma político.

Não se deve concluir deste relance que tenha faltado debate a todos e cada um dos artigos constantes no texto original da CRP. Ao contrário, debateu-se cada palavra, cada vírgula, transferindo-se, até, um pouco, para domínios menos noticiados das refregas do tempo, a animosidade que caracterizava a oposição de programas e projectos políticos. No fim, como é óbvio, ninguém ficou satisfeito.

O tema da educação era um dos que não dividiam o hemiciclo na mesma linha de clivagem que a espuma desses dias agitados permitia detectar quando se discutiam os grandes temas. Por causa da educação não houve, certamente, militares nas ruas, nem tiros no Alentejo. O assunto era importante, mas podia passar discreto nessas horas de confrontação física.

Na memória de muitos estava, decerto, a chamada “reforma Veiga Simão”, encetada quando o ministro de Marcello Caetano tomou posse, no início dessa década, a qual fôra pensada para tempos de paz e estabilidade e correspondia a uma “renovação na continuidade”²⁸⁴ da política do *Estado Novo*: acabar com o abandono escolar, alargar a escolaridade obrigatória e expandir o ensino superior; tudo isto ao mesmo tempo que reforçar o ensino profissional.

As ideias que ganhavam corpo nas medidas reformistas de Veiga Simão não eram incompatíveis, fosse qual fosse o ponto de vista, com a redacção de uma constituição de ruptura. Em rigor, nenhum dos deputados constituintes, nem mesmo os que liam com mais dificuldade, seria contrário ao fim do abandono escolar ou à expansão do sistema de ensino. Teria sido, portanto, uma boa oportunidade para a sua constitucionalização.

O problema é que eram ideias do regime deposto e ninguém, nem quem nele havia servido, queria aparecer colado a essa inconveniente memória. Por outro lado, como já se

²⁸⁴ Título de uma obra de CAETANO, Marcello – Editorial Verbo, Lisboa, 1971 –, onde o Presidente do Conselho de Ministros procurava condensar o essencial das suas ideias para a governação.

disse, a clivagem nesta matéria tinha uma localização peculiar. Não havia uma posição do PCP e outra dos partidos à sua direita – tanto no interior do PS como no do PPD e mesmo, embora talvez menos, no do CDS, confrontavam-se ideias diferentes acerca da educação e disso nos dá sintética notícia o próprio debate constitucional.

1.3 Considerações técnicas gerais

A CRP estrutura-se, na parte I que por ora nos interessa, do seguinte modo: preâmbulo, princípios fundamentais; direitos e deveres fundamentais (onde se inscrevem princípios gerais; direitos, liberdades e garantias; direitos e deveres económicos, sociais e culturais).

Esta estrutura, que não sofreu alteração nas sucessivas revisões constitucionais, é tecnicamente tributária da escola de Direito portuguesa em que se formaram os seus autores materiais, nela ressoando a ordenação lógica da sistemática do Código Civil de 1966 – uma parte geral e um desenvolvimento por áreas dogmáticas²⁸⁵. No direito comparado coevo, sobressai, neste enfoque, pelas melhores razões.

Quanto ao conteúdo, ainda nesta parte inicial, revela as incoerências já referidas, e até incongruências pelo peso desproporcionado de certos temas, mas esse devido apenas ao circunstancialismo histórico.

Pode, pois, dizer-se que a redacção final aceitou a esmo tudo o que nela quiseram pôr, sem medida e sem critério, como se a inevitável *revolução socialista* pudesse conviver com eleições livres e democráticas ou como se a apropriação colectiva dos meios de produção não chocasse com a propriedade privada e a livre iniciativa económica.

Este *albergue espanhol* normativo começou a ceder à racionalidade e à História na revisão constitucional de 1982, a qual, doutrinariamente sancionada, *a posteriori*, pela

²⁸⁵ A apresentação da primeira proposta de estrutura da Constituição, pela Comissão de Sistematização, consta do DAC nº 13, sessão de 5 de Julho de 1975, pp. 271-273.

tese de Francisco Lucas PIRES²⁸⁶, obrou, mais do que uma verdadeira mudança do sentido normativo original, o desbaste dos escolhos que tornavam o documento entrópico.

De tudo o que vimos dizendo, e porque é esse o tema que nos ocupa, é exemplo o artigo 43º. Situado na zona de mais elevada dignidade simbólica – direitos, liberdades e garantias –, proclama, em epígrafe, a liberdade de aprender e ensinar, conferindo a este legado da utopia da Antiguidade Clássica um lugar cimeiro na hierarquia principiológica da ordem de Direito. Embora sob a forma de norma, recorda a frase que Tucídides atribui a Péricles: *amamos o Belo com simplicidade e filosofamos sem receio*²⁸⁷. E, talvez de modo mais directo, Marco Túlio CÍCERO: *não só propendemos a aprender, mas, também, a ensinar*²⁸⁸.

O seu surgimento tem relevo político-ideológico e histórico. Na verdade, o seu nº 1, onde se afirma que “é garantida a liberdade de aprender e ensinar”, obteve um excepcional consenso dos parlamentares, o que, todavia, interpretado à luz do princípio fundamental da “dignidade da pessoa humana” – no artigo 1º –, permitia derrotar a concepção totalitária do Estado²⁸⁹.

Convém, aliás, recordar aqui, no que concerne à “dignidade da pessoa humana”, que o único projecto que previa essa formulação era o do PPD. O do CDS referia-se à

²⁸⁶ PIRES, Francisco Lucas, *Teoria da Constituição de 1976: a transição dualista*, Tese de doutoramento em Direito (Ciências Jurídico-Políticas) apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1988.

²⁸⁷ Cf. ABBAGNANO, Nicola, *História da Filosofia*, I, Lisboa, 1984, §2.

²⁸⁸ Tradução livre de “*non solum ad discendum propensi sumus, verum etiam ad docendum*”, em CÍCERO, Marco Túlio, *De Finibus Bonorum et Malorum* (trad. Harris Rackham) – 3, 66, Loeb Classical Library, William Heinemann e G. P. Putnam's Sons, 2ª ed., London and New York, 1931, p. 286. O parágrafo completo reza assim: *Impellimur aitem natura ut prodesse velimus quam plurimis in primisque docendo rationibusque prudentiae tradeudis. Itaque non facile est invenire qui quod sciat ipse non tradat alteri; ita non solum ad discendum propensi sumus verum etiam ad docendum*. O tradutor desta edição propõe, para a oração final, “*so strong is our propensity not only to learn but also to teach*”.

²⁸⁹ “Para nós, a pessoa encontra-se no centro do direito e, antes de mais, do direito constitucional; o Estado existe para a pessoa e não a pessoa para o Estado; nem a economia nem quaisquer instituições se podem antepor à protecção dos direitos inalienáveis e imprescritíveis da pessoa, mesmo quando condicionam o seu efectivo exercício.” – intervenção do Deputado Jorge MIRANDA (PPD), DAC nº 13, sessão de 4 de Julho de 1975, p. 275.

“dignidade humana”. O PS, pela voz do Deputado António REIS (PS), aceitou, apesar de algumas reservas, a expressão “dignidade da pessoa humana”²⁹⁰. O PCP não se opôs, mas, a propósito das tarefas fundamentais do Estado, incluiu a menção à *pessoa humana* numa crítica cáustica²⁹¹.

Foi, assim, uma redacção mínima aquela que se obteve, redacção que viabilizava o consenso entre os partidos democráticos *burgueses*²⁹² (PS, PPD e CDS), rejeitando o totalitarismo, mas sem afrontar excessivamente os partidos de *extrema-esquerda*²⁹³.

Tratando-se de uma coligação negativa, os partidos que a formavam não poderiam aprofundar o debate em torno daquilo que os diferenciava, pois, ao contrário, preocupava-se a fidelidade a um mínimo filosófico comum: eram partidos de génese *demo-liberal* e que, por isso, no larguíssimo espectro que vai da Revolução Francesa à Doutrina Social da Igreja, aceitavam – ainda que com sentidos diferentes e, provavelmente, em diferentes proporções – a liberdade individual e a autonomia do cidadão em face do Estado.

Todo o resto – e é muito – poderia relegar-se para um tempo histórico que não aquele.

²⁹⁰ “É certo que no artigo 1.º nós fizemos uma concessão terminológica à expressão «*dignidade da pessoa humana*», porque estamos de acordo com o seu conteúdo fundamental, embora a expressão não seja das mais utilizadas no nosso vocabulário, uma vez que permite introduzir uma dimensão extra-social, individual, e, porventura, metafísica, que não julgamos necessária no contexto da Constituição.” – intervenção do Deputado António REIS (PS), DAC nº 25, sessão de 2 de Agosto de 1975, p. 624.

²⁹¹ “Dos três projectos referidos, o do CDS e o do PS eram totalmente omissos a respeito das tarefas fundamentais do Estado no processo revolucionário. Quanto ao do PPD, o artigo 2.º apontava três tarefas em termos vaguíssimos e cheios de uma ganga terminológica típica que incluía conceitos como «igualdade», «fraternidades», «realização pessoal», «realização da pessoa humana», etc.” – intervenção do Deputado Vital MOREIRA (PCP), DAC nº 27, sessão de 6 de Agosto de 1975, p. 680.

²⁹² Cf. intervenção do Deputado Vital MOREIRA (PCP), DAC nº 27, sessão de 6 de Agosto de 1975, p. 679.

²⁹³ O que parece justificar o desabafo do Deputado Mário SOTTOMAYOR CARDIA, logo a seguir ao conflito militar de 25 de Novembro de 1975, referindo-se ao período revolucionário imediatamente anterior: “Valeu a pena ter sofrido, durante algum tempo, o mal-estar moral de uma relativa autocensura, preço que era indispensável pagar para travar luta política no estreito campo de manobra das instituições de então. A razão pode temporariamente ser complacente quando a opressão é aventureira!” – DAC nº 89, sessão de 3 de Dezembro de 1975, p. 2878.

1.4 A evolução da liberdade de aprender e ensinar na Constituição de 1976

*Texto original (1976)*²⁹⁴

“PARTE I

Direitos e deveres fundamentais

(...)

TÍTULO II

Direitos, liberdades e garantias

(...)

ARTIGO 43.º

(Liberdade de aprender e ensinar)

1. É garantida a liberdade de aprender e ensinar.
2. O Estado não pode atribuir-se o direito de programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas.
3. O ensino público não será confessional.

(...)

TÍTULO III

Direitos e deveres económicos, sociais e culturais

(...)

CAPÍTULO IV

Direitos e deveres culturais

ARTIGO 73.º

(Educação e cultura)

1. Todos têm direito à educação e à cultura.

²⁹⁴ Decreto de aprovação da Constituição, publicado no Diário da República, I Série, nº 86, de 10 de Abril de 1976.

2. O Estado promoverá a democratização da educação e as condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para o desenvolvimento da personalidade e para o progresso da sociedade democrática e socialista.

3. O Estado promoverá a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos, em especial dos trabalhadores, à fruição e criação cultural, através de organizações populares de base, colectividades de cultura e recreio, meios de comunicação social e outros meios adequados.

ARTIGO 74.º

(Ensino)

1. O Estado reconhece e garante a todos os cidadãos o direito ao ensino e à igualdade de oportunidades na formação escolar.

2. O Estado deve modificar o ensino de modo a superar a sua função conservadora da divisão social do trabalho.

3. Na realização da política de ensino incumbe ao Estado:

- a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito;
- b) Criar um sistema público de educação pré--escolar ;
- c) Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo;
- d) Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística;
- e) Estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino;
- f) Estabelecer a ligação do ensino com as actividades produtivas e sociais;
- g) Estimular a formação de quadros científicos e técnicos originários das classes trabalhadoras.

ARTIGO 75.º

(Ensino público e particular)

1. O Estado criará uma rede de estabelecimentos oficiais de ensino que cubra as necessidades de toda a população.

2. O Estado fiscaliza o ensino particular supletivo do ensino público.

ARTIGO 76.º

(Acesso à Universidade)

O acesso à Universidade deve ter em conta as necessidades do país em quadros qualificados e estimular e favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras.”

*Texto da 1ª Revisão Constitucional (1982)*²⁹⁵²⁹⁶

“PARTE I

Direitos e deveres fundamentais

(...)

TÍTULO II

Direitos, liberdades e garantias

(...)

ARTIGO 43.º

(Liberdade de aprender e ensinar)

1. É garantida a liberdade de aprender e ensinar.
2. O Estado não pode atribuir-se o direito de programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas.
3. O ensino público não será confessional.
- 4. É garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas.**

(...)

TÍTULO III

Direitos e deveres económicos, sociais e culturais

(...)

CAPÍTULO III

Direitos e deveres culturais

²⁹⁵ Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro, publicada no Diário da República, I série, nº 227, de 30 de Setembro de 1982.

²⁹⁶ Como ficou dito na nota introdutória, aparecem destacadas em *bold* as alterações ao texto de 1976.

ARTIGO 73.º

(Educação, cultura e ciência)

1. Todos têm direito à educação e à cultura.
2. O Estado **promove** a democratização da educação e as **demais** condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para o desenvolvimento da personalidade, **para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva.**
3. O Estado **promove** a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os **cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, colectividades de cultura e recreio, associações de defesa do património cultural, organizações populares de base e outros agentes culturais.**
4. A criação e a investigação científicas são incentivadas e apoiadas pelo Estado.

ARTIGO 74.º

(Ensino)

1. **Todos têm o direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.**
2. **O ensino deve ser modificado de modo a superar qualquer função conservadora de desigualdades económicas, sociais e culturais.**
3. Na realização da política de ensino incumbe ao Estado:
 - a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito;
 - b) Criar um sistema público de educação pré-escolar;
 - c) Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo;
 - d) Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística;
 - e) Estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino;
 - f) **Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais e culturais;**
 - g) **Promover e apoiar o ensino especial para deficientes;**

h) Assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa.

ARTIGO 75.º

(Ensino público, particular e cooperativo)

1. O Estado criará uma rede de estabelecimentos **públicos** de ensino que cubra as necessidades de toda a população.

2. O Estado fiscaliza **o ensino particular e cooperativo.**

ARTIGO 76.º

(Universidade)

1. O regime de acesso à Universidade deve ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país, estimulando e favorecendo a entrada de trabalhadores e de filhos de trabalhadores.

2. As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira.”

*Texto da 2ª Revisão Constitucional (1989)*²⁹⁷²⁹⁸

“PARTE I

Direitos e deveres fundamentais

(...)

TÍTULO II

Direitos, liberdades e garantias

(...)

Artigo 43.º

(Liberdade de aprender e ensinar)

²⁹⁷ Lei Constitucional nº 1/89, de 8 de Julho, publicada no Diário da República, I Série, Suplemento, nº 155, de 8 de Julho de 1989.

²⁹⁸ Como ficou dito na nota introdutória, aparecem destacadas em *bold* as alterações ao texto de 1982.

1. É garantida a liberdade de aprender e ensinar.
2. O Estado não pode atribuir-se o direito de programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas.
3. O ensino público não será confessional.
4. É garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas.

TÍTULO III

Direitos e deveres económicos, sociais e culturais

(...)

CAPÍTULO III

Direitos e deveres culturais

ARTIGO 73.º

(Educação, cultura e ciência)

1. Todos têm direito à educação e à cultura.
2. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para o desenvolvimento da personalidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva.
3. O Estado promove a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, **as associações e fundações de fins culturais, as** colectividades de cultura e recreio, **as** associações de defesa do património cultural, **as organizações de moradores** e outros agentes culturais.
4. A criação e a investigação científicas, **bem como a inovação tecnológica**, são incentivadas e apoiadas pelo Estado.

Artigo 74.º

(Ensino)

1. Todos têm o direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.

2. O ensino deve contribuir para superação de desigualdades económicas, sociais e culturais, habilitar os cidadãos a participar democraticamente numa sociedade livre e promover a compreensão mútua, a tolerância e o espírito de solidariedade.

3. Na realização da política de ensino incumbe ao Estado:

- a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito;
- b) Criar um sistema público de educação pré-escolar;
- c) Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo;
- d) Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística;
- e) Estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino;
- f) Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais e culturais;
- g) Promover e apoiar o ensino especial para deficientes;
- h) Assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa.

4. É proibido, nos termos da lei, o trabalho de menores em idade escolar.

Artigo 75.º

(Ensino público, particular e cooperativo)

1. O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população.

2. O Estado **reconhece e** fiscaliza o ensino particular e cooperativo, **nos termos da lei.**

Artigo 76.º

(Universidade e acesso ao ensino superior)

1. O regime de acesso à Universidade e às demais instituições de ensino superior garante a **igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país.**

2. As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia **estatutária**, científica, pedagógica, administrativa e financeira.”

*Texto da 4ª Revisão Constitucional (1997)*²⁹⁹³⁰⁰

“PARTE I

Direitos e deveres fundamentais

(...)

TÍTULO II

Direitos, liberdades e garantias

(...)

Artigo 43.º

(Liberdade de aprender e ensinar)

1. É garantida a liberdade de aprender e ensinar.
2. O Estado **não pode programar** a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas.
3. O ensino público não será confessional.
4. É garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas.

TÍTULO III

Direitos e deveres económicos, sociais e culturais

(...)

CAPÍTULO III

Direitos e deveres culturais

Artigo 73.º

(Educação, cultura e ciência)

1. Todos têm direito à educação e à cultura.

²⁹⁹ Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de Setembro, publicada no Diário da República, I-A Série, nº 218, de 20 de Setembro de 1997.

³⁰⁰ Como ficou dito na nota introdutória, aparecem destacadas em *bold* as alterações ao texto de 1989.

2. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para **a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade**, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva.

3. O Estado promove a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, as colectividades de cultura e recreio, as associações de defesa do património cultural, as organizações de moradores e outros agentes culturais.

4. A criação e a investigação científicas, bem como a inovação tecnológica, são incentivadas e apoiadas pelo Estado, **por forma a assegurar a respectiva liberdade e autonomia, o reforço da competitividade e a articulação entre as instituições científicas e as empresas.**

Artigo 74.º

(Ensino)

1. Todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.

2. Na realização da política de ensino incumbe ao Estado:

- a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito;
- b) **Criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar;**
- c) Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo;
- d) Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística;
- e) Estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino;
- f) Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais e culturais;
- g) **Promover e apoiar o acesso dos cidadãos portadores de deficiência ao ensino e apoiar o ensino especial, quando necessário;**
- h) **Proteger e valorizar a língua gestual portuguesa, enquanto expressão cultural e instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades;**

i) Assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa;

j) Assegurar aos filhos dos imigrantes apoio adequado para efectivação do direito ao ensino.

Artigo 75.º

(Ensino público, particular e cooperativo)

1. O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população.

2. O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei.

Artigo 76.º

(Universidade e acesso ao ensino superior)

1. O regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país.

2. As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, **sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.**”

1.5 O debate – 1975-1997

Ficaria anárquica e de reduzido préstimo a mera transcrição dos discursos parlamentares que basearam a redacção dos artigos da Constituição da República. É claro que cada um pode retirar dos factos históricos (referimo-nos aos que estão documentados nas actas parlamentares) a utilidade que melhor lhe sirva. Porém, num trabalho académico deste tipo, julgamos pertinente descobrir se existem, ou não, linhas de força constantes que, no plano jurídico-político, possam dizer-se estruturais na discussão sobre a existência e a natureza da liberdade de aprender e ensinar.

Vejamos, então.

a) Liberdade de aprender e ensinar: incumbência do Estado ou prerrogativa pessoal dos cidadãos?

(i) Na Assembleia Constituinte

O Partido Comunista Português (PCP) interveio, de modo muito activo, em todos os debates, salientando-se, naqueles que ora interessam, o Deputado Vital MOREIRA (PCP). O PCP votou favoravelmente a redacção do nº 1, do artigo 43º (“É garantida a liberdade de aprender e ensinar”)³⁰¹, ainda que declarasse preferir a redacção constante de uma proposta do Deputado José Augusto SEABRA (PPD), que pretendia juntar a palavra “direito” à “liberdade” (“São garantidos o direito e a liberdade de aprender e ensinar”)³⁰², a qual não obteve vencimento.

Este consenso dos partidos em torno do nº 1, do artigo 43º, não tem continuidade quando o debate é sobre o lugar do ensino de iniciativa não estatal (nº 2, do artigo 75º). Não porque o PCP pretendesse proibi-lo, pois declara expressamente não ter tal

³⁰¹ Cf. DAC nº 41, sessão de 2 de Setembro de 1975, p. 1159.

³⁰² Cf. DAC nº 41, sessão de 2 de Setembro de 1975, p. 1156.

propósito³⁰³, mas porque afirma não haver qualquer conexão entre a liberdade de aprender e ensinar e o ensino privado³⁰⁴.

Na verdade, para o PCP, as liberdades burguesas não são as liberdades revolucionárias e a democracia burguesa é contrária à revolução que estava em curso em 1975³⁰⁵. Onde, ainda que se admitisse a existência de ensino fora do Estado, tal não deveria ser constitucionalizado, pois “o ensino é uma função pública e deve ser prestado adequadamente em escolas públicas”³⁰⁶. O direito à criação de escolas privadas existe, mas não tem dignidade constitucional: “(...) não podemos apoiar (...) a consagração constitucional de um direito à criação de escolas privadas”³⁰⁷. E, com o apoio do Partido Socialista³⁰⁸, fica o ensino “particular” como meramente “supletivo”³⁰⁹ do ensino público, sem a consagração de uma específica *liberdade de escola*.

A divergência mantém-se no debate sobre o nº 2, do mesmo artigo³¹⁰, com a separação ideológica a traçar-se entre o bloco da extrema-esquerda (PCP-MDP-UDP) e o bloco *burguês*. Na verdade, o PCP, pela voz do Deputado Vital MOREIRA, recusa a

³⁰³ Cf. DAC nº 63, sessão de 14 de Outubro de 1975, p. 1963.

³⁰⁴ Cf. *Idem, Ibidem*

³⁰⁵ Cf. DAC nº 33, sessão de 19 de Agosto de 1975, p. 867.

³⁰⁶ Cf. DAC nº 64, sessão de 15 de Outubro de 1975, p. 1986.

³⁰⁷ Cf. DAC nº 63, sessão de 14 de Outubro de 1975, p. 1963.

³⁰⁸ Aqui, a linha de separação ideológica passa entre o PS e o PPD, cf. intervenção do Deputado Mário SOTTOMAYOR CARDIA (PS), DAC nº 64, sessão de 15 de Outubro de 1975, p. 1985: “(...) um cidadão qualquer, eu, por exemplo, um cidadão qualquer não pode ter o direito de se arrogar, e que isso fique salvaguardado constitucionalmente [...] o direito de fundar uma qualquer escola, com vista a ministrar um ensino paralelo ou supletivo ou concorrente ao ensino público. Constitucionalmente, este direito não deve ficar salvaguardado”.

³⁰⁹ Note-se, porém, que nenhum dos deputados conseguiu explicar convincentemente o significado da palavra “supletivo”, ainda que vários se tenham esforçado, cf. DAC nº 63, sessão de 14 de Outubro de 1975, intervenções dos deputados Adelino AMARO DA COSTA (CDS), p. 1959, Mário SOTTOMAYOR CARDIA (PS), pp. 1960-1961 e 1985, Mário PINTO (PPD), p. 1960, Luís CATARINO (MDP/CDE), p. 1961, Carlos MOTA PINTO (PPD), p. 1962, e Jorge MIRANDA (PPD), pp. 1986-1987.

³¹⁰ O qual a Comissão de Redacção propôs do seguinte modo: “O Estado não pode atribuir-se o direito de programar a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas.” Este acabou por ser o texto final do nº 2, do artigo 43º.

neutralidade do Estado, pois este não deve ficar impedido de “intervir na vida cultural”, “apoiar a necessária revolução cultural”, “apoiar e estimular as necessárias transformações culturais”³¹¹, ainda que “sem prejuízo da liberdade cultural, filosófica, estética, política, ideológica e religiosa”³¹². E conclui que “o Estado pode, porque deve, intervir, apoiar e estimular as necessárias transformações no sentido democrático progressista, socialista e revolucionário da cultura portuguesa”³¹³.

Esta posição do PCP assenta numa visão histórica clara de distinção entre as duas linhas que se confrontavam naquela Assembleia Constituinte: “por um lado a linha liberal-democrata, por outro lado a linha democrático-revolucionária. (...) Ao cabo e ao resto, estas duas linhas reduzem-se a um factor: a favor ou contra o avanço da revolução democrática a caminho do socialismo”³¹⁴.

O Partido Socialista, como já se viu, não admitiu a constitucionalização da iniciativa privada no ensino. Ao discurso do Deputado Mário Sottomayor CARDIA (PS), já referido em nota, somaram-se o do Deputado Carlos LAGE (PS), que via no ensino privado o perigo de “os jovens e as crianças (...) serem manipulados” a que juntou qualquer coisa sobre a “exploração capitalista”³¹⁵, o do Deputado Luís CATARINO (MDP/CDE), que defendia o desaparecimento dos estabelecimentos de ensino privados, por integração no ensino público³¹⁶, e o do Deputado Américo DUARTE (UDP), que propôs a “imediata nacionalização de todos os estabelecimentos privados de ensino”³¹⁷.

³¹¹ Cf. DAC nº 61, sessão de 9 de Outubro de 1975, p. 1881.

³¹² *Idem*, p. 1882.

³¹³ *Idem, Ibidem*

³¹⁴ Cf. intervenção do Deputado Vital MOREIRA, DAC nº 33, sessão de 19 de Agosto de 1975, p. 868.

³¹⁵ Cf. DAC nº 63, sessão de 14 de Outubro de 1975, p. 1965.

³¹⁶ Cf. DAC nº 63, sessão de 14 de Outubro de 1975, p. 1961.

³¹⁷ Cf. DAC nº 64, sessão de 15 de Outubro de 1975, p. 1978.

São vários intervenientes, maioritariamente do PPD, os que defendem a constitucionalização do direito ao ensino privado, como decorrência da liberdade de aprender e ensinar. Não podendo, por economia, dar nota de todas, salientam-se as de Pedro ROSETA (PPD), que vê no ensino privado uma “expressão do pluralismo ideológico”³¹⁸; Manuel da COSTA ANDRADE (PPD), que coloca o problema da averiguação da qualidade das instituições no plano estritamente formal, devendo permitir-se o funcionamento de todas as escolas que cumpram as exigências legais³¹⁹; Mário PINTO (PPD), que considera que a liberdade de fundar uma escola é uma manifestação da liberdade de expressão³²⁰; Carlos MOTA PINTO (PPD), o qual pretende que fique expressamente previsto que o ensino privado é livre³²¹, sendo, tanto quanto conseguimos apurar, o único dos intervenientes que refere a possibilidade de criação de instituições de ensino superior como uma liberdade do ensino privado³²²; e António BARBOSA DE MELO (PPD), que relaciona a liberdade de escolha da escola com a primazia das famílias, e não do Estado, na educação das crianças³²³.

³¹⁸ Cf. DAC nº 45, sessão de 11 de Setembro de 1975, p. 1301.

³¹⁹ DAC nº 63, sessão de 14 de Outubro de 1975, p. 1964.

³²⁰ *Idem, Ib.*

³²¹ “Apenas para esclarecer a Assembleia que (...) consideramos explicitamente o princípio de que o ensino particular é livre. Princípio que não está afirmado aqui de uma forma explícita, estando aqui acentuada a tónica da fiscalização do ensino privado, uma função meramente supletiva do ensino oficial. Nós entendemos que deve ser consagrada uma ampla liberdade de ensino privado, sem prejuízo de o Estado dever estabelecer uma rede de estabelecimentos oficiais de ensino que cubra as necessidades de toda a população.” – intervenção do Deputado MOTA PINTO (PPD), DAC nº 63, sessão de 14 de Outubro de 1975, p. 1959.

³²² “Este princípio para nós significa que se reconhece a liberdade de criação de instituições de ensino, de ensino primário, pré-primário, secundário e de ensino superior. Que se reconhece autonomia nas escolas privadas de definição dos processos pedagógicos a utilizar nessas escolas, significa que se reconhece liberdade de autonomia dos conteúdos de ensino, com limite constitucional geral, claro; do respeito pela ordem democrática, que não é necessário consagrar porque é um limite constitucional geral. Este princípio não está consagrado em nenhum dos números da proposta do Partido Socialista, e nós temos por fundamental que para lhe ser dado todo o valor ele não apareça por inferência mais ou menos ambígua destes três números, mas seja expressamente, frontalmente, consagrado na Constituição.” – *Idem*, p. 1962.

³²³ *Idem*, p. 1965.

(ii) Na 1ª Revisão Constitucional (1982)

O artigo 43º foi alterado, passando a ter um nº 4, onde se consagra, finalmente, o direito de criação de escolas particulares e cooperativas, com os votos de PSD, PS, CDS e PPM³²⁴.

Foi um consenso que ficou aquém do que pretendia a Aliança Democrática, que era a constitucionalização do apoio do Estado ao ensino privado, porque o PS manteve a posição que vinha da Constituinte e que estava alinhada, nesse particular, com o PCP.

É o Deputado Vital MOREIRA quem representa o PCP na Comissão Eventual de Revisão Constitucional (CERC). O PCP faz uma inflexão no seu pensamento, assumindo que não lhe repugna nem tem “qualquer posição de princípio que haja um reconhecimento constitucional do direito à criação de escolas privadas e cooperativas”³²⁵, desde que se recuse a obrigação estatal de as apoiar ou financiar³²⁶. Reafirma que “não há qualquer ligação filosófica entre liberdade de ensino e ensino particular”, o qual, “muitas vezes funciona como limite, restrição ou mesmo anulação, aniquilação da liberdade de ensino, de aprender e de ensinar”³²⁷. Aliás, a deputada Zita SEABRA (PCP) confirma a ideia de a referência ao direito de criação de escolas particulares não dever ser feita no artigo 43º, pois não se relaciona com a liberdade de aprender e ensinar³²⁸. Ainda assim, o PCP absteve-se.

Do lado oposto, o Deputado Pedro ROSETA (PSD) retoma a pretensão de constitucionalizar o direito de criação de escolas privadas, como corolário da liberdade de aprender e ensinar, afirmando:

³²⁴ Cf. DAR – I série nº 103 – 16-6-1982, sessão plenária de 15 de Junho de 1982, p. 4254.

³²⁵ Cf. DAR – II série (suplemento ao nº 10) – 6-11-1981, sessão da CERC de 23 de Setembro de 1981, p. 35.

³²⁶ *Idem, Ibidem*

³²⁷ *Idem, Ibidem*

³²⁸ Cf. DAR – I série – nº 103 – 16-6-1982, sessão plenária de 15 de Junho de 1982, p. 4256.

“E não existe sobretudo o fundamental que é o direito de escolha. Se não houver um apoio do Estado em determinadas condições – isso está consagrado em toda a legislação quer em Espanha, Itália ou França ou em qualquer outro lado – é óbvio que a liberdade de ensino não existe. Sem isso, o ensino particular fica transformado num ensino de classe (...)”,

concluindo que

“(...) não há liberdade de ensino em Portugal”³²⁹; e prossegue: “(...) em França não há um ensino de classe, assim como em Itália. O que aí acontece é que há a garantia de que a pessoa pode escolher porque há um apoio ou às instituições ou aos pais para que o ensino seja aberto a determinadas camadas da população”³³⁰.

E acrescenta que aqueles que usam o ensino particular têm de o pagar e ainda suportam o custo do ensino estatal, através dos impostos³³¹.

Também o nº 2, do artigo 75º, teve alteração relevante, pois o ensino privado deixa de ter o adjectivo “supletivo”. Note-se que, tal como acontecera na Constituinte, os deputados nunca conseguiram chegar a acordo acerca do significado dessa palavra, nem mesmo no momento de a retirarem do texto³³², onde sobrevivera durante seis anos.

Novidade relevante nesta Revisão Constitucional, além da já referida quanto ao ensino privado, é a da consagração da autonomia universitária, no nº 2, do artigo 76º (“As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira”).

³²⁹ Cf. DAR – II série (suplemento ao nº 10) – 6-11-1981, sessão da CERC de 23 de Setembro de 1981, p. 34.

³³⁰ *Idem, Ibidem*

³³¹ *Idem, Ib.*

³³² Cf. DAR – II série (suplemento ao nº 98) – 29-5-1982, sessão da CERC de 20 de Abril de 1982, p. 36.

Esta alteração, aprovada por unanimidade³³³, resultou, segundo o próprio, de proposta do Deputado Vital MOREIRA (PCP)³³⁴, tendo suscitado várias manifestações de júbilo por parte dos deputados³³⁵.

(iii) Na 2ª Revisão Constitucional (1989)

Em 1989, assinalamos o debate em torno do artigo 75º (Ensino público, particular e cooperativo), onde é aditada, no nº 2, a figura do reconhecimento do ensino particular e cooperativo, nos termos da lei, por parte do Estado³³⁶.

Na Comissão Eventual, a proposta não colheu o acordo do PS, nem do PCP. Foi só no Plenário que, após inflamado discurso do Deputado Pedro ROSETA (PSD)³³⁷, o PS e o PCP acabaram por aceitar a constitucionalização do princípio do reconhecimento do ensino privado. No nº 1, o PS e o PCP uniram-se em defesa da fórmula já vigente³³⁸, recusando qualquer das alterações propostas por PSD e CDS.

No debate ocorrido na Comissão Eventual, pouco interessante, o Deputado José MAGALHÃES (PCP) apodou o ensino privado de “ensino degradado” e “sem qualidade”³³⁹.

³³³ Cf. DAR – I série – nº 108 – 25-6-1982, sessão plenária de 24 de Junho de 1982, p. 4451.

³³⁴ Cf. *Idem, Ibidem*

³³⁵ O Deputado Narana COISSORÓ (CDS) afirma: “(...) a Universidade fica liberta da tutela dos Ministros, da tutela do poder político, passando a ser ela a definir a sua missão e independência” – cf. DAR – I série – nº 108 – 25-6-1982, sessão plenária de 24 de Junho de 1982, p. 4450. No mesmo sentido encomiástico vão as declarações dos deputados Manuel MOREIRA (PSD), *Idem*, pp. 4450-4451 (“O PSD defende consciente e convictamente a verdadeira autonomia universitária... Somos a favor de uma autonomia universitária autêntica, flexível, eficaz e inovadora, que permita à instituição universitária cumprir cabalmente com a sua função de criar, transmitir e difundir a cultura e a ciência...”), e Jorge MIRANDA (ASDI), *Idem*, p. 4451 (“a autonomia universitária é uma componente essencial da democracia cultural... deve ser tomada não como um privilégio corporativo, mas como um serviço à comunidade”).

³³⁶ “O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular cooperativo, nos termos da lei.”

³³⁷ Cf. DAR – I série – nº 78 – 12-5-1989, sessão plenária de 11 de Maio de 1989, pp. 3788-3789.

³³⁸ “O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população.”

³³⁹ Cf. DAR – II série – nº 78-RC – 21-2-1989, sessão da CERC de 18 de Janeiro de 1989, pp. 2327-2328.

(iv) Na 4ª Revisão Constitucional (1997)

Se a nota mais relevante da 1ª Revisão fôra a da consagração da autonomia universitária, a da 4ª Revisão é a da sua submissão ao novel conceito de “adequada avaliação da qualidade do ensino”.

A discussão do preceito é esclarecedora. A proposta de redacção foi feita pelo PS e a maioria dos intervenientes declarou não gostar da formulação, mas a intervenção do Deputado Luís MARQUES GUEDES (PSD) acabou por ser determinante para a sua manutenção, até pela afirmação de que

“(…) o PSD está de acordo com esta alteração, e está de acordo com ela em todas as suas valências (…) alteração da Constituição a que damos o nosso total apoio, para que, de hoje para amanhã, não venha alguém dizer que uma lei que é aprovada pela Assembleia da República ou pelo Governo, em matéria de avaliação da qualidade do ensino nas universidades, fere o monstro sagrado da autonomia”³⁴⁰.

A derrota do “monstro” parece confirmada pelo Deputado António REIS (PS), o qual, dirigindo-se ao anterior, junta que “(…) com certeza que estamos ambos de acordo em que o conceito de autonomia aqui plasmado não é um conceito de autonomia absoluta, porque, se assim fosse, não teria havido abertura da sua parte à limitação que o PS propõe no n.º 2, ou seja, «(…) sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino»”³⁴¹. E pelo Deputado Alberto MARTINS (PS),

“(…) fazendo saliência particular na ideia de a autonomia universitária, seja ela qual for e nos limites que estão aqui consignados, não poder pôr em causa aquilo que é um valor público, que é a qualidade do ensino ministrado (…)”³⁴².

³⁴⁰ Cf. DAR – II série – n.º 31-RC – 2-10-1996, sessão da CERC de 1 de Outubro de 1996, p. 928.

³⁴¹ Cf. *Idem*, p. 931.

³⁴² Cf. *Idem*, p. 926.

E, para afastar qualquer dúvida, ainda o Deputado Luís MARQUES GUEDES (PSD) explica que a autonomia é dada pelo Estado, o qual traça os seus limites e, vigilante, impede o seu mau uso³⁴³.

Com uma abordagem doutrinariamente diferenciada, o Presidente da Comissão, Deputado Vital MOREIRA (agora no PS), lembra que a Constituição garante

“a tutela do Estado sobre a administração autónoma”, pelo que “dentro do âmbito da tutela do Estado sobre a administração autónoma sempre caberia esta e outras formas de tutela do Governo. E não é apenas esta, pois a lei pode prever outras formas de tutela sobre as universidades.”³⁴⁴

No Plenário, o Deputado Manuel CASTRO DE ALMEIDA (PSD), numa intervenção de fundo, fez a apologia da autonomia universitária, proclamando que

“as universidades têm uma autonomia quase por direito natural – ainda não havia Constituição e já havia universidades”³⁴⁵, “as universidades portuguesas são quase tão velhas como a nacionalidade portuguesa (...), a Constituição não faz mais do que consagrar um princípio que é inerente ao próprio conceito de universidade”³⁴⁶, mas sempre foi dizendo que “ninguém mais ousará afirmar que avaliação é incompatível com autonomia” e “hoje, a sociedade portuguesa sente que a universidade está mais precisada de avaliação do que de autonomia”³⁴⁷

Quem, na CERC, manifestou reservas àquela redacção foram os deputados José MAGALHÃES (agora no PS), que pretendia corrigir a redacção proposta pelo seu próprio partido³⁴⁸, e António FILIPE (PCP³⁴⁹), ambos por entenderem que a expressão “sem

³⁴³ “(...) independentemente do gozo das autonomias pedagógica e científica (que fundamentalmente é aquela que tem a ver com a qualidade do ensino), essas autonomias são sempre delimitadas pelo princípio mais fundamental que é o da qualidade do ensino, que deve sobrepor-se, em algumas circunstâncias, a essa mesma autonomia e deve ser, em qualquer circunstância, uma preocupação que o Estado tem de acautelar. Quer dizer, não basta dar autonomia, tem depois, em nome da defesa dos direitos dos cidadãos, de prover que essa autonomia não seja utilizada em descaminho.” – cf. *Idem*, p. 927.

³⁴⁴ cf. *Idem*, p. 929. Entende, portanto, o Deputado Vital MOREIRA (PS) que o Estado pode avaliar a qualidade do desempenho da chamada *Administração Autónoma*, sector onde se incluem as ordens profissionais.

³⁴⁵ Cf. DAR – I série – nº 98 – 19-7-1997, reunião plenária de 18 de Julho de 1997, p. 3585.

³⁴⁶ Cf. *Idem*, p. 3586.

³⁴⁷ Cf. *Idem*, p. 3585.

³⁴⁸ Cf. DAR – II série – nº 93-RC – 21-5-1997, sessão da CERC de 20 de Maio de 1997, p. 2696.

³⁴⁹ Cf. *Idem*, pp. 2694-2695.

prejuízo” constitui uma adversativa que contrapõe “autonomia” a “avaliação”, com prejuízo para a primeira.

Mas o Presidente, naquela sessão, Jorge LACÃO (PS), não consentiu a reabertura do debate e submeteu a proposta a votação³⁵⁰, tendo sido aprovada por unanimidade, ficando sublinhadas, na declaração de voto do PCP, as dúvidas sobre o acerto da opção adoptada³⁵¹. E, na declaração de voto do PSD, a reafirmação de que a autonomia não é estabelecida em relação ao Estado, de que a avaliação deve ser externa às universidades e de que não pode ser prejudicada pela autonomia³⁵².

Também justifica referência o debate sobre o nº 1, do artigo 76º, porque o Deputado Pedro PASSOS COELHO (PSD) pretendia alterar a redacção, deixando o ensino particular e cooperativo fora da menção “devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados”³⁵³. O Presidente da Comissão, Vital MOREIRA (PS), entendeu essa intenção como visando subtrair o ensino superior privado ao regime de *numerus clausus*³⁵⁴, declarando a oposição do PS, no que foi apoiado pelo Deputado Luís MARQUES GUEDES (PSD)³⁵⁵.

Quanto ao artigo 75º – Ensino público, particular e cooperativo –, o PSD propunha, no nº 1, a supressão da palavra “públicos”, ficando o artigo com a redacção “O Estado promove o desenvolvimento de uma rede de estabelecimentos de ensino que cubra

³⁵⁰ Cf. *Idem*, p. 2696.

³⁵¹ Cf. *Idem*, p. 2698.

³⁵² Cf. *Idem, Ibidem*

³⁵³ "O regime de acesso à universidade e demais instituições de ensino superior público, particular ou cooperativo garante a igualdade de oportunidades, a elevação do nível educativo, cultural ou científico, a democratização do sistema de ensino, devendo, no ensino superior público, ter em conta as necessidades do País em quadros qualificados" – DAR – II série – nº 31-RC – 2-10-1996, sessão da CERC de 1 de Outubro de 1996, p. 924.

³⁵⁴ *Idem*, p. 925.

³⁵⁵ *Idem, Ibidem* – tal como já referimos na nota introdutória a este capítulo e na súmula do debate sobre o nº 2, do artigo 76º, e aliás se verificou na Assembleia Constituinte e nas revisões constitucionais, os deputados de um mesmo partido entraram, por vezes, em dissenso, fora de qualquer disciplina partidária.

as necessidades da população”³⁵⁶. O desfecho era previsível porque o PS nunca aceitaria a alteração. O motivo de interesse esteve na oposição entre a defesa da complementaridade entre oferta pública e oferta privada e a defesa de uma responsabilidade total do Estado sobre a oferta educativa, ficando o sector privado como uma possibilidade para quem quisesse.

As declarações dos deputados Luís MARQUES GUEDES (PSD)³⁵⁷, de um lado, e de Alberto MARTINS (PS)³⁵⁸ e Vital MOREIRA (PS)³⁵⁹, do outro, são paradigmáticas das duas linhas em confronto.

Registe-se, ainda, a intervenção do Deputado Cláudio MONTEIRO (PS), na qual é fortemente sublinhado que a palavra “reconhece”, no nº 2, do artigo 75º, deve ser interpretada como correspondente a uma verdadeira obrigação – e não mera tolerância – do Estado em relação aos agentes privados³⁶⁰.

b) Conclusão

Na Assembleia Constituinte, o que verdadeiramente dividia os deputados em matéria educativa era o tema do ensino privado. A discussão mais acesa acerca da programação da educação e da cultura pelo Estado foi um mero pormenor que não poderia ter consequências — o nº 2, do artigo 43º, tinha aprovação garantida pelo PS, PPD e CDS.

Mais sério e fracturante era o debate do artigo 75º. O PCP não pretendia proibir o ensino privado, mas opunha-se à sua constitucionalização, tal como o PS, entendendo ambos que o assunto não tinha dignidade constitucional. Do outro lado da barricada, era entendido o direito à fundação de instituições privadas de ensino como direito

³⁵⁶ Cf. DAR – II série – nº 31-RC – 2-10-1996, sessão da CERC de 1 de Outubro de 1996, p. 918.

³⁵⁷ *Idem*, p. 919.

³⁵⁸ *Idem, Ibidem*

³⁵⁹ *Idem*, p. 920.

³⁶⁰ “(...) trata-se de estabelecer uma obrigação positiva do Estado certificar o ensino que é ministrado pelas escolas particulares.” – *Idem*, p. 923. Esta interpretação do Deputado Cláudio MONTEIRO (PS) não foi acompanhada por outros participantes no debate e corresponde à posição do Deputado Pedro ROSETA (PSD), na 2ª Revisão (1989).

fundamental, salientando-se o Deputado Carlos MOTA PINTO (PPD) que chega mesmo a referir o direito de um privado criar uma instituição de ensino superior. Destaca-se esta intervenção pela sua singularidade.

O triunfo da perspectiva estatizante na Assembleia Constituinte parece apenas reflectir a conjuntura política. Mas não é exactamente assim.

As revisões de 1982 e 1989, considerando o debate anterior, enterram de vez uma parte da querela constitucional em torno do ensino.

Elimina-se a supletividade do ensino privado (sem nunca se apurar, com rigor, o que era a *supletividade*) e estabelece-se, também, que o Estado, além de fiscalizar, “reconhece o ensino particular e cooperativo”, o que, descontada a recorrente queixa das instituições privadas por causa da desigualdade no acesso e que foi tendo eco nos deputados do PSD e do CDS, encaminhava o texto constitucional num sentido *liberalizante*.

A Revisão de 1997 viu reacender-se o debate em torno da liberdade de escolha. Mais uma vez, PSD e CDS pretendem que o Estado, através de formas de apoio – aliás, não especificadas –, atribua aos estudantes a escolha do estabelecimento que pretendem frequentar, enquanto, nos partidos à esquerda, se mantém que o Estado deve apenas financiar os seus próprios estabelecimentos.

Mas, talvez a nota mais importante seja, em 1982, a consagração da autonomia universitária. Como vimos no capítulo anterior, antes de 1976, só a Carta Constitucional fazia referência, e ligeira, à Universidade. O texto de 1976, na sua redacção original, apenas menciona o acesso à Universidade, sem mais – tratava-se de estabelecer um direito dos cidadãos e não de declarar uma prerrogativa da Universidade.

É em 1982 que, pela primeira vez em 160 anos, uma Constituição reconhece à Universidade o seu estatuto diferenciado. De acordo com as declarações dos vários intervenientes no debate, não é uma concessão do Estado, não tem efeito constitutivo, se

não meramente declarativo, como se autonomia fosse indissociável, por natureza, da Universidade.

Porém, em 1997, a autonomia universitária, consagrada em 1982, ficou submetida à “adequada avaliação da qualidade do ensino”. E não há qualquer equívoco do legislador, pois afirma-se, com clareza, que a limitação da autonomia é feita em benefício de um bem maior, que é a avaliação da qualidade.

Daí, a importância do aditamento de 1997: é que, se é certo que nunca uma Constituição em Portugal havia mencionado a autonomia universitária³⁶¹, é também certo que nunca alguma a limitara.

E, quanto a isso, os textos de 1982 e de 1997 têm um ponto em comum: ambos foram aprovados por unanimidade.

2. A Universidade Livre, primeira universidade de iniciativa privada (e referência à Universidade Católica, como caso específico)

2.1 Nota Introdutória

Está por escrever boa parte da história do ensino universitário privado em Portugal. Se, no capítulo anterior, referimos a abundância de bibliografia acerca do ensino, em geral, temos, agora, de dar nota de que esse acervo quase não toca naquele tema.

É uma história recente. Mas não tanto, parece-nos, que justifique a falta de um tratamento sistemático. Na economia do presente trabalho, não cabe arriscar hipóteses explicativas, às quais, certamente, faltaria suporte científico. Temos um juízo sobre o assunto, mas guardamo-lo para momento posterior.

Se considerássemos também, e por exclusão de partes, a Universidade Católica Portuguesa como *ensino particular*, pois, não sendo do Estado Português, também não é

³⁶¹ O Decreto com força de Lei, de 19 de Abril de 1911, publicado no Diário do Governo, I série, nº 93, de 22 de Abril de 1911 (que aprovou as “Bases da Nova Constituição Universitária”), não era uma norma de valor constitucional, mas apenas legal.

cooperativo – respeitando a nomenclatura constitucional, que distribui o ensino entre “particular e cooperativo” –, diríamos que a obra monumental *História da Universidade Católica Portuguesa*³⁶² constitui, em grande parte, o suprimento dessa lacuna.

Mas, não nos parece que a Universidade Católica Portuguesa se deva considerar uma universidade privada. Como já atrás dissemos, à Universidade Católica é aplicável, subsidiariamente, “a legislação sobre ensino particular”³⁶³. Mas isso, só por si, não a caracteriza como entidade de direito privado.

Convém, de caminho, ter atenção à peculiar designação “ensino particular”, que não respeita a nomenclatura constitucional dos sectores de actividade económica previstos na alínea b), do artigo 80º³⁶⁴, parecendo, todavia, ser equivalente a “sector privado”, por analogia, dada a menção complementar ao sector cooperativo, tanto na redacção do nº 4, do artigo 43º, quanto no nº 2, do artigo 75º.

Mesmo que, pragmaticamente, considerássemos a Universidade Católica Portuguesa como *ensino privado* – o que, juridicamente, não nos parece sustentável³⁶⁵, ainda que a questão seja um tanto especiosa –, ela nunca seria, pela sua história, desde logo na fundação, uma verdadeira instituição privada, comparável às que emergiram da iniciativa de cidadãos congregados em associações, fundações, cooperativas ou sociedades comerciais.

³⁶² CRUZ, Manuel Braga da (org.), *História da Universidade Católica Portuguesa*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018.

³⁶³ Cf. nº 1, do artigo 12º, do Decreto-lei nº 307/71, de 15 de Julho.

³⁶⁴ “Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção.”

³⁶⁵ “Universidade Pública não estatal” é como a designa D. José POLICARPO, 1996, *apud* CRUZ, Manuel Braga da, *Expansão e consolidação da Universidade em Centros Regionais*, em *História da Universidade Católica...*, cit., p. 160. No mesmo sentido, MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, anotação III ao artigo 75º, devida a Jorge MIRANDA, p. 737; AMORIM, João Pacheco de/TEIXEIRA, Frédéric, *O princípio da autonomia universitária no sistema de ensino superior português*, Repositório Aberto da Universidade do Porto, disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/82932/2/89400.pdf>, página consultada em 4 de Março de 2021, p. 158, colocam o “ensino superior concordatário” no campo das instituições de ensino superior públicas.

E este plano histórico não é menosprezável, pois a sua influência no plano jurídico é fortíssima, desde logo, por uma razão que supomos óbvia: a primeira Universidade privada deve o seu surgimento ao vazio jurídico pós-revolucionário; e a Universidade Católica apenas foi possível num ambiente de estabilidade institucional³⁶⁶. Claro que se reconhece que, se não houvesse já uma Universidade fora do regaço do Estado, mais difícil teria sido a aceitação do ensino universitário cooperativo. Mas isso não altera os dados da nossa análise.

Ora, as duas primeiras universidades não estatais parecem moldadas pelo formato do nº 1, do artigo 43º, da Constituição de 1976. Não são, evidentemente, pois uma delas antecede-o. Porém, no espírito, a Universidade Católica reflecte, antes de mais e *avant la lettre*, a “liberdade de ensinar”; e a Universidade Livre manifesta, primacialmente, a “liberdade de aprender”.

Na verdade, aquela resulta do desejo da Igreja Católica – que tinha os meios e a tradição docente – de alargar a sua acção no campo da educação, como grande instituição educativa, retomando a dignidade perdida no tempo de Pombal e no da I República, sendo que, pelo meio, ainda passara pelas perseguições liberais.

Já a Universidade Livre corresponde a uma reacção da *sociedade civil* à ocupação das Universidades do Estado pelo processo revolucionário (1974-1976), com a particularidade – que está longe de ser um pormenor... – de os seus promotores não serem, maioritariamente, professores saneados ou altas figuras do Estado Novo³⁶⁷, mas, bem diferentemente, empresários que pretendiam criar uma escola onde se aprendesse fora da dominação ideológica do tempo³⁶⁸.

³⁶⁶ Ainda que com enorme resistência, como se pode observar no longo e penoso processo que, desde 1919, antecede o Decreto-Lei nº 307/71, de 15 de Julho – cf. CRUZ, Manuel Braga da, *Origem e evolução da ideia de uma Universidade Católica em Portugal*, em *História da Universidade Católica...*, cit., pp. 29-93.

³⁶⁷ Essas personalidades surgiriam, sim, no corpo docente da Universidade Livre, mas não na sua fundação.

³⁶⁸ Referimo-la no capítulo anterior. Dominadas por bandos de agitadores de várias tendências marxistas-leninistas ou maoístas, algumas faculdades estavam em autogestão – cf. Associação de Antigos

De tudo o que pesquisámos, o ensino universitário privado é pouco frequente na investigação científica, podendo admitir-se que haja teses de doutoramento ou de mestrado que, por não serem acessíveis, nos tenham escapado.

Dos trabalhos publicados a que tivemos acesso, com profundidade e extensão dignas de nota, há um que tem como tema a Universidade Livre e a ele recorreremos como suporte, nos planos histórico e político³⁶⁹.

2.2 Breve História da Universidade Livre

A invocação da Universidade Livre justifica-se por três razões: (i) no plano histórico, porque é a primeira Universidade fundada por um grupo de cidadãos; (ii) no plano jurídico, porque se sustenta directamente no nº 1, do artigo 43º, da CRP, sem filtro ou mediação legal; (iii) no plano político-filosófico, porque constitui uma manifestação, talvez a última neste âmbito, de uma liberdade original espontânea³⁷⁰.

A Cooperativa de Ensino Universidade Livre, SCARL³⁷¹, foi criada, por escritura pública, em 28 de Abril de 1977, no 20º Cartório Notarial de Lisboa, tendo por objecto

Alunos da FDUL, *Testemunhos para o futuro...*, cit., em especial, pp. 23-26, 42-43, 50-51, 57-58, 95 e 96-101, e SERRA, Pedro Miguel Coelho, *Os saneamentos políticos...*, cit., com uma perspectiva mais ampla dos acontecimentos e que integra uma lista dos saneados no período 1974-1976.

³⁶⁹ Trata-se do interessante ensaio de DAMÁSIO, Manuel de Almeida, *Contributos para a história do ensino superior em Portugal: “o Caso” Universidade Livre e a evolução do ensino superior privado após o 25 de Abril*, Cooperativa de Formação e Animação Cultural, Lisboa, 2007, já citado no capítulo anterior. Anote-se, também, o importante estudo de DONÁRIO, Arlindo Alegre/SANTOS, Ricardo Borges dos, *Análise da evolução da procura do ensino superior público e privado, em especial na região de Lisboa*, EDIUAL – Universidade Autónoma Editora, Lisboa, 2009, onde os Autores, partindo de dados quantitativos, sustentam uma forte crítica à falta de equidade no acesso ao ensino superior.

³⁷⁰ “(...) a Universidade Livre surgiu num momento histórico, e particularmente dramático, da vida portuguesa. Destroçado e amputado o território pátrio, abalada até ao mais íntimo a alma portuguesa, perturbada e sem norte a consciência nacional, era necessário, era premente que alguém iniciasse a construção de uma *LUSITANIA NOVA*. (...) Tomámos por objectivo fundamental a salvaguarda das raízes culturais portuguesas e da autenticidade da nossa formação, e o desejo firme de criação de Escola em que estes ideais fossem solenemente respeitados e transmitidos aos “filhos dos filhos”. (...) Considero a Universidade Livre a mais importante e válida iniciativa pedagógica e patriótica, nos domínios do ensino superior em Portugal, nas últimas décadas.” – ALMEIDA, Justino Mendes de, entrevista à Revista Jurídica *Ex Novo*, nº 1, Círculo de Estudos Científicos da Universidade Livre, Lisboa, 1983, pp. 11-12.

³⁷¹ O nome “Universidade Livre”, além de remeter, imediatamente, para as muito conhecidas Universidade Livre de Berlim e Universidade Livre de Bruxelas, tem, em Portugal, um passado, aliás breve (o que parece ser uma marca histórica), anterior ao período de que estamos a tratar. Durante a I República

“apoiar o ensino universitário” e “ministrar o ensino (...) e outras actividades de índole científica ou cultural e de nível universitário”, como se podia ler no artigo 2º do seu pacto social.

A seguir à sua constituição, contratou docentes, arrendou instalações, adquiriu equipamentos e começou a leccionar³⁷². Ao mesmo tempo, requereu ao Ministro da Educação e da Investigação Científica a concessão de alvará³⁷³ de estabelecimento de ensino superior particular e, simultaneamente, a autorização provisória para leccionar o Ano Propedêutico.

Esse processo ficou concluído com o Despacho nº 28/79, de 1 de Março de 1979, do Secretário de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica³⁷⁴, o qual se estribou nos bem fundamentados pareceres, de 15 de Novembro de 1977 (já referido) e de 3 de Fevereiro de 1978³⁷⁵, da Direcção-Geral do Ensino Superior.

Nesses pareceres, o relator começa por enquadrar o pedido apresentado pela Cooperativa de Ensino Universidade Livre, nos termos dos artigos 43º e 75º da Constituição. A seguir, deita mão das normas legais cujo âmbito de aplicação seja o ensino

(1910-1926), algumas instituições usaram esse nome, sendo a mais conhecida e a que alcançou maior longevidade a de Lisboa: “A Universidade Livre para Educação Popular foi fundada em 1912, (...) em Lisboa, numa sessão que contou com a presença do então Presidente da República, Manuel Arriaga” – PINTASSILGO, Joaquim, *Universidades Populares*, em ROLLO, Maria Fernanda (Coord.), *Dicionário de História da I República e do Republicanismo* (Vol. III), Lisboa, Assembleia da República, 2014, pp. 1067-1071. Note-se, porém, que esta “Universidade Livre” não foi uma *Universidade* no sentido comum, mas, antes, uma escola de instrução popular, embora a ela tenham estado ligados nomes como Jaime Cortesão, Leonardo Coimbra, Teixeira de Pascoaes, Ferreira de Macedo e Bento de Jesus Caraça, o primeiro dos quais aspirava a tornar a instituição uma verdadeira Universidade, capaz de competir com as já existentes na formação das *élites*. O projecto extinguiu-se, em 1940, sem nunca concretizar tal propósito.

³⁷² É o que se infere do relatório elaborado pela Direcção-Geral do Ensino Superior, de 15 de Novembro de 1977, transcrito no DAR – nº 53 (II série), de 11 de Abril de 1981, pp. 2168 (11)-2168 (13).

³⁷³ O “alvará (...) constitui o título de propriedade do estabelecimento” – nº 5, do artigo 9º, do Decreto nº 37.545, de 8 de Setembro de 1949 (Estatuto do Ensino Particular).

³⁷⁴ Publicado no DR (II série), de 10 de Março de 1979. O Secretário de Estado era Eduardo Romano Arantes e Oliveira. O Ministro da Educação e Investigação Científica era Luís Valente de Oliveira. O Primeiro-Ministro do IV Governo Constitucional era Carlos Mota Pinto.

³⁷⁵ Transcrito no DAR – nº 53 (II série), de 11 de Abril de 1981, pp. 2168 (13)-2168 (17).

particular e, por analogia, vai procurando encontrar as soluções que, dentro do espírito do sistema, se afigurem mais adequadas ao desígnio constitucional.

Como é evidente, nenhuma das normas legais invocadas³⁷⁶ tinha uma aplicação imediata para a boa solução do problema em apreço³⁷⁷. Aliás, se fosse de tão meridiana evidência a autorização legal para criar uma Universidade à margem do Estado, não teria andado a Igreja Católica, durante mais de cinquenta anos, a percorrer um sinuoso caminho para ter a sua Universidade.

Foi, portanto, com uma interpretação actualizada do quadro legal existente, à luz da liberdade de aprender e ensinar garantida no nº 1, do artigo 43º, da Constituição, suprimindo aquilo em que ele se mostrava lacunoso, que a Direcção-Geral do Ensino Superior pôde acolher o inédito requerimento que se lhe antepunha.

Esta solução, teleologicamente orientada, ao contrário de operar uma ruptura, respeitava integralmente o sistema³⁷⁸: o Estado não se opôs, nem poderia opor-se, ao ensino livre, mas garantiu a sua autenticidade, mediante a verificação dos dados curriculares do corpo docente, abstendo-se de qualquer acto que afectasse a autonomia universitária³⁷⁹.

³⁷⁶ Lei nº 2033, de 27 de Junho de 1949 (Bases do Ensino Particular), e Decreto nº 37.545, de 8 de Setembro de 1949 (Estatuto do Ensino Particular).

³⁷⁷ É importante não esquecer que o nº 1, do artigo 12º, do Decreto-lei nº 307/71, de 15 de Julho, mandava aplicar subsidiariamente a legislação do ensino particular à Universidade Católica Portuguesa. Essa legislação não tinha por objecto o ensino universitário, como é óbvio, pois não existia ensino universitário privado. Portanto, não foi com a Universidade Livre que, pela primeira, a legislação sobre ensino privado não superior se aplicou a uma universidade. O precedente existia, por disposição legal.

³⁷⁸ Um pouco mais à frente, tentaremos explicitar melhor a questão metodológica aqui suscitada.

³⁷⁹ A qual, como já vimos, só seria constitucionalizada em 1982. Porém, repete-se, essa inserção no nº 2, do artigo 76º, não foi constitutiva, se não meramente declarativa, ou seja, a autonomia universitária não existia por força da Constituição, mas, ao contrário, foi constitucionalizada porque se pretendeu conferir especial dignidade àquilo que já era uma realidade – neste sentido, Acórdão TC nº 491/2008, onde se lê: “A autonomia universitária afirmou-se ao longo dos tempos, essencial e prevalecentemente, enquanto liberdade de pensar, de investigar e de ensinar. Mas uma liberdade institucionalizada, na comunidade social, ou exercida, de modo objectivo, por um concreto *corpus* científico. Ao reconhecer às universidades, no nº 2 do art.º 76.º, a autonomia estatutária, científica e pedagógica, administrativa e financeira, a nossa Constituição não deixou de estar a recuperar o acervo axiológico-histórico que verdadeiramente as identifica: como *instituições* que praticam e assentam a sua actividade na liberdade de pensar e de investigar

Tem interesse este momento fundador porque foi a primeira e a última vez que assim aconteceu.

Foi, pois, na sequência desse procedimento que o Despacho nº 28/79, de 1 de Março, a que fizemos referência, concedeu uma “autorização provisória” à Cooperativa de Ensino Universidade Livre, SCARL, “para funcionar como estabelecimento de ensino superior”. Na parte final do Despacho, determina-se que a “autorização definitiva”³⁸⁰ ficaria pendente da aprovação do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo³⁸¹.

Tudo parecia encaminhar-se para a consolidação e o prestígio da nova universidade. Porém, quando um grupo de cooperadores perde uma votação na eleição dos órgãos sociais, no início de 1979, desaparece, talvez não estranhamente, o livro de registo dos cooperadores, o que serviu de fundamento para o grupo derrotado impugnar a eleição. Começou, assim, o conflito que contribuiria, ainda que não fosse determinante, para o enfraquecimento da Cooperativa e para o fim da Universidade Livre³⁸².

A base bibliográfica que temos estado a seguir — e que constitui, aliás, um precioso auxílio, até pela sua raridade — resulta de uma tese de doutoramento em História Contemporânea, pelo que muito do que nela se contém é lateral ao nosso trabalho. Mas não perde interesse por esse motivo, bem ao contrário. Da sua leitura, parece resultar que a decadência e a extinção da Universidade Livre se deveram aos conflitos internos na

e que transmitem o conhecimento assim obtido aos estudantes universitários e à comunidade social”. Novidade, essa sim — e em sentido inverso —, foi a alteração de 1997.

³⁸⁰ Expressão que substitui a de “alvará”, que fôra usada pela Direcção-Geral.

³⁸¹ A Lei nº 9/79, de 19 de Março (Bases do Ensino Particular e Cooperativo), determinava, no nº 2, do artigo 4º, que “[a] aplicação dos princípios [nela consignados] às escolas de nível superior [seria] regulada por decreto-lei, a publicar pelo Governo no prazo de cento e oitenta dias”. Esta lei fôra aprovada, na Assembleia da República, em 18 de Janeiro de 1979. Portanto, no Despacho nº 28/79, de 1 de Março, o Secretário de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica pressupunha a próxima aprovação do quadro legal, o que não veio a acontecer, devido à demissão do Primeiro-Ministro, Carlos Mota Pinto.

³⁸² Cf. DAMÁSIO, Manuel de Almeida, *Contributos...*, cit., p. 118.

cooperativa instituidora, somados aos conflitos entre administradores e professores (mas estes resultantes dos primeiros)³⁸³.

Essa conclusão não suscita dúvidas e está bem fundamentada. Importa compreender é que tais conflitos resultaram, em larga medida, da intervenção do Estado, com danos irreparáveis, não apenas para aquela universidade, mas para o sistema todo. É necessário esclarecer melhor a afirmação precedente.

O Decreto-Lei nº 426/80, de 30 de Setembro, criou uma pessoa colectiva de Direito Privado e utilidade pública (artigo 1º), denominada Universidade Livre, destacando-a da entidade instituidora, que era a Cooperativa de Ensino Universidade Livre, SCARL. Portanto, a autorização provisória de funcionamento concedida à Cooperativa³⁸⁴ transferiu-se *ex lege* para uma nova entidade.

A seguir, foi publicada a Portaria nº 92/81, de 21 de Janeiro, prevista no nº 2, do artigo 4º, daquele decreto-lei, definindo os órgãos da Universidade Livre. A partir deste momento, por acção do Estado, os mentores do projecto, aqueles que lhe haviam dado vida, viram-se substituídos por pessoas que eles próprios tinham contratado e que, por essa via, passaram de trabalhadores a empregadores. Tratou-se de uma *expropriação* (talvez melhor, um confisco), sem indemnização.

Perante a recusa, por parte da Cooperativa, de aceitar as consequências daquele diploma, alguns docentes com assento nos órgãos académicos tomaram uma posição de força, ocupando as instalações e criando uma secretaria clandestina, fora da Universidade, seguida da cobrança forçada de propinas aos alunos³⁸⁵.

³⁸³ *Idem*, pp. 105 e 125-127.

³⁸⁴ Despacho nº 28/79, de 1 de Março.

³⁸⁵ Foi uma ocupação física, violenta, com esbulho de arquivos, livros de termos e processos individuais dos alunos. Sobre o impacto na comunicação social dos acontecimentos desse dia 15 de Dezembro de 1981, v. Jornal de Notícias, de 16-12-1981, O Diário, de 16-12-1981, A Tarde, de 15-12-1981, Expresso, de 19-12-1981, e Comércio do Porto, de 16-12-1981; e, também, DAMÁSIO, Manuel de Almeida, *Contributos...*, cit., pp. 182-190. Uma síntese dos acontecimentos, em forma de pergunta

No entanto, sendo o edifício da Universidade propriedade da Fundação D. Manuel II e tendo o grupo dominante na Cooperativa criado uma sociedade comercial³⁸⁶ para ficar como titular do arrendamento, dificilmente a Universidade poderia mudar de mãos. Para tanto, seria necessário um plano mais audacioso, como veremos.

Entretanto, durante uma breve trégua entre os grupos em litígio, cujos pormenores não cumpre, neste breve resumo, explicar, volta a haver uma única secretaria, é eleito um Reitor consensual e o Governo reconhece todos cursos entretanto criados³⁸⁷. Era a oportunidade para o Governo emendar o erro grosseiro que cometera. Mas não foi assim e só em recurso para o Tribunal Constitucional, interposto pela Cooperativa, a situação foi revertida.

O Acórdão do Tribunal Constitucional nº 38/84, de 12 de Abril³⁸⁸, declarou a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 4º, nº 2, 7º e 10º, do Decreto-Lei nº 426/80, de 30 de Setembro, e do artigo 10º, nº 1 e nº 3, desse mesmo diploma, mas na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 15/81, de 31 de Julho, e da Portaria nº 92/81, de 21 de Janeiro, por violação do princípio da liberdade de associação (nº 2, do artigo 46º, da CRP); e declarou, também, a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 7º, do Decreto-Lei nº 426/80, de 30 de Setembro, por violação do direito de propriedade privada (nº 1, do artigo 62º, da CRP).

O que o aresto conclui não é mais do que o retorno ao procedimento inicial de autorização da Universidade Livre: se à Cooperativa o *Estado-Administração* reconhecera, com suporte directo na Constituição, o direito de fundar e manter o estabelecimento de ensino, como poderia (com que suporte?) o *Estado-legislador* confiscar-lho? A simplicidade da resposta quase dispensa comentários³⁸⁹.

parlamentar ao Governo, pelo Deputado Vilhena de CARVALHO (ASDI), pode ler-se em DAR – II série, nº 55, de 17 de Fevereiro de 1982, p. 1132.

³⁸⁶ DAMÁSIO, Manuel de Almeida, *Contributos...*, cit., p. 125.

³⁸⁷ Através do Decreto do Governo nº 59/83, de 11 de Julho.

³⁸⁸ Publicado no DR, nº 105 – I série – de 7 de Maio de 1984, pp. 1478-1484.

³⁸⁹ Uma breve nota: durante a 4ª Revisão Constitucional (1997), o Deputado Cláudio MONTEIRO (PS) propôs que, no nº 2 do artigo 76º, o texto constitucional passasse a incluir a “autonomia patrimonial”

Evidentemente, aquele acórdão não permitia resolver o problema que se situava a montante, a saber, o conflito interno entre os cooperadores. Esse caberia aos tribunais judiciais.

Acontece que o acórdão subtraiu aos órgãos académicos a administração patrimonial e financeira e, desse modo, o grupo de docentes que tentava disputar o poder sobre a Universidade, contra a Cooperativa, ficou confinado às tarefas científicas e pedagógicas. E, se é certo que essas eram as que correspondiam à sua vocação institucional, não eram, obviamente, as que respondiam à sua ambição pessoal.

Daí, o artificial conflito³⁹⁰ que, no início do ano lectivo 1984-85, acabaria por conduzir à implosão da Universidade Livre. O Director do Departamento de Direito bloqueou uma decisão da Administração da Universidade – a abertura de uma nova turma no 1º ano da licenciatura.

Aparentemente, essa posição de força do Director do Departamento de Direito visou apenas o desfecho que viria a ocorrer – a ocupação da Universidade, por um grupo de estudantes, entre 22 e 29 de Março de 1985, e a saída em bloco de quase todos os professores e da maioria dos alunos do Departamento de Direito.

Desta vez, porém, os insurgentes tinham alternativa, entenda-se, novas instalações, onde continuaram as aulas. Ora, como a Universidade Livre também

no rol das *autonomias* universitárias. A proposta foi recusada por todos os partidos, incluindo o Partido Socialista, porque “a autonomia patrimonial tem a ver (...) com a capacidade dispositiva do património (...), [o qual] é património do domínio público. É que permitir-se isto na Constituição poderia levar a que, amanhã, uma qualquer universidade, por dificuldades financeiras ou orçamentais da sua gestão, poderia, no limite, hipotecar o edifício da universidade, ou, porventura, vendê-lo (...). Portanto, a parte dispositiva do património parece-nos (...) prejudicial para os interesses públicos, os interesses da comunidade, que é, afinal, a verdadeira titular e detentora não só do património existente como até do investimento que sucessivamente vem sendo feito” – Cf. intervenção do Deputado Luís MARQUES GUEDES (PSD), DAR – II série – nº 31-RC – 2-10-1996, sessão da CERC de 1 de Outubro de 1996, p. 926. Ou seja, numa analogia, também violaria a *propriedade* pública a norma que permitisse à Universidade dispor de coisa alheia, neste caso, do património e demais investimentos que foram feitos pelo Estado (que é a entidade instituidora das universidades públicas, como a cooperativa era a entidade instituidora daquela universidade privada).

³⁹⁰ Cf. DAMÁSIO, Manuel de Almeida, *Contributos...*, cit., pp. 126-127.

continuou a funcionar, contratando novos professores, passou a haver, então, dois estabelecimentos (o autorizado e o não autorizado) que, reclamando-se do mesmo nome, pretendiam do Estado o reconhecimento da respectiva legitimidade.

Parece evidente que o Governo, perante o citado Acórdão nº 38/84, do Tribunal Constitucional, e constatando uma situação factual inelutável – aquelas pessoas jamais chegariam a acordo –, tinha a oportunidade para resolver, de vez, o conflito, permitindo a criação de uma nova universidade, o que esvaziaria todo o objecto dos processos judiciais pendentes.

É, aliás, o que parece resultar dos artigos 31º e 32º, do Decreto-Lei nº 100-B/85, de 8 de Abril, o qual, tendo sido aprovado em Conselho de Ministros de 7 de Março de 1985 (quinze dias antes da ocupação da Universidade, portanto, durante o impasse criado pela greve dos professores do Departamento de Direito), antecipa, com notabilíssima premonição, os acontecimentos subsequentes³⁹¹.

O artigo 31º, no Capítulo V (disposições finais e transitórias), dispõe que os estabelecimentos já autorizados devem instruir um processo visando a manutenção dessa autorização, após o que, se houver incorrecções, serão notificados para proceder aos aperfeiçoamentos que o Ministro da Educação determinar.

O artigo 32º, no mesmo Capítulo V, dispõe que as entidades proprietárias de estabelecimentos que não tenham sido objecto de autorização expressa apresentem requerimento de autorização de criação e funcionamento.

³⁹¹ Refira-se que o IX Governo Constitucional, conhecido como Governo do *Bloco Central*, passava, nesse momento, por uma crise, dado o desentendimento entre o Primeiro-Ministro, Mário Soares (PS), e o Vice-Primeiro-Ministro, Carlos Mota Pinto (PSD). Em 15-2-1985, o Governo é remodelado e Carlos Mota Pinto é substituído por Rui Machete (PSD), sendo o Ministro da Educação, José Augusto Seabra (PSD) – que fôra, na Assembleia Constituinte, um estrênuo defensor do ensino privado –, substituído por João de Deus Pinheiro (PSD). Ambos (Mota Pinto e Seabra) estarão já fora do Governo durante a agudização da crise da Universidade Livre. A morte prematura de Carlos Mota Pinto, logo a seguir (7-5-1985), obrigou a uma mudança de *leader* no PSD. O novo Presidente do partido, Aníbal Cavaco Silva, que tomaria posse como Primeiro-Ministro em 6-11-1985, designou João de Deus Pinheiro como Ministro da Educação do X Governo Constitucional. Foi ele quem determinou o encerramento da Universidade Livre.

Ora, o Decreto-Lei nº 100-B/85, de 8 de Abril, é exarado ao abrigo do nº 2, do artigo 4º, da Lei nº 9/79, de 19 de Março (Bases do ensino particular e cooperativo), e, como consta no seu preâmbulo, tem natureza provisória, enquanto não é publicado o anunciado, mas sempre adiado, Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo³⁹². Ou seja, só se compreende o surgimento deste diploma como reacção ao conflito existente na Universidade Livre, pois o tal Estatuto, em falta desde 1979, bem poderia, como pôde, esperar mais algum tempo.

Acontece, porém, que este decreto-lei intercalar permitia regular as duas situações que iriam verificar-se (mas ainda não se verificavam na data da sua aprovação em Conselho de Ministros): a do estabelecimento já autorizado e a do *estabelecimento* que carecia de autorização.

O Autor que temos estado a seguir afirma que o Decreto-Lei nº 100-B/85, de 8 de Abril, e o Decreto-Lei nº 453/85, de 28 de Outubro, constituíram uma “sentença de morte” para a Universidade Livre³⁹³.

Concordamos, parcial e intuitivamente, quanto ao segundo e discordamos quanto ao primeiro, pois, a não ser que fosse possível, em Março, antecipar a “decisão administrativa” prevista no artigo 2º, do Decreto-Lei nº 453/85, de 28 de Outubro, não nos parece que o Decreto-Lei nº 100-B/85, de 8 de Abril, pudesse impedir a Universidade de continuar a funcionar.

Já o segundo diploma legal, embora no preâmbulo e no artigo 2º mencione “os direitos” e “as expectativas” da Cooperativa, indicia a intenção do Governo de tomar uma qualquer decisão política de ruptura, pois, ao contrário do que se espera do conteúdo preceptivo de um acto legislativo, este nada acrescenta ao já contido no anterior – ao contrário, limita-se a confirmá-lo³⁹⁴.

³⁹² O qual só veria a luz do dia bem mais tarde – Decreto-Lei nº 271/89, de 18 de Agosto.

³⁹³ Cf. DAMÁSIO, Manuel de Almeida, *Contributos...*, cit., p. 131.

³⁹⁴ Depois de afirmar que o Acórdão nº 38/84 viera repor a natureza jurídica da Universidade, nos termos do Despacho nº 28/79, de 1 de Março, o preâmbulo conclui que é “necessário clarificar a situação

Finalmente, em 1986, o novo Governo³⁹⁵ extingue a Universidade Livre³⁹⁶, ao mesmo tempo que autoriza a criação e funcionamento de três novas universidades: a Universidade Portucalense ‘Infante Dom Henrique’³⁹⁷, a Universidade Autónoma de Lisboa ‘Luís de Camões’³⁹⁸ e a Universidade Lusíada³⁹⁹. A primeira sucede à Universidade Livre do Porto e as outras duas sucedem à Universidade Livre de Lisboa, acomodando, parcialmente, os interesses em confronto⁴⁰⁰.

2.3 Nota final

a) A armadilha jurídica

A recusa da constitucionalização da liberdade de iniciativa privada no ensino assentou na ideia, defendida pelo PS e demais partidos de esquerda, na Assembleia Constituinte⁴⁰¹, de que “um cidadão qualquer não pode ter o direito de se arrogar [...] o direito de fundar uma qualquer escola, com vista a ministrar um ensino paralelo ou supletivo ou concorrente ao ensino público (...) este direito não deve ficar salvaguardado⁴⁰²”.

presente, submetendo inequivocamente a Cooperativa ao regime legal geral”. Ora, a submissão à lei era um pressuposto e nunca uma novidade, pelo que só se pode compreender este diploma como um acto preparatório de qualquer outro. Mas isto já é especulativo. No plano estritamente jurídico, é um decreto-lei inútil.

³⁹⁵ O X Governo Constitucional tomou posse em 6 de Novembro de 1985.

³⁹⁶ Cf. TEODORO, António (org.), *As Políticas de Educação...*, cit., entrevistas com João de Deus Pinheiro, p. 313, e Alberto Ralha, p. 546.

³⁹⁷ Despacho 122/MEC/86, de 28 de Junho, publicado no DR n° 146 – II série (2° suplemento), de 28-6-1986.

³⁹⁸ Despacho 123/MEC/86, de 28 de Junho, publicado no DR n° 146 – II série (2° suplemento), de 28-6-1986.

³⁹⁹ Despacho 135/MEC/86, de 28 de Junho, publicado no DR n° 146 – II série (2° suplemento), de 28-6-1986.

⁴⁰⁰ Para uma descrição mais esclarecedora do modo como alguns membros dos grupos em litígio se distribuíram pelas novas instituições, DAMÁSIO, Manuel de Almeida, *Contributos...*, cit., p. 132-135.

⁴⁰¹ Tratámos esse debate no número anterior deste capítulo.

⁴⁰² DAC n° 64, sessão de 15 de Outubro de 1975, p. 1985.

E, de facto, não ficou, na letra da Constituição, consagrado tal direito. Porém, o espírito do artigo 43º, em especial do nº 1, ao garantir a liberdade de aprender e ensinar, abria campo a uma interpretação liberal – quase libertária – que permitia acolher, na prática da vida jurídica, aquilo que, no texto, tanto constrangia os deputados constituintes.

Quando chamada a pronunciar-se sobre um pedido absolutamente inédito – um grupo de cidadãos, que nem sequer são professores, diz querer ter uma universidade –, a Administração Pública, pela voz da Direcção-Geral do Ensino Superior, fez o trabalho jurídico que se impunha, isto é, indagar se a Constituição permitiria anuir o pedido.

E concluiu, com clareza, que nada obstava ao deferimento, desde que fossem cumpridas certas exigências quanto ao corpo docente e aos meios físicos da leccionação, deitando mão de legislação antiga, mas que, mobilizada em concordância prática com a Constituição, servia adequadamente a finalidade pretendida.

O Decreto-Lei nº 426/80, de 30 de Setembro, que acaba por estar na origem de todo o problema jurídico que desagua no encerramento da Universidade Livre, merece, ainda, uma reflexão.

Lê-se, no artigo 1º, que “[a] Universidade Livre, como estabelecimento de ensino superior particular, é uma pessoa colectiva de utilidade pública e tem por fim ministrar o ensino de nível pós-secundário em paralelo com as restantes Universidades portuguesas e cultivar a investigação e o progresso das ciências nela professadas”.

Ora, o artigo 1º, do Decreto-Lei nº 307/71, de 15 de Julho, que criou a Universidade Católica, dispõe que “[a] Universidade Católica Portuguesa é uma pessoa colectiva de utilidade pública e tem por fins (...) ministrar o ensino de nível superior em paralelo com as restantes Universidades portuguesas e cultivar a investigação e o progresso das ciências nela professadas”. Exceptuando a parte referente à difusão das ciências sagradas e profanas, que omitimos nesta transcrição, a redacção do artigo 1º, do Decreto-Lei nº 307/71, de 15 de Julho, parece ter sido o molde do artigo 1º, do Decreto-Lei nº 426/80, de 30 de Setembro. E as semelhanças (ou verdadeiras identidades) não

ficam por aí. Por exemplo, o artigo 3º, do Decreto-Lei nº 426/80, de 30 de Setembro, é, quase literalmente, transcrito do nº 2, do artigo 4º, do Decreto-Lei nº 307/71, de 15 de Julho.

E poderíamos continuar, mas não é necessário para demonstrar aquilo que, bem vistas as coisas, nem carece de demonstração, por ser óbvio: o Governo, ao tentar intervir legislativamente no ensino superior privado, ignorou a especificidade do sector – provavelmente, por falta de sensibilidade para a compreensão dessa realidade nova – e ignorou, também, a especificidade da Universidade Católica.

Se não tivesse tentado legislar sobre esta matéria, nada de relevante teria acontecido ou teria deixado de acontecer. A Universidade estava a funcionar, suportada na autorização provisória constante do Despacho nº 28/79, de 1 de Março, e assim continuaria, bastando ao Governo converter a autorização provisória em autorização definitiva, o que, na verdade, até é o que resulta dos artigos 6º, 7º e 8º, do Decreto do Governo nº 59/83, de 11 de Julho, atrás referido, que conferem, aos graus e diplomas atribuídos pela Universidade Livre, valor jurídico equivalente aos atribuídos pelas universidades públicas. Num sistema habituado ao princípio da legalidade, a decisão administrativa, directamente fundada na Constituição e que, um tanto forçadamente, integra normas legais já muito antigas e manifestamente concebidas para a regulação de uma outra realidade, teria, necessariamente, de ser criativa. Foi isso que aconteceu no processo de reconhecimento do novo estabelecimento de ensino, que pretendia ser Universidade. A ausência de lei, mesmo num sistema predominantemente legislativo⁴⁰³, não constitui, necessariamente, um vazio jurídico⁴⁰⁴. Ao deitar mão à Constituição para orientar a sua decisão, a Administração Pública socorreu-se do supremo critério que, até

⁴⁰³ “(...) este que, no nosso hemisfério, se apresenta, por razões histórico-sociológicas e jurídico-políticas, como um sistema de legislação (*hoc sensu*, como um sistema em que o modo privilegiado de constituição daquela normatividade é o legislativo)(...)” – BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., p. 68.

⁴⁰⁴ Desde logo, porque não era necessária a lei. Havia norma, que era a norma constitucional. Mas, também, porque o conceito de *lacuna* se apresenta anacrónico, mesmo que se admitisse (*por dever de patrocínio...*) haver omissão do legislador – cf. *Idem*, pp. 354-357

numa perspectiva normativista – que nem subscrevemos, mas, *in casu*, não cumpre censurar, pois não é o que está aqui em discussão –, constitui, na hierarquia das normas, a instância última de *contrôle* de validade material das normas legais.

Coloquemos, então, o problema em termos que, assim supomos, são metodologicamente convincentes: a intencionalidade problemática (e axiológica) do critério de decisão era análoga ao mérito problemático (e axiológico) do caso decidendo?⁴⁰⁵

A resposta suscita (*rectius*, emerge de) um problema metodológico. É que, se considerarmos que a decisão a proferir deveria recortar ou deformar o caso concreto para ele caber – como na *cama de Procusto* – no molde de um pré-juízo ordenador (neste caso, o que colocasse fora da competência material da Administração Pública a aceitação e a análise do insólito pedido de autorização de funcionamento de uma Universidade *privada*), na falta de lei que regulasse a situação *sub judice*, e não havendo precedente histórico que, por semelhança, permitisse uma ponderação valorativa, a resposta poderia ser (seria, decerto) liminarmente negativa.

Porém, se, ao contrário, se olhasse a norma constitucional à luz da pretensão formulada (o caso), para, de seguida, se olhar o caso conforme a (re-compreendida) norma⁴⁰⁶, entendendo, assim, que, reunidas as condições que a experiência comum

⁴⁰⁵ Cf. *Idem*, pp. 276-277, n. 1033, e 352.

⁴⁰⁶ Este movimento pendular do olhar do jurista, do caso para a norma e da norma para o caso, que permite detectar a relevância jurídica deste e o eventual préstimo daquela para o resolver, teve expressão quase poética em ENGISCH, Karl, *Logische Studien zur Gesetzesanwendung*, 2. Aufl., Carl Winter – Universitätsverlag, Heidelberg, 1960, p. 15: “(...) *es sich nur um eine ständige Wechselwirkung, ein Hin- und Herwandern des Blickes zwischen Obersatz und Lebenssachverhalt* (...)”. Curiosamente, o Professor de Heidelberg não atribuiu importância à sua própria asserção quando escreveu o texto original (1942), como nos dá conta em *Introdução ao Pensamento Jurídico* (trad. João Baptista Machado do original alemão *Einführung in das Juristische Denken*, 1983), 11ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2014, pp. 150-151, registando, então, o bom acolhimento da mesma junto da maioria dos autores.

fornece, por analogia⁴⁰⁷ com a realidade precedente e coeva⁴⁰⁸ (professores, instalações, organização administrativa...), o pedido correspondia ao exercício de uma liberdade que ao Estado cumpria garantir, então, nesse caso, o deferimento seria um acto vinculado ao preceito constitucional⁴⁰⁹. E julgamos que assim é porque o exercício que se nos impõe

⁴⁰⁷ A palavra *analogia* não se refere aqui à comparação do caso concreto com algum caso análogo que anteriormente tivesse surgido, na hipótese de não ser a primeira vez que um requerimento de licenciamento de uma universidade privada fosse apresentado. Esse, eventualmente análogo no *pedido* e na *causa de pedir* (tomando, aqui, de empréstimo a linguagem própria do Processo Civil), se tivesse existido, o que não era o caso, teria sido já resolvido, e a decisão que sobre ele recaísse poderia nortear, com as necessárias adaptações, uma nova decisão. Mas tal não reduziria a complexidade do problemático exercício de analogia que do circunstancial decisor se espera. Porque o problema não reside em saber se existe, ou não, um caso precedente – de facto, algum *caso* tem de ser o primeiro e esse, evidentemente, não tem precedente. Onde, mesmo que houvesse precedente, a questão a resolver seria sempre esta: a solução foi boa ou má? O precedente deve ser seguido ou rejeitado? As razões de Direito invocadas procedem ou improcedem? E, no caso a resolver, mantém-se essa procedência? Portanto, o exercício analógico não é uma mera *imitação* do já resolvido, mas, sempre, uma averiguação da validade dos argumentos conducentes à decisão que se possa dizer em conformidade com o Direito. Coloquemos, então, duas perguntas: a Universidade é um *conceito* dependente da natureza jurídica do titular da sua posse? Ainda que não o seja, deve o Estado autorizar que o *objecto Universidade* seja titulado por uma entidade de Direito Privado? Na resposta à primeira pergunta (absolutamente central no problema), o intérprete socorre-se do entendimento corrente (cultural, histórico, portanto, extralegal) acerca do que é, e deva ser, uma Universidade, com professores que ensinam e investigam nos mais elevados graus das várias ciências, o que, sem lei enquadadora, apela simplesmente ao conhecimento comum, obtido da observação de instituições com muitos séculos de existência, e concluirá pela relevância, ou irrelevância, da qualidade do titular (por exemplo, é possível duvidar de que um estabelecimento, pertencente ao Estado, conhecido como Faculdade de Direito, de onde foram expulsos todos os catedráticos e onde as avaliações são feitas pelos próprios estudantes, em RGA, continue a ser uma Faculdade de Direito – neste enfoque, parecem mais marcantes as características do *objecto* titulado do que a qualidade do *sujeito* titular). A resposta à segunda pergunta, subsidiária da primeira, levanta um outro problema, que é o de determinar se é admissível licenciar uma actividade que, embora podendo ser objectivamente prosseguida por privados, deva permanecer, por razões de ordem pública (por exemplo, de soberania), em mãos públicas. Imagine-se, no limite do absurdo, que um particular pede ao Ministério da Defesa autorização para criar e manter um exército privado, apresentando, para tal, comprovação de que possui material bélico e soldados devidamente treinados para o efeito. Se a resposta à pergunta anterior fosse bastante, o pedido deveria ser deferido, pois estariam reunidas as condições objectivas para que a actividade militar fosse competentemente exercida. Mas não é assim, pois outras, e mais fortes, razões militam em sentido oposto (nº 4, do artigo 46º, da CRP). Ora, no caso/problema de que nos ocupamos, a Direcção-Geral do Ensino Superior tratou o pedido, *mutatis mutandis*, precisamente nestes termos, mas concluindo, bem, que nada obstava ao deferimento, pois tanto o *sujeito* quanto o *objecto* se apresentavam idóneos.

⁴⁰⁸ A qual, em decorrência do aludido processo revolucionário, sempre colocaria os termos de comparação em manifesta desvantagem competitiva...

⁴⁰⁹ “A posição do problema é [...] o primeiro passo da sua exacta qualificação dogmática” – BRONZE, Fernando José, *Metodologia*..., cit., p. 221.

não é o de mera subsunção⁴¹⁰ do caso à norma, mas, sim, o de estabelecer uma correspondência, por analogia, entre dois problemas, a saber, o pressuposto pelo sistema, através da norma, e o suscitado pela relevância jurídica que é atribuível, pelo sistema que a norma também integra, à concreta situação da vida social⁴¹¹. E, se é certo que são estes os *relata* em confronto – que pretendemos afinar reciprocamente pelo diapasão do *sentido do Direito* –, não é menos certo que, quanto ao primeiro (o problema eventualmente abrangido pela norma que se suspeita ser pertinentemente mobilizável), a sua densificação problemática teria beneficiado da sucessiva convocação que, caso a caso, se fosse suscitando na vida jurídica, aqui se incluindo o modo como a doutrina o tivesse perspectivado, o que não aconteceu, por se tratar de uma situação nova.

A novidade não impediu – nem poderia impedir, se adequadamente considerado o problema – uma decisão administrativa. Desde logo, sublinha-se que “[os] preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas”⁴¹², o que afasta a tentação de descortinar alguma omissão legislativa à data do requerimento⁴¹³.

⁴¹⁰ A palavra “subsunção” não é, seguramente, aquela que com que nos identificamos quando pensamos o Direito em termos metodologicamente logrados. O Direito não é redutível a meras operações lógico-dedutivas. Sobre o modo que julgamos verdadeiramente adequado à compreensão do método subsuntivo e do seu anacronismo, v., por todos, BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., em especial, pp. 81-85.

⁴¹¹ Continuamos a seguir, de perto, BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., pp. 243 e 287-290, e *Lições...*, cit., pp. 764-765.

⁴¹² Artigo 18, nº 1, da CRP.

⁴¹³ Cf. MIRANDA, Jorge, anotação ao artigo 18º, em MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 153-154, onde o Autor afirma a “possibilidade imediata de invocação dos direitos por força da Constituição, ainda que haja falta ou insuficiência da lei”, para, mais à frente, não incluir o artigo 43º no conjunto de artigos cuja exequibilidade depende de intervenção legislativa; ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Almedina, Coimbra, 1983, pp. 254 e seguintes; CANOTILHO, Joaquim José Gomes, *Ordem Constitucional, Direitos Fundamentais e Partidos Políticos*, Revista Nação e Defesa, ano IV, nº 10, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 1979, pp. 94-95; SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 25ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2005, p. 268.

Em segundo lugar, deve ter-se presente que os direitos fundamentais na Constituição concretizam o princípio da “dignidade da pessoa humana” (artigo 1º, CRP1976)⁴¹⁴.

Finalmente, convém recordar que os destinatários das normas consagradoras dos direitos, liberdades e garantias são *prima facie* o Estado e demais entidades públicas, impondo-se-lhes, além de um dever de abstenção de agressão às mesmas, um dever positivo de protecção do seu exercício ou do benefício que delas puderem haurir os cidadãos⁴¹⁵, não sendo demais referir que sobre a Administração Pública impende uma específica subordinação à Constituição⁴¹⁶.

Assim, parece-nos poder-se concluir que, verificada a aparente qualidade do corpo docente⁴¹⁷ e das instalações – resposta ao primeiro problema: é, objectivamente, possível que uma organização privada crie uma Universidade? –; e verificada a permissão constitucional do ensino superior não estatal, inferida, enunciativamente, do nº 1 e do nº 2, do artigo 43º (garantia da liberdade de aprender e ensinar e proibição da programação da educação pelo Estado), e do nº 2, do artigo 75º (fiscalização do ensino particular pelo Estado), da CRP⁴¹⁸ – resposta ao segundo problema: existe alguma razão, juridicamente relevante, para impedir a actividade universitária a uma entidade privada? –, não poderia o pedido deixar de ser apreciado, apenas se sujeitando a concessão da autorização

⁴¹⁴ “Os direitos fundamentais não encontram, pois, o seu fundamento nas normas (constitucionais) autoritariamente impostas, mas numa axiologia fundamental metaconstitucional. Enquanto *decorrência do princípio da dignidade humana*, os direitos fundamentais assumem-se como um momento da juridicidade do Estado e da ordem jurídica e, em especial, da estadualidade constitucional.” – MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, *Os Direitos Fundamentais e a sua Circunstância: Crise e Vinculação Axiológica entre o Estado, a Sociedade e a Comunidade Global*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017, p. 250. No mesmo sentido, quanto ao direito ao ensino, Tribunal Constitucional, Acórdão nº 220/92, DR nº 172 – I série-A, de 28-7-1992.

⁴¹⁵ Cf., por todos, MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição ...*, cit., pp. 153-154.

⁴¹⁶ Artigo 267º, nº 2, CRP1976.

⁴¹⁷ É salientado, entre outros pormenores, o facto de o Reitor ser Adelino da Palma Carlos.

⁴¹⁸ Sustentando a liberdade de iniciativa privada no ensino, FRANCO, António Luciano de Sousa, *Para uma fundamentação da liberdade de ensino*, Revista Direito e Justiça (UCP), vol. IV, Lisboa, 1989-1990, pp. 59-92; ADRAGÃO, Paulo Pulido, *A Liberdade de Aprender ...*, cit., pp. 245-246.

provisória ao preenchimento de requisitos materiais extraídos, selectivamente, de legislação pretérita (com objecto diferente), para orientar substantivamente a decisão e não, obviamente, para estruturar o procedimento administrativo.

As leis devem ser criadas para ajudar a resolver problemas cuja solução delas careça e não para criar problemas que, sem elas, não existiriam. A autorização provisória da Universidade Livre, sem mediação legal, foi concedida à entidade instituidora com clara permissão (e obrigação) constitucional.

Nos próximos números deste capítulo vamos tentar perceber como, gradualmente soterrada pela actividade legislativa, no presente horizonte constitucional, a liberdade de aprender e ensinar se foi situando num nível estratigráfico apenas alcançável mediante o que poderíamos designar de *arqueologia jurídica*.

b) Epitáfio

Após a Revolução de 1974, tendo sido as universidades estatais portuguesas tomadas por grupos revolucionários marxistas, um grupo de empresários e de professores ideologicamente contra-revolucionários e monárquicos iniciou um gabinete de explicações para preparar os candidatos ao exame geral de acesso à Universidade que se realizaria no termo do que ficou conhecido como “ano do serviço cívico”, bem como dos estudantes que iriam começar o recém-criado Ano Propedêutico. Dessa iniciativa, surgiu a ideia de fundar uma Universidade fora do Estado, tendo, para tanto, criado uma cooperativa de ensino e convidado conhecidos professores das academias de Lisboa, Coimbra e Porto, os quais tinham sido saneados durante a purga revolucionária de 1974-1976⁴¹⁹. No ano lectivo 1977-78, a Cooperativa pôs em funcionamento turmas do Ano Propedêutico — que não era ensino secundário, nem era ensino superior — e, em 1978-79, continuando ainda com o Ano Propedêutico, iniciou o funcionamento das primeiras licenciaturas.

⁴¹⁹ DAMÁSIO, Manuel de Almeida, *Contributos...*, cit., p. 105.

O surgimento espontâneo de uma Universidade tem tradição medieval. O seu reconhecimento por uma autoridade corresponde à verificação da sua prévia existência, enquanto realidade social, e da idoneidade dos seus mestres, pelo prestígio que lhes é tributado. Por isso, a doutrina lhes chama universidades *ex consuetudine*⁴²⁰. Evidentemente, em algum momento, essa universidade tornar-se-á *ex privilegio*⁴²¹, mediante o acto que formaliza o seu reconhecimento por uma autoridade tida como competente para o efeito. A consulta do processo administrativo da Universidade Livre não deixa dúvidas de que a qualidade do seu corpo docente foi o factor decisivo para essa decisão, na qual também foi considerado o facto de ser uma realidade em pleno funcionamento com significativa afluência de estudantes.

É interessante constatar a ausência do ensino universitário privado no debate parlamentar da revisão constitucional de 1982, especialmente se tivermos em conta que, entre 1978 e 1982, os sucessivos governos haviam produzido legislação relevante na matéria. Em todos esses diplomas, parece notória a dificuldade que o poder político manifesta quando lida com uma realidade que não compreende. E foi a desastrada intervenção do Estado que acabou por obter um duplo resultado negativo: extinguiu a Universidade Livre e capturou a liberdade de aprender e ensinar. Na verdade, e como vimos atrás, nos debates da Assembleia Constituinte e nos da Revisão Constitucional, sempre houve uma maioria de deputados que afirmava que a liberdade de ensino nada tinha que ver com a liberdade de criar escolas⁴²², assim como se foi consolidando uma maioria de deputados que afirma que, mais do que autonomia universitária, o que faz falta é a vigilância das universidades pelo Estado, para garantir a sua qualidade⁴²³. Estes modelos de pensamento assentam sempre numa ideia condutora: a de que se deve

⁴²⁰ CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial...*, cit., pp. 8-15.

⁴²¹ *Idem, Ibidem*

⁴²² Cf. DAC nº 63, sessão de 14 de Outubro de 1975, p. 1963. Mas, como acabámos de ver, tinha uma verdadeira relação umbilical.

⁴²³ Cf. DAR – II série – nº 31-RC – 2-10-1996, sessão da CERC de 1 de Outubro de 1996, p. 928.

desconfiar da iniciativa dos cidadãos. O momento em que as coisas não foram assim, como vimos, foi o do procedimento inicial de legitimação da Universidade Livre.

A Universidade Livre, como projecto fora do poder do Estado (e, em certa medida, contra o poder do Estado), emerge da *sociedade civil*, sem qualquer cobertura institucional, mera iniciativa de cidadãos livres, que associam o seu trabalho e o seu capital para, autonomamente, se dedicarem à instrução pública. Embora beneficiando do precedente exemplo da Universidade Católica – que, pela primeira vez, desde as Reformas Pombalinas, furara a muralha do monopólio estatal no ensino universitário –, a Universidade Livre acabou por ser uma experiência singular e, sem dúvida, irrepetível. Como enquadramento jurídico, teve apenas “a liberdade de aprender e ensinar”, garantida pelo nº 1, do artigo 43º, da Constituição. Esta curiosa, e de lusitana originalidade, trajectória nacional, muito próxima da história mais antiga das Universidades europeias, acabou por acentuar um conflito ideológico entre defensores e adversários do ensino superior privado, com os segundos a deixarem transparecer a ideia de que o ensino privado mais não seria do que uma actividade oportunista de exploração mercantil de uma necessidade social. Expressões como “ensino degradado” e “sem qualidade”⁴²⁴, que atrás citámos, extraídas dos debates parlamentares, e a que, mais à frente, voltaremos, pois são usadas por titulares de cargos de alta administração, denotam que o ensino superior livre enfrenta mais escolhos no regime democrático consolidado do que aqueles que teve de enfrentar no refluxo da Revolução de 1974.

A Universidade Livre durou até 1986, sucedendo-lhe a Universidade Autónoma de Lisboa ‘Luís de Camões’ e a Universidade Portucalense ‘Infante Dom Henrique’, ao mesmo tempo que um grupo de professores e alunos dissidentes da Universidade Livre fundava a Universidade Lusíada. A Universidade Autónoma de Lisboa ‘Luís de Camões’ e a Universidade Portucalense ‘Infante Dom Henrique’ são Universidades *ex novo*, em

⁴²⁴ Cf. DAR – II série – nº 78-RC – 21-2-1989, sessão da CERC de 18 de Janeiro de 1989, pp. 2327-2328.

sentido próprio; a Universidade Lusíada é uma Universidade *ex secessione*, mas acabando todas, por força da lei, por se deverem considerar também *ex privilegio*⁴²⁵.

Não voltaremos a referir a Universidade Livre neste trabalho. Para a História do Ensino em Portugal, fica, apenas, o registo de que, na Universidade Livre, o “ensino degradado” e “sem qualidade” formou mais de dez mil estudantes entre 1977 e 1986⁴²⁶.

Uma última minúcia: o lema da Universidade Livre – *pro libertate docendi ac discendi* – era, aproximadamente, a tradução livre, para Latim, do nº 1, do artigo 43º, da Constituição⁴²⁷.

⁴²⁵ Para uma compreensão destas categorias, CRUZ, Guilherme Braga da, *Ib*.

⁴²⁶ Entre muitos outros, que não conseguimos apurar, foram professores na Universidade Livre (os nomes sem menção de área científica são de docentes de Direito): Adelino da Palma Carlos, Adriano Moreira, Alberto Franco Nogueira (História), Alfredo de Sousa (Economia), António de Almeida Costa (Matemática), António Colaço Canário, António Gonçalves Rodrigues (Filologia Germânica), António João Simões Serra (História), António Luciano de Sousa Franco, António Martins da Cruz, Arlindo Donário, Artur da Conceição Mendes, Augusto Penha-Gonçalves, Baeta Tomás, Carlos Olavo, Diogo Leite de Campos, Eduardo Costa, Eduardo dos Santos, Eduardo Paz Ferreira, Eduardo Tracana de Carvalho, Esther de Lemos (Filologia Românica), Fausto de Quadros, Fernando Araújo, Fernando Castelo-Branco (História), Fernando José Correia Cardoso, Fernando Larcher Nunes, Fernando Olavo, Henrique Barrilaro Ruas (História), Henrique Martins de Carvalho, Maria Inês Castelo Branco (Filologia Românica), Inocêncio Galvão Telles, João Baptista Machado, João Calvão da Silva, João Norberto da Palma Carlos, João Carvalho Neto, João Pancada Correia (Belas Artes), João Pereira Evangelista (História), João Ruiz de Almeida Garrett, Joaquim Martins Correia (Belas-Artes), Joaquim Veríssimo Serrão (História), Jorge Borges de Macedo (História), Jorge de Castilho Pimentel, Jorge Mota Veiga, Jorge Noronha da Silveira, Jorge Pinto Furtado, Jorge Tracana de Carvalho, José Alarcão Troni; José Athayde Tavares, José Duarte Nogueira, José João Baptista, José Júlio Gonçalves (Antropologia), José Manuel Sequeira, José Maria Gaspar, José Paulo Nunes (Filosofia), José de Sousa e Brito, Justino Mendes de Almeida (Filologia Clássica), Karl Prehaz Natscheradetz, Luís Arouca (Economia), Luís Ribeiro Soares (História), Luiz Solano Cabral de Moncada, Manuel Castelo-Branco, Manuel de Almeida Damásio (Gestão), Manuel Duarte Gomes da Silva, Manuel Farinha dos Santos (História), Manuel Santos Carvalho, Manuela Velez (História), Maria Celeste Cardona, Maria da Conceição Valdágua, Maria Eduarda Azevedo, Maria de Jesus Serra Lopes, Mário Ferraz de Oliveira, Mário Júlio de Almeida Costa, Miguel Fower, Pedro Cymbron (Economia), Pedro Fuzeta da Ponte; Pedro Romano Martinez, Pedro Santana Lopes, Pedro Soares Martinez, Raul Soares da Veiga, Rui Pena, Rui Ribeiro, Ruy Seabra, Vasco Fortuna (Economia), Vítor Duarte Faveiro, Vitorino Nemésio (Filologia Românica).

⁴²⁷ “... *Pro libertate docendi ac discendi*, ‘em defesa da liberdade de ensinar e de aprender’, eis o nosso lema.” – ALMEIDA, Justino Mendes de, entrevista à Revista Jurídica *Ex Novo*..., cit., p. 12.

3. A liberdade de aprender e ensinar em reserva de lei⁴²⁸

Este ponto surge como uma antecâmara para o que se lhe segue. Não visa, realmente, a análise de diplomas legais (o que será feito a seguir), mas tentar vislumbrar o modo como esta liberdade entrou no esquecimento, subalternizada a uma actividade *legislativa* infrene (na verdade, nem sempre sob a forma de diplomas legais, em sentido próprio – cf. artigo 112º, da CRP).

Como temos sublinhado, desde o início, o objecto deste trabalho é a liberdade de aprender e ensinar no âmbito da Universidade, o que exclui o ensino universitário não integrado, o ensino politécnico, o ensino secundário, o ensino básico e o ensino profissional (ainda que, evidentemente, muitas das peças legislativas abarquem mais do que um dos níveis referidos e que a sua análise se revele útil para a finalidade visada).

Os direitos, liberdades e garantias gozam de valor reforçado e especial protecção, mesmo considerando que todas as normas constitucionais se situam, em princípio, no mesmo plano, não havendo, portanto, normas constitucionais *mais constitucionais* do que outras. É, na verdade, a própria Constituição que consagra, expressa ou enunciativamente, uma força preceptiva⁴²⁹ ou uma hierarquia axiológica das suas normas, criando parâmetros para o legislador (sem prejuízo, em certos casos, da sua liberdade de conformação) e fornecendo ao intérprete (*maxime* os tribunais) os indícios dogmáticos para uma boa realização do Direito.

Já foi mencionada, no número anterior, a exequibilidade própria do artigo 43º, da CRP, por força do nº 1, do artigo 18º. Daqui não decorre que haja direitos ilimitados, o

⁴²⁸ A expressão “em reserva de lei” é aqui equivalente a “nos termos da lei”, tomada no sentido de dependência da lei ou de captura pela lei. É esse, entre vários exemplos, o entendimento na proposição “É certo que este direito é garantido apenas ‘nos termos da lei’, estando portanto sob reserva de lei” – Acórdão TC nº 351/2008, disponível em [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 351/2008 . \(tribunalconstitucional.pt\)](https://www.tribunalconstitucional.pt/jtc/acordao/3512008), página consultada em 9 de Março de 2024.

⁴²⁹ “As normas atinentes a direitos, liberdades e garantias são sempre normas preceptivas.” – MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição...*, cit., p. 152. No mesmo sentido, CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 438-448 e 1178-1179.

que não seria, sequer, lógico, bastando, para o evidenciar, atentar na construção dogmática do abuso do direito (artigo 334º, do Código Civil) e no papel desempenhado pela mobilização dos princípios normativos no afinamento conceptual da categoria *direito subjectivo*⁴³⁰. E, quanto ao artigo 43º, há que ter em consideração o interesse público subjacente a um qualquer estabelecimento universitário, independentemente de o seu detentor ser o Estado ou uma entidade não estatal.

O problema aqui, e que normalmente não vemos equacionado neste âmbito particular, é o de apurar quais os limites à actividade do legislador. O reconhecimento de graus académicos, pela ordem jurídica, não implica que o Estado *diga qualquer coisa* sobre o assunto? Há razões que apontam nesse sentido, desde logo o velho bordão da “certeza e segurança (...) quanto às condições de exercício dos direitos ou quanto à [sua] delimitação frente a outros direitos”⁴³¹. Mas, até onde vai essa intervenção reguladora? Não haverá zonas da vida jurídica que, embora não deixem de o ser, desaconselham a intromissão legislativa (mas não a jurisdicional, pois continuam a pertencer à vida do Direito)⁴³²?

⁴³⁰ Sobre o abuso do direito, nesta perspectiva, BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., pp. 190 e 209-211, e *Lições...*, cit., pp. 544-551; v., também, PENHA-GONÇALVES, Augusto, *Abuso do direito*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 41, Vol. II, Lisboa, 1981, pp. 475-509; CORDEIRO, António Menezes, *Do abuso do direito: estado das questões e perspectivas*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 65, Vol. II, Lisboa, 2005; recusando uma concepção subjectiva do *abuso do direito*, tendendo a aceitar uma concepção objectiva desse instituto no Direito Justiniano, SERRA, Adriano Vaz, *Os actos emulativos no Direito Romano*, Revista de Direito Civil Contemporâneo, vol. 21, ano 6, São Paulo, 2019, pp. 351-367. Dando conta da origem do abuso do direito na Lei das XII Tábuas, ADRAÇÃO, Paulo Pulido, *Lições de História do Direito Romano, Peninsular e Português*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 46-47. Sobre os limites de direitos fundamentais e dos chamados “direitos de natureza análoga”, CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Estudos sobre Direitos Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 191-215; também incidindo sobre os direitos fundamentais, GALLWAS, Hans-Ullrich, *Der Mißbrauch von Grundrechten*, Duncker & Humblot, Berlin, 1967; e NOVAIS, Jorge Reis, *Limites dos direitos fundamentais: fundamento, justificação e controlo*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2023, e *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3ª ed., AAFDL Editora, Lisboa, 2021. Refira-se que a figura do abuso do direito, incidindo no direito fundamental de ensinar, estava presente no artigo 239º, da Constituição de 1822, e no artigo 26º, da Constituição de 1838.

⁴³¹ MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição...*, cit., p. 153.

⁴³² O problema que se tematiza é o dos limites da legislação, relevante na teoria das *fontes do Direito*, a qual, se adequadamente compreendida, responde à pergunta: por que modos se constitui a normatividade jurídica vigente? Estamos, assim, dentro dos limites da juridicidade e não no ‘espaço livre

A garantia da liberdade de aprender e ensinar é um dos preceitos “directamente aplicáveis e [que] vinculam as entidades públicas e privadas”⁴³³. Não há, no artigo 43º, qualquer formulação que permita entender-se que fica reservada para o poder legislativo a concretização do preceito ou a sua exequibilidade, como acontece nos vários artigos em que, com a fórmula “nos termos da lei” ou outra semelhante, o texto constitucional vincula o legislador à produção de uma norma ou remete para uma norma já existente.

Não significa isto que não possa, ou não deva, legislar-se em matéria de direitos, liberdades e garantias. Ao contrário, a intervenção legislativa pode ser conveniente ou até necessária por muitas e válidas razões. Sem nos desviarmos do tema que nos anima, pense-se no estatuto da carreira docente, no acesso a cada grau de ensino, no reconhecimento de diplomas estrangeiros, na duração de cada ciclo de ensino, desde o básico ao superior, enfim, todo um acervo que parece infindável e que pode ser consultado nas muito volumosas colectâneas de legislação da Educação.

Porém, a dimensão da produção legislativa e regulamentar, nesta matéria, é de tal monta que é lícito pensar que, em algum momento, poderá ter sido esquecido o carácter restritivo das restrições dos direitos, liberdades e garantias ou a proibição da ofensa da sua extensão e do seu alcance (respectivamente, nº 2 e nº 3, do artigo 18º, da CRP).

Como vimos atrás, o Estado, pela voz do Governo, sentiu-se compelido a legislar sobre ensino superior particular e cooperativo, em boa parte para enfrentar uma realidade nova e, eventualmente, também para corrigir erros próprios.

Mas, vejamos um exemplo concreto de intervenção normativa (no ensino público) que parece exceder os limites que deveriam impor-se à acção do Estado. O Decreto nº 53/78, de 31 de Maio, operou, de uma assentada, a reforma de todos os cursos de

de Direito’ – sobre estes pilares fundamentais do discurso metodológico do Direito, v., quanto aos limites funcionais da lei, NEVES, António Castanheira, *Fontes do Direito*, em *Digesta – Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros*, vol. 2º, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, p. 75, e BRONZE, Fernando José, *Lições...*, cit., pp. 662-663; e, quanto aos limites da juridicidade e o ‘espaço livre de Direito’, *Idem, Metodologia...*, cit., pp. 179-180, 351-354 e *passim*.

⁴³³ Cf. artigo 18º, nº 1, da CRP.

licenciatura ministrados nas Faculdades de Letras e nas unidades de ensino dos mesmos domínios na Universidade do Minho, na Universidade de Aveiro, no Instituto Universitário dos Açores e na Universidade Nova de Lisboa, como se pode ler no seu artigo 1º, incluindo, ainda, nas disposições finais, normas retroactivas relativas a habilitações já obtidas. Este diploma foi produzido ao abrigo da alínea g), do artigo 202º, da CRP (actual artigo 199º), ou seja, no âmbito da competência administrativa, e não legislativa, do Executivo. Materialmente, parece ser uma intervenção legislativa. Formalmente, porém, é um acto regulamentar⁴³⁴ que consiste em o Estado-Administração vir dizer à Universidade qual é a boa Ciência e qual é aquela que já não serve.

Das quinze páginas que o decreto ocupa no Diário da República, três são dedicadas às extensas considerações preambulares onde se condensam as razões profundas da reforma.

Não cabe, no objectivo deste texto, analisá-las. Interessa, sim, perceber que, duzentos anos depois do Marquês de Pombal, o Governo de Portugal continuou a “praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do

⁴³⁴ Cujá conformidade constitucional, em 1978, merece uma nota. Na redacção original, o artigo 115º, da CRP, apenas dispunha que “[a] validade das leis e dos demais actos do Estado, das regiões autónomas e do poder local depende da sua conformidade com a Constituição”, dispondo o artigo 202º (competência administrativa) que “[compete] ao Governo... c) Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis... g) Praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas”. A redacção do artigo 115º seria totalmente nova, a partir de 1982, passando a existir uma pormenorizada categorização dos actos normativos. Mas as alíneas citadas, do artigo 202º, mantiveram-se inalteradas, parecendo legítimo concluir-se que, quanto aos regulamentos e aos actos administrativos do Governo, abrangidos pelo artigo 202º, não houve alteração. Já na vigência da redacção de 1982, VAZ, Manuel Afonso, *O conceito de lei na Constituição Portuguesa — uma perspectiva de reflexão*, Revista Direito e Justiça, 1988, pp. 213-215, dá conta da querela doutrinária em torno dos regulamentos independentes, interessando-nos, de modo especial, a tese de Afonso QUEIRO — que os fundamenta nas alíneas c) e g), conjugadas, do artigo 202º. Parece-nos, todavia, considerando a promulgação do Presidente da República, aliás prevista na alínea b), do nº 1, do artigo 137º, que se tratou de um verdadeiro decreto-regulamentar, ainda que o *nomen iuris* não confira, e que a autorização constitucional é a da alínea c), e não a da alínea g), do artigo 202º. Seja como for, o instrumento normativo adoptado deveria ter sido o decreto-lei, pois afecta, inovadoramente, direitos subjectivos, mesmo sem considerar que a compressão material dos direitos, liberdades e garantias, por via do nº 2, do artigo 43º, da CRP (programação da educação), recomendaria um patamar superior na hierarquia das normas (nº 2, do artigo 18º, da CRP), ainda que isso não o salvasse de um juízo de inconstitucionalidade.

desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas”⁴³⁵, como se lê na norma constitucional mencionada, tratando a Universidade, como outrora, como mais uma repartição sua.

Não estando em causa o mérito da reforma, o que aqui se põe em relevo é o facto de o Estado encarar a liberdade de aprender e ensinar não como um critério actuante, mas como um programa ideal que se traduz em qualquer coisa como: todo o ensino é livre desde que seja aquele que o Estado quer.

Este estilo, de formato iluminista e esclarecido, vai continuar em diplomas que, mais à frente neste trabalho, serão objecto de análise e que, por isso, não serão referidos agora⁴³⁶.

Tudo, enfim, para concluir que o pensamento dominante de que a Universidade não se auto-reforma, só o fazendo “a partir de mandatos exteriores bem explícitos”⁴³⁷, tem raízes sólidas, mesmo dentro da Universidade, que é de onde, geralmente, também provêm os governantes, sendo incerto que hoje tal asserção se mantenha válida, talvez devendo substituir-se uma letra para lhe dar melhor correspondência à realidade: não falamos já de “mandatos”, que presumem liberdade contratual e confiança *inter partes*, mas *mandados*, que assentam na autoridade ou na hierarquia.

⁴³⁵ Não assim tão diferente – na substância e não na forma, evidentemente – do “Paternal, e contínuo cuidado, com que desde a Eminencia do Throno Tenho sempre dilatado a vigilancia da Minha Real Inspecção sobre tudo o que póde ser do Bem Commum com que ardentemente Desejo fazer felices todos os Subditos”, assinalado na Lei de 6 de Novembro de 1772, de Sua Majestade, o Rei D. José, que citámos, em nota, na Parte I.

⁴³⁶ Cabe, apenas, aludir uma acutilante crítica ao projecto de Estatuto da Carreira Docente Universitária (que seria aprovado e publicado como Decreto-Lei nº 448/79, de 13 de Novembro) de NEVES, António Castanheira, *Breves Reflexões Críticas sobre um Projecto de ‘Estatuto da Carreira Docente’*, em *Digesta – Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros*, vol. 2º, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, pp. 463-493, na qual, sem surpresa, se manifesta o confronto entre a Universidade vista pelos universitários e a Universidade olhada pelos governantes.

⁴³⁷ Cf. GUERRA, J. P. Miller/SEDAS-NUNES, A., *A crise da Universidade em Portugal: reflexões e sugestões*, em SEDAS-NUNES, A. (org.), *O problema político da Universidade*, Dom Quixote, Lisboa, 1970, apud PINTO, Mário, *Origem e razão das Universidades Católicas*, em *História da Universidade Católica...*, cit., pp. 14-15.

Uma nota final: não foi feita qualquer referência à Lei nº 9/79, de 19 de Março (Bases do Ensino Particular e Cooperativo), nem à Lei nº 65/79, de 4 de Outubro (Liberdade de Ensino). Mas, fazemo-lo agora, por dever académico.

A Lei nº 9/79, de 19 de Março, dispunha, no nº 2, do artigo 4º, que “a aplicação dos [seus] princípios (...) às escolas de nível superior [seria] regulada por decreto-lei, a publicar pelo Governo no prazo de cento e oitenta dias”, o que não aconteceu⁴³⁸.

A Lei nº 65/79, de 4 de Outubro⁴³⁹, além de criar um Conselho da Liberdade de Ensino, junto da Assembleia da República, afirma, de modo desenvolvido, nos dois primeiros artigos, o princípio constitucional da liberdade de aprender e ensinar, constituindo um documento doutrinário bem escrito, mas sem verdadeira capacidade dispositiva, acabando por ser quase ignorada pelo próprio legislador, apenas perfunctoriamente mencionada nos preâmbulos do Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro (Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, não aplicável ao Ensino Superior), e do Decreto-Lei nº 271/89, de 19 de Agosto (Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo). Convém atentar no seguinte: é uma lei aprovada pela Assembleia da República no uso da competência legislativa concorrential, pelo que, ao contrário das leis de valor reforçado, a sua derrogação opera-se pela entrada em vigor de lei ou decreto-lei que disponha em sentido diverso sobre a mesma matéria.

Estas as razões para a omissão que, de qualquer modo, fica agora suprida.

⁴³⁸ Só foi publicado dez anos mais tarde, como Decreto-Lei nº 271/89, de 19 de Agosto (Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo).

⁴³⁹ Uma cronologia do debate parlamentar e das suas vicissitudes, bem como daquelas que o antecederam, pode encontrar-se em FRANCO, António Luciano de Sousa, em *Prefácio*..., cit., pp. IX-XI.

4. O Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo – do Decreto-Lei nº 100-B/85, de 8 de Abril, ao Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro – e a Lei da Autonomia das Universidades – Lei nº 108/88, de 24 de Setembro

Como vimos, no nº 2 deste Capítulo, o Decreto-Lei nº 100-B/85, de 8 de Abril, foi um diploma de transição, como que uma antecipação ou um esboço do que viria a ser o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo (EESPC).

No essencial, traçava o procedimento para a criação e manutenção de estabelecimentos de ensino de iniciativa privada (palavra que usaremos para uma referência global aos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo). Os diplomas que se seguiram acabaram por acolher as linhas fundamentais por ele traçadas, podendo, por essa razão, dizer-se que foi o primeiro Estatuto, ainda que não formalmente. É pouco extenso e procura manter-se fiel à Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo (Lei nº 9/79, de 19 de Março), a qual, logo no nº 1, do artigo 1º, se acolhe à liberdade de aprender e ensinar, da qual o ensino privado é tomado como expressão⁴⁴⁰. Também o Decreto-Lei nº 100-B/85, de 8 de Abril, no primeiro parágrafo da nota preambular, refere o futuro Estatuto como “o quadro legal genérico que exprima as condições de garantia do princípio da liberdade de ensinar e aprender”, para, logo no segundo parágrafo, justificar a necessidade de uma legislação intermédia com a assumida razão principal para o atraso na aprovação do Estatuto: “a dificuldade de encontrar um ajustado equilíbrio entre as intenções de apoio diversificado ao ensino superior particular e cooperativo e o dever de tutela do Estado na defesa do interesse público”.

Este contraponto entre a defesa do ensino superior privado e a defesa do interesse público não é intermédio nem ocasional, como o diploma, mas permanente e estrutural no discurso legislativo.

⁴⁴⁰ Convém recordar aqui a troca de argumentos, na Assembleia Constituinte, entre os que defendiam que o direito de criação de escolas privadas era uma manifestação basilar da liberdade de aprender e ensinar e aqueles que nem sequer viam qualquer conexão entre aquele direito e esta liberdade.

Os artigos 9º a 14º cuidam da “autorização de funcionamento”, que se distingue do “reconhecimento oficial”, de que se ocupam os artigos 15º a 19º. Ao estabelecimento não é atribuída personalidade jurídica, sendo a entidade proprietária a titular do procedimento, sendo a ela que se reporta o despacho de autorização (artigo 6º). O Estatuto da Carreira Docente, universitária ou politécnica, conforme o caso, aplica-se aos estabelecimentos privados (artigo 22º), sendo sempre obrigatória a existência de um “órgão de gestão científica e pedagógica” (artigo 23º).

Deve notar-se, ainda, que os graus previstos são o bacharelato, a licenciatura e o mestrado (artigo 15º), ficando, portanto, excluído o grau de doutor, o que, tendo em vista que o órgão de gestão científica e pedagógica teria de integrar “um mínimo de cinco docentes habilitados com o grau de doutor, no caso de os cursos ministrados terem sido reconhecidos oficialmente com o nível correspondente à licenciatura ou ao mestrado” – alínea a), do artigo 23º –, impediria as universidades privadas de formarem o seu próprio conselho científico, ficando dependentes do recrutamento externo do seu corpo docente. E, muito significativo, o pormenor de, no mesmo artigo 15º, se submeterem a “reconhecimento oficial” os cursos não conferentes de grau. O artigo 36º exclui a Universidade Católica Portuguesa do âmbito subjectivo do diploma⁴⁴¹.

O Decreto-Lei nº 271/89, de 19 de Agosto (EESPC)⁴⁴², concretizou, finalmente, o previsto no nº 2, do artigo 4º, da Lei nº 9/79, de 19 de Março. É o mais liberal de todos os diplomas e nele se tenta fazer *tábua-rasa* de tudo o que até então ocorrera no emergente ensino superior privado, sendo, claramente, pensado para uma longa vigência, que, aliás, não aconteceu.

Aprovado já depois da entrada em vigor da Lei de Bases do Sistema Educativo – Lei nº 46/86, de 14 de Outubro –, e dentro do espírito da Revisão Constitucional de 1989, estabelece uma razoável equiparação entre o ensino privado e o ensino público, ainda que

⁴⁴¹ A sua natureza diferenciada, que já referimos, justifica-se pelo regime concordatário em que se fundou – cf. ADRAÇÃO, Paulo Pulido, *A Liberdade de Aprender...*, cit., p. 209, n. 1.

⁴⁴² Não aplicável à Universidade Católica Portuguesa (nº 4, do artigo 3º).

em termos assumidamente cautelosos⁴⁴³, mas arranca de uma perspectiva de estrita legalidade, na linha da alteração do nº 2, do artigo 75º, introduzida pela revisão constitucional: “O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei”. O reconhecimento, que deixa de ser implícito para ser expresso, torna-se uma obrigação para o Estado, desde que as exigências legais sejam cumpridas (desde logo, pelo Estado), do que decorre que o poder público, de deferir ou rejeitar, se torna vinculado⁴⁴⁴.

⁴⁴³ Podendo inferir-se que as atribuições – à época, recentes – da emergência do ensino universitário privado justificam que tenham sido “(...) definidas com particular cuidado as condições de criação e entrada em funcionamento das instituições e estabelecimentos (...) optou-se por consagrar um processo em duas fases, para a criação de estabelecimentos e para o funcionamento de cursos (...) [e] remete-se para uma terceira fase o reconhecimento dos cursos (...) de modo a permitir a avaliação cuidada do mérito do ensino ministrado (...) não se esqueceu o contexto educativo nem os antecedentes históricos”, como se lê no preâmbulo.

⁴⁴⁴ Na verdade, sempre fôra, por sujeição à Constituição e à lei (artigo 267º, nº 2, da CRP1976, actual artigo 266º). Apenas ficou mais claro que deveria ser assim e não de acordo com os insondáveis critérios do funcionário de serviço. Veremos, porém, que este Estatuto teve vida breve, não sendo, decerto, insondável o motivo. Sobre a vinculação da Administração Pública, AMARAL, Diogo Freitas do, CAUPERS, João, RAPOSO, João, GARCIA, Maria da Glória Dias, CLARO, João Martins, RAPOSO, João, VIEIRA, Pedro Siza, SILVA, Vasco Pereira da, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 1998, p. 40. No mesmo sentido, v., também, AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Almedina, Coimbra, 1986, pp. 42-43: “A lei não é apenas um limite à actuação da Administração: é também o fundamento da acção administrativa. Quer isto dizer que, hoje em dia, não há um poder livre de a Administração fazer o que bem entender, salvo quando a lei lho proibir; pelo contrário, vigora a regra de que a Administração só pode fazer aquilo que a lei lhe permitir que faça”; SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Lex, Lisboa, 1999, p. 84: “Com o Estado pós-liberal, em qualquer das suas três modalidades, a legalidade passa de externa a interna. A Constituição e a lei deixam de ser apenas limites à actividade administrativa, para passarem a ser fundamento dessa actividade. Deixa de valer a lógica da liberdade ou da autonomia, da qual gozam os privados, que podem fazer tudo o que a Constituição e a lei não proíbem, para se afirmar a primazia da competência, a Administração Pública só pode fazer o que lhe é permitido pela Constituição e a lei, e nos exactos termos em que elas o permitem”; também MACHETE, Rui Chancerelle de, *A execução do acto administrativo*, Revista Direito e Justiça, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 1992, em comentário ao artigo 133º, do Código do Procedimento Administrativo, com o olhar no fundamento constitucional do acto administrativo, relembra a desnecessidade da *interpositio legislatoris* para a aplicação do artigo 18º, da CRP, ao acto administrativo restritivo de direitos fundamentais: “(...) se são inconstitucionais as leis que diminuem a extensão e alcance do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, não seria admissível que actos administrativos igualmente restritivos pudessem ver os seus efeitos ressalvados e subsistentes por se terem tornado inimpugnáveis pelo decurso do tempo. O CPA [1991], no seu artigo 133º, nº 2, c), veio consagrar expressamente a nulidade absoluta dos actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental, acabando com as injustificadas hesitações e limitações de jurisprudência”; na mesma linha de pensamento, FREITAS, Dinamene de, *O Acto Administrativo Inconstitucional*, Coimbra Editora, Coimbra,

Na alínea a), do nº 1, do artigo 11º, estabelece-se a “independência entre órgãos de natureza científica ou pedagógica e órgãos de natureza administrativa e financeira”, confirmando que, no olhar do legislador, estava presente a história do ensino universitário privado.

No artigo 12º, reconhece-se o interesse público das entidades instituidoras (nº 2) e dos próprios estabelecimentos, se forem dotados de personalidade jurídica (nº 3), e enquadram-se os estabelecimentos privados no sistema nacional de educação (nº 1), mesmo se o ensino ministrado diferir do dos estabelecimentos públicos (nº 4), desde que o reconhecimento o possa abranger (nº 4, do artigo 4ª).

No artigo 13º, comete-se ao Estado um conjunto de tarefas, genericamente voltadas para a garantia da criação e manutenção dos estabelecimentos, mas também de fiscalização da qualidade do ensino. O artigo 22º consagra a possibilidade de as universidades privadas atribuírem o grau de doutor e a agregação. Não são sujeitos a reconhecimento, apenas a registo, os cursos não conferentes de grau académico (nº 6, do artigo 4º).

O nº 11, do artigo 18º, contém uma regra que sugere uma estranha incompreensão do legislador relativamente ao funcionamento do ensino privado, o que é incoerente no confronto com o atrás referido quanto ao artigo 11º e quanto às cautelas preambulares. Na verdade, ao estipular a necessária atribuição de personalidade jurídica e património próprio às universidades, o legislador cria um problema de difícil solução na aplicação do artigo 20º (transmissão do estabelecimento, o qual, dotado de personalidade própria, pode opor-se), o que se agrava, no nº 2, do artigo 26º, quando se atribui aos estabelecimentos, e não às entidades instituidoras, a prerrogativa de criação de novos cursos, com os riscos de encerramento compulsivo (artigo 31º), em caso de degradação pedagógica (que até pode resultar desse alargamento da actividade, se mal ponderado),

2010, p. 222; com o mesmo fundamento dogmático, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Proc. nº 932/02 (3ª subsecção CA), 2-4-2003.

não sendo também compatível com o artigo 7º, que imputa a responsabilidade patrimonial à entidade instituidora.

Ainda assim, a razoável autonomia que era concedida às entidades instituidoras e aos estabelecimentos⁴⁴⁵, cujo relacionamento ficava em reserva de um estatuto outorgado por aquelas, tornava este diploma um instrumento legal de defesa da liberdade de aprender e ensinar, que deveria ter sido aperfeiçoado no sentido de se eliminarem os aspectos entrópicos que agora assinalámos.

Finalmente, aquele que nos parece o mais discreto, mas verdadeiramente central, dos problemas suscitados por este EESPC.

Nos artigos 11º, nº 2, 19º, nº 3, 22º, nº 2, 23º, nº 1, 34º, nº 4, 39º e 41º, nº 1, o Estatuto estabelece, com rigor, a composição do corpo docente das Universidades, tendo, como linha norteadora, a referência das Universidades públicas (artigo 37º, nº 1). Na alínea d), do nº 1, do artigo 13º, dispõe-se que o Estado intervém para fiscalizar a qualidade do ensino, para o que, conforme alínea c), do nº 2, do mesmo artigo, fiscaliza o cumprimento da lei e aplica as sanções cominadas em caso de infracção. Para avaliar o projecto de ensino que lhe é submetido, bem como autorizar o funcionamento de cursos, e verificar a posterior manutenção das condições iniciais, o Estado pode socorrer-se de especialistas, por si escolhidos, cf. artigo 14º, nº 2, 18º, nº 5, e 19º, nº 5.

Porém, o Estatuto prevê, nos artigos 13º, nº 2, alínea d), e 14º, nº 2, a avaliação do ensino ministrado, ou seja, além de uma obrigação de meios, estabelece-se uma obrigação de resultado, o que deixa sem resposta a pergunta evidente: como poderia o Estado avaliar a qualidade do ensino de um estabelecimento que cumprisse rigorosamente a lei, assegurando, em todos os momentos, a manutenção das condições de funcionamento que haviam justificado o reconhecimento e a autorização dos seus cursos? Poderiam os professores recrutados no ensino já autorizado (maioritariamente público, o que nem é relevante) ser submetidos a exame pelos inspectores, ou pelos especialistas designados

⁴⁴⁵ Em cumprimento do nº 2, do artigo 76º, da CRP.

para a tarefa? Em alguma norma legal se previa similar exigência para as Universidades públicas?

A pergunta não foi colocada, tanto quanto foi possível investigar, mas nem por isso perdeu actualidade, como veremos. Fica só a nota de uma vinculação legal em *deficit*, frente a um assédio à autonomia universitária e ao impedimento da programação da educação pelo Estado.

O Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro⁴⁴⁶, aprovou o novo EESPC, revogando integralmente o anterior. Da leitura do seu preâmbulo, conclui-se que a grande preocupação, que motivou a sua prolação, foi a de equiparar plenamente o ensino privado ao ensino público. Ao contrário do que sucede, habitualmente, em diplomas estruturantes, neste não se faz qualquer referência ao Estatuto anterior, nem à experiência dele colhida.

O nº 2, do artigo 6º, do Estatuto publicado em anexo ao diploma, conceptualiza a Universidade, nos termos do nº 2, do artigo 1º, da Lei nº 108/88, de 29 de Setembro (Lei da Autonomia das Universidades, cujo âmbito de aplicação não incluía as universidades privadas), em coerência com a pretendida equiparação das universidades públicas e privadas.

De resto, não há grande novidade relativamente ao EESPC revogado, excepção feita ao problema do relacionamento entre a entidade instituidora e o estabelecimento, o qual parece resolvido pela não atribuição de personalidade jurídica ao estabelecimento. As exigências relativas à garantia da qualidade do ensino são afirmadas no preâmbulo e nos artigos 9º, alínea i), 30, nº 2, alínea b), e 75º, nº 1, e relacionadas com a paridade no tratamento dos estabelecimentos públicos e privados, como se lê em várias passagens do preâmbulo e nos artigos 9º, alínea i), 23º, 37º, nº 1, e 75º, nº 2.

⁴⁴⁶ A Lei nº 37/94, de 11 de Novembro, alterou, por ratificação, os artigos 5º, 9º, 14º, 21º, 22º, 53º, 66º e 72º, do Estatuto, e o Decreto-Lei nº 94/99, de 23 de Março, alterou o artigo 34º, do Estatuto, aditando-lhe, também, o artigo 56º-A. Refira-se que a técnica legislativa da Lei nº 37/94, de 11 de Novembro, é infeliz, pois confunde o decreto-lei com o Estatuto que o mesmo aprova. Mais infeliz é o facto de não ser caso único.

Não se pode desligar este Estatuto da apresentação de uma proposta de lei, pelo Governo, na Assembleia da República, visando criar um sistema de avaliação científica e pedagógica das instituições de ensino superior⁴⁴⁷, que, com as alterações resultantes do trabalho na Comissão de Educação, Ciência e Cultura, foi aprovada e publicada como Lei nº 38/94, de 21 de Novembro. Esta lei prevê, no artigo 5º, consequências para os resultados da avaliação, os quais, se negativos, podem chegar ao encerramento de cursos, tanto nas universidades públicas quanto nas privadas, mas, se positivos, podem levar a reforço de financiamento, só nas instituições públicas, obviamente.

Além desta novidade no sistema de ensino superior, a lei previa que as instituições, públicas e privadas, participassem activamente no processo de avaliação (artigos 6º, 7º e 11º), cabendo ao Estado apenas o acompanhamento do processo e a homologação das comissões de peritos externos, sob proposta das entidades representativas das instituições de ensino superior. Esta lei previa a sua regulamentação, a qual só foi feita pelo Decreto-Lei nº 205/98, de 11 de Julho, que criou o CNAVES – Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior.

Há, pois, um novo cânone no EESPC de 1994. A avaliação da qualidade – e não a estrita legalidade – passa a ser o critério para a atribuição do interesse público e para a autorização de funcionamento dos cursos e graus académicos. E, quando o Estatuto refere a paridade com os estabelecimentos públicos, parece ter já em conta a futura lei de avaliação. Não quer isto dizer que não haja um procedimento burocrático e uma apreciação documental para o reconhecimento dos estabelecimentos e a autorização dos cursos, aliás, nos mesmos termos do anterior Estatuto. Mas esse procedimento integra-se na avaliação da qualidade, sendo, portanto, necessário mas não suficiente.

⁴⁴⁷ Proposta de lei nº 83/VI, cf. DAR – I série – nº 41 – 25-2-1994, sessão plenária de 24 de Fevereiro de 1994, pp. 1377-1391.

A Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, é a Lei de Autonomia das Universidades⁴⁴⁸. A primeira nota de relevo é a de que apenas são consideradas “Universidades” as que são propriedade do Estado, dado que apenas a estas se aplica o seu regime (artigo 35º). Não que não pudesse haver uma lei para as universidades públicas, mas há uma contínua semântica legislativa que induz a ideia de que, na falta de adjectivação, as universidades se presumem públicas⁴⁴⁹, pois, a não ser assim, a lei chamar-se-ia “lei de autonomia das universidades públicas”. Ora, o nº 2, do artigo 76º, da CRP, refere apenas “universidades”, nada permitindo supor que são apenas algumas e não todas. Pondo de parte este aspecto, analisemos o diploma.

A Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, não foi totalmente inovadora na substância, nem na forma, em face da tradição nacional⁴⁵⁰. E esta lei obteve um largo consenso parlamentar porque acabou por ser inócua, transpondo para o papel aquilo que já era a tradição e a imagem da Universidade portuguesa.

Sendo uma lei de autonomia, reserva para o Estatuto da própria Universidade a maior parte das matérias (artigos 3º e 5º), mas logo dispõe (artigos 29º e 30º) a composição da assembleia deliberativa que o há-de aprovar e o regime da sua revisão. Do artigo 16º

⁴⁴⁸ Resultou de uma prolongada discussão, na generalidade – cf. DAR – I série – nº 97 – 8-6-1988, sessão plenária de 7 de Junho de 1988, pp. 3931-3961.

⁴⁴⁹ Veja-se o CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, criado pelo Decreto-Lei nº 107/79, de 2 de Maio, que excluía a Universidade Católica Portuguesa, como se não fosse portuguesa. Mais tarde, a Universidade Católica foi admitida no CRUP, pelo Decreto-Lei nº 283/93, de 18 de Agosto, e, dois diplomas mais tarde – o Decreto-Lei nº 89/2005, de 3 de Junho, e o Decreto-Lei nº 96/2019, de 23 de Julho –, juntaram-se aos reitores os representantes dos estabelecimentos universitários não integrados e o comandante do Instituto Universitário Militar, continuando de fora as Universidades privadas, as quais, nos termos daquela lei, não são consideradas portuguesas, nem universidades. Interessante, até pela frontalidade, é a posição de GRILO, Eduardo Marçal, *Audição Pública de 20 de Setembro de 2006, no Conselho Nacional de Educação*, CNE, 2006, pp. 118-119: “[Eu] acho que o Conselho de Reitores (...) devia ser extinto (...). [É], hoje, apenas um órgão de lobby”.

⁴⁵⁰ O Decreto com força de Lei, de 19 de Abril de 1911, que aprovou as Bases da Nova Constituição Universitária (Diário do Governo, I série, nº 93, de 22 de Abril de 1911), já citado no capítulo anterior, estabelecia que “As Universidades são estabelecimentos publicos de carácter nacional, collocados sob a dependência e inspecção do Ministerio do Interior (...)”, mas consagrava a sua autonomia científica e pedagógica, nos artigos 7º e 13º. A Lei nº 616, de 19 de Junho de 1916 (Diário do Governo, I série, nº 122, de 19 de Junho de 1916), confirmou a autonomia universitária.

ao artigo 27º, ficam estabelecidos os órgãos da Universidade. No artigo 32º, prevê-se a avaliação da actividade da Universidade, segundo lei a aprovar. As Universidades prestam contas ao Tribunal de Contas (artigo 13º) e publicam um relatório anual circunstanciado das suas actividades (artigo 14º). À autonomia, propriamente dita – estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar –, são dedicados os artigos 5º a 11º e 15º.

Ao abrigo desta lei, foi publicado o Decreto-Lei nº 155/89, de 11 de Maio, que regula a criação, suspensão, extinção e alteração de cursos nas Universidades públicas, desenvolvendo, em termos procedimentais, o previsto no nº 1, do artigo 7º, e na alínea d), do artigo 25º, da Lei de Autonomia, naquela que constituía, parece-nos, uma das manifestações essenciais da autonomia universitária, não tanto em termos práticos, mas simbólicos, por traduzir a confiança que o Estado, como representante da comunidade política, outorgava à Universidade.

5. A administração pública do ensino superior e a dicotomia ensino público/ensino privado

Parece, nesta fase, ser possível a conclusão intermédia, em jeito de balancete, de que o poder legislativo lidou mal com o ensino superior, em geral, e com o ensino superior privado, em especial. Fica a ideia, salvo melhor opinião, de que cada Governo e cada composição parlamentar pretenderam sempre fazer a *reforma definitiva*, como se cada momento fosse o último da História⁴⁵¹.

O debate entre os defensores do ensino universitário como tarefa da própria sociedade, atribuindo ao Estado o dever de viabilizar a liberdade de escolha, através do apoio financeiro aos alunos, e os defensores do ensino universitário como tarefa do Estado, sem prejuízo da opção pelo ensino privado para quem tiver meios económicos

⁴⁵¹ “(...) o ensino não ganha com as reformas globais. O pensamento reformador deve ser coerente e direccional, mas a complexidade das situações repele a aplicação de grandes codificações.” – SARAIVA, José Hermano, antigo Ministro da Educação (1968-1970), em TEODORO, António (org.), *As Políticas de Educação...*, cit., p. 75.

para a fazer, acirrou-se, criando duas trincheiras ideológicas, muito marcadas desde a Assembleia Constituinte, sendo os sucessivos diplomas legislativos reflexo dessa dicotomia.

Por outro lado, e como aludimos, foi-se desenvolvendo a ideia de que as Universidades precisam de ser reformadas, de que devem prestar contas à sociedade, ou de que têm de responder às exigências do poder político, como serviços públicos que são, e do mercado, como formadores de futuros profissionais, que também são, a tudo isso se somando a criação do Espaço Comum Europeu de Ensino Superior e a mobilidade dos estudantes.

Em paralelo, sempre se manteve, no discurso legislativo, o padrão normativo da “escola pública” como referência de “qualidade”, para efeitos de comparação com a escola não estatal, esta *necessariamente* de qualidade inferior⁴⁵², arrastando ambas, públicas e privadas, para o inevitável processo de avaliação.

Este confronto travou-se em espaço aberto, na comunicação social⁴⁵³. Mas essa é a parte que menor influência tem na vida das instituições, sendo interessante apenas no plano dogmático, pela importância académica dos protagonistas. Entretanto, sem essa exposição, outro confronto se ia ferindo.

⁴⁵² “*La calunnia è un venticello, un’auretta assai gentile che insensibile, sottile, leggermente, dolcemente incomincia a sussurrar.*” – assim começa o texto que STERBINI, Cesare (1784-1831) escreveu para uma ária do I Acto da ópera *Il barbiere di Siviglia*, de 1816, de Gioachino ROSSINI (1792-1868) – Cf. ROSSINI, Gioachino, *Il barbiere di Siviglia, partitura, edizione critica a cura di Alberto ZEDDA*, Casa Ricordi, Milano, 1969. Algumas expressões depreciativas, talvez mesmo ofensivas, das Universidades privadas são veiculadas, no meio académico, sem qualquer suporte documental, ou outro que vá além da mera opinião, como se fossem científicas. Um exemplo desse estilo podemos encontrar em SANTOS, Boaventura Sousa, *A Universidade no século XXI...*, cit., em especial, pp. 162-163, n 25 (“a universidade privada... é de qualidade inferior à universidade pública”), p. 195 (“... meras fabriquetas de diplomas-lixo”), p. 196 (“... negligência benigna e premeditada na regulação do sector privado, permitindo-lhe que ele se desenvolvesse com um mínimo de constrangimentos”), p. 197 (“... o sector universitário privado ocupa a base da pirâmide da qualidade, não o topo”). Sobre a credibilidade científica do referido universitário, v., por todos, BAPTISTA, António Manuel, *O Discurso Pós-Moderno contra a Ciência. Obscurantismo e Irresponsabilidade*, Gradiva, Lisboa, 2002.

⁴⁵³ Os antigos deputados constituintes Mário PINTO e Vital MOREIRA foram as vozes mais audíveis, mas muitas outras pessoas intervieram.

Enquanto as Universidades do Estado, ao abrigo da Lei de Autonomia e do Decreto-Lei nº 155/89, de 11 de Maio, prosseguiram o seu caminho, as Universidades privadas enfrentavam as autorizações de abertura de cursos e de extensões, e as entidades instituidoras percorriam o caminho dos sucessivos indeferimentos tácitos, na expectativa do reconhecimento de interesse público dos estabelecimentos pretendidos⁴⁵⁴, bem como da alteração ou aditamento de uma disciplina.

No caso de novos cursos ou de novos estabelecimentos, não havendo ainda um percurso histórico, sempre seria impossível avaliar-se a qualidade do ensino ministrado, nada mais podendo fazer os “especialistas de reconhecido mérito”⁴⁵⁵ do que apreciar documentação, onde constavam obrigatoriamente os nomes e currículos dos responsáveis pedagógicos e científicos⁴⁵⁶.

No limite do absurdo⁴⁵⁷, se todos os professores da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra fundassem uma cooperativa e quisessem começar um novo curso de Direito, por conta própria, mesmo sem abandonarem a faculdade de origem, como e por quem seriam avaliados? Por eles próprios? Ou por colegas de Lisboa? E se estes se associassem à iniciativa? Evidentemente, como isto não aconteceu, ninguém teve de responder a esta pergunta, a qual, ainda assim, estava virtualmente contida no regime legal vigente no EESPC, em especial no de 1994. É um problema ideológico?⁴⁵⁸ Vejamos o problema numa perspectiva normativa, seguindo o debate público.

⁴⁵⁴ Artigos 50º a 67º do Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro, onde o procedimento se tornou mais complexo e menos acessível do que no Decreto-Lei nº 271/89, de 19 de Agosto, no qual, ainda assim, sempre tudo dependia da intervenção de comissões de especialistas. Quanto a alterações dos planos de estudos, o EESPC de 1989 exigia autorização ministerial, mas com deferimento tácito após seis meses, o qual passou a indeferimento tácito em 1994.

⁴⁵⁵ Cf. artigo 52º, do Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro.

⁴⁵⁶ Cf. *Idem*, artigo 51º.

⁴⁵⁷ Se for verdade que nessa imperceptível fronteira se vê mais lucidamente, porque “*L’absurde c’est la raison lucide qui constate ses limites.*” – CAMUS, Albert, *Le Mythe de Sisyphe*, Les Éditions Gallimard, Paris, 1942, p. 23.

⁴⁵⁸ CARVALHO-HOMEM, Armando Luís de, *A Universidade do Porto e a Vida Nacional: cronologia sinóptica (1911-2010)*, HISTÓRIA – Revista da FLUP, IV Série, Volume 1, Porto, 2011, p. 97, narra o seguinte: “1992/93 – No quadro de uma política restritiva de cariz neo-liberal, a equipa do ministério

O artigo 43º, da CRP, garante a liberdade de aprender e ensinar, proíbe a programação estatal do conteúdo da educação, bem como a confessionalidade do ensino público, e garante o direito de criação de escolas particulares e cooperativas. O artigo 75º obriga o Estado a criar estabelecimentos públicos que cubram as necessidades de toda a população e a reconhecer e fiscalizar o ensino particular e cooperativo. E o artigo 76º garante a igualdade de oportunidades no acesso de todas as pessoas ao ensino superior, tendo em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, científico e cultural do país, e afirma a autonomia universitária, mas, desde 1997, submetida à avaliação da qualidade do ensino. Este é o quadro constitucional que interessa, o qual deve ser harmonizado tendo em conta que o artigo 43º beneficia de especial protecção, por força do artigo 18º.

O que fez o *Estado-Legislator* e o *Estado-Administrador* com esta base normativa, ente 1985 e 2005?

a) Criou um regime diferenciado, em todos os planos, para as universidades públicas e privadas, designadamente através dos EESPC, impedindo as privadas de criarem livremente extensões e cursos, ou apenas alterações aos cursos já existentes, mantendo a plena autonomia das públicas – violação da autonomia universitária;

b) Submeteu a exame prévio o conteúdo dos programas das universidades privadas, partindo, portanto, do princípio de que um

da Educação do XII GC (Fernando Couto dos Santos, ministro; José Augusto Perestrello Alarcão Trony e Pedro Lynce de Faria, secretários de Estado) conduz uma política agressiva em termos de cerceamento da Autonomia Universitária, de subalternização das Ciências Sociais e Humanas e de abaixamento a todo o custo do montante do Corpo Docente, aplicando a figura da *ratio-padrão*; ao mesmo tempo, hostilizam-se o Ensino Superior Privado e Cooperativo e os docentes do Ensino Superior Estatal que, nos termos legais e regulamentares, aí exerçam funções em acumulação; lança-se o conceito de *turbo-professor*; mas jamais se testará a sua *operatividade*... Um jornalista do Expresso considera – e não é desmentido – que o Reitor Alberto Amaral é o ‘ideólogo’ da política do ministério. Por via disto, a FL/UP em geral e o grupo de História em particular vivem um ano agitado: em finais de Outubro demite-se o Presidente do Conselho Científico, Luís de Oliveira Ramos (História), sendo depois eleito António Ferreira de Brito (1999-2001, Línguas e Literaturas Românicas)”. O mesmo Autor, na p. 98, diz mais: “1994/1995 – O líder do Partido Socialista, António Guterres, ao tempo na oposição, lança os «Estados Gerais para uma nova Maioria», onde o Reitor Alberto Amaral é figura destacada”.

professor de uma certa área científica, ainda que reconhecido pelo seu currículo académico no ensino público, poderia chegar a um estabelecimento privado e ensinar qualquer coisa que não a sua ciência, ou, ao menos, aquela ciência que o Estado entende aprovar – violação do dever de abstenção do Estado na programação da educação;

c) Impediu, ou dificultou manifestamente, a circulação de docentes⁴⁵⁹, sendo evidente que as universidades privadas, por serem muito recentes e por dependerem de autorização para criarem doutoramentos, não podiam reproduzir o corpo docente – violação da liberdade de ensinar;

d) Asfixiou financeiramente as universidades privadas, que foram perdendo alunos, por razões económicas, pois criou estabelecimentos públicos (gratuitos) onde já havia oferta privada (paga) excedentária⁴⁶⁰ – violação do critério de cobertura das “necessidades de toda a população”⁴⁶¹, pois não seria sentida qualquer necessidade, desde que, por contrato-programa ou contrato de associação⁴⁶², se garantisse o acesso ao ensino superior, aproveitando, com menor custo público, a capacidade instalada;

⁴⁵⁹ “(...) hostilizam-se o Ensino Superior Privado e Cooperativo e os docentes do Ensino Superior Estatal que, nos termos legais e regulamentares, aí exerçam funções em acumulação; lança-se o conceito de *turbo-professor*; (...) Alberto Amaral é o ‘ideólogo’ da política do ministério” – extracto de citação anterior de CARVALHO-HOMEM, Armando Luís de, *A Universidade...*, cit., p. 97.

⁴⁶⁰ CRUZ, Manuel Braga da, *Primeiro Reitor Leigo*, em *História da Universidade Católica...*, cit., pp. 219 e seg., em especial, 223 e 231.

⁴⁶¹ Cf. nº 1, do artigo 75º, da CRP. Claro que, em cada momento, cada governante entenderá de modo diferente “as necessidades de toda a população”. Esta norma beneficiaria se tivesse redacção semelhante, com as necessárias adaptações, à do artigo 64º, em especial, nas alíneas b) e d), do nº 3 (articulação das ofertas pública e privada na saúde). Mas, obviamente, o objectivo era outro...

⁴⁶² Contratos previstos, para o ensino não superior, no Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior, aprovado pelo Decreto-Lei nº 152/2003, de 4 de Novembro, e, para o ensino superior, na Lei nº 37/2003, de 22 de Agosto, mormente nos artigos 32º e 33º.

e) Aboliu a liberdade de escolha da escola, pois os estudantes do ensino privado tinham de pagar integralmente os cursos que frequentavam, além de pagarem os cursos que não frequentavam, através dos impostos, impedindo-os de escolherem o projecto educativo que mais lhes conviesse – violação da liberdade de aprender e da igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior, dado que só os estudantes com possibilidades económicas podiam manter a possibilidade de escolha;

f) Sujeitou a abertura de estabelecimentos e cursos universitários privados, integralmente pagos com dinheiro privado e não se propondo o Estado contribuir em nada para a oferta, a “estudos idóneos sobre a viabilidade e continuidade da respectiva procura”⁴⁶³, fazendo depender a criação de pólos e extensões à “sua inserção em eixos de desenvolvimento territorialmente integrados”⁴⁶⁴ – violação da liberdade de aprender e ensinar e da obrigação do Estado de reconhecer o ensino particular e cooperativo.

Do lado dos que entendem que a liberdade de aprender e ensinar, no que tem que ver com o ensino universitário privado, não foi respeitada, os argumentos foram, maioritariamente, os expendidos em *d)*, *e)* e *f)*.

Do lado oposto, os argumentos assentaram no artigo 75º, da CRP: se o Estado deve criar uma rede de estabelecimentos públicos que cubra as necessidades de toda a população, não terá de fazer mais do que isso mesmo. Se prejudica os privados, esse é um problema que apenas aos privados importa resolver. A colaboração entre o Estado e os

⁴⁶³ Cf. nº 2 e nº 5, do artigo 22º, da Lei nº 26/2000, de 23 de Agosto (Lei de Organização e Ordenamento do Ensino Superior).

⁴⁶⁴ Cf. nº 2, do artigo 9º, da mesma lei.

privados fica relegada para o residual suprimento das carências da rede pública, enquanto durarem⁴⁶⁵.

Ou seja, é assumida uma perspectiva formal do princípio da igualdade⁴⁶⁶: quem quiser pode optar pelo ensino privado, mas o Estado garante a opção pelo ensino público⁴⁶⁷ – é tudo uma questão de livre escolha⁴⁶⁸.

Há também o entendimento, decerto menos aprimorado, de que “a liberdade de escolha é pura demagogia”⁴⁶⁹, o que, com outras palavras, tem tido vários pregoeiros⁴⁷⁰.

⁴⁶⁵ Cf. artigo 12º, *Idem*

⁴⁶⁶ Princípio geral dos direitos e deveres fundamentais, artigo 13º, da CRP.

⁴⁶⁷ “Cumpre contestar à partida a ideia de que entre nós vigora um sistema de “monopólio de escola pública”, como é dito, sem o mínimo rigor, pelos adversários da escola pública. O sistema público de ensino é constitucionalmente obrigatório, mas que não tem, nem poderia ter, nenhuma posição exclusiva. É livre a criação de escolas particulares, tal como a sua frequência. O seu número é, aliás, considerável, desde o ensino básico ao ensino superior. Nem o facto de o ensino básico e secundário público ser gratuito impede a coexistência de um sistema privado paralelo. Tal como sucede na área da saúde e da segurança social, a existência de sistemas públicos não preclui a existência de sectores privados concorrentes.” – MOREIRA, Vital, *A Singularidade da Escola Pública*, Público, 12-7-2005.

⁴⁶⁸ Perante a majestosa igualdade das leis, que proíbem o rico e o pobre de dormirem debaixo das pontes? – “*Autre motif d’orgueil, que d’être citoyen! Cela consiste pour les pauvres à soutenir et à conserver les riches dans leur puissance et leur oisiveté. Ils y doivent travailler devant la majestueuse égalité des lois, qui interdit au riche comme au pauvre de coucher sous les ponts, de mendier dans les rues et de voler du pain. C’est un des bienfaits de la Révolution.*” – FRANCE, Anatole, *Le Lys Rouge*, Calman Lévy, Editeur, Paris, 1894, p. 118.

⁴⁶⁹ Palavras do Primeiro-Ministro José Sócrates (PS), em debate televisivo eleitoral com Paulo Portas (CDS), na TVI, em 2 de Setembro de 2009, *apud* PINTO, Mário, *Estado e Sociedade: Estado Arbitrário ou Estado Subsidiário*, Revista Interdisciplinar sobre o Desenvolvimento Humano, nº 1, Vila Nova de Gaia, 2010, p. 8.

⁴⁷⁰ Dos quais se destaca Alberto AMARAL, que (entrando no domínio do Direito Constitucional, apesar de ter formação em Física), em defesa do Secretário de Estado do Ensino Superior José Reis (a quem se deve a iniciativa da Lei de Organização e Ordenamento do Ensino Superior, “assessorado juridicamente por Vital Moreira”, cf. CRUZ, Manuel Braga da, *Primeiro Reitor Leigo*, em *História da Universidade Católica...*, cit., p. 199 e 208-209), e em resposta a um artigo de Mário PINTO (Público, 26-2-2001), vem reafirmar a obrigação do Estado de criar estabelecimentos de ensino, mesmo onde já exista oferta privada, por força do artigo 75º da Constituição, para concluir que a asfixia financeira de que se queixam as instituições privadas “[são] as contingências do mercado que tanto idolatram e que não poupam a forma de desenvolvimento do sector privado que, em Portugal, seguiu, infelizmente, um modelo terceiro mundista”, conceito que não chegou a explicar – cf. AMARAL, Alberto, *Ensino público, ensino privado*, Público, 10-3-2001.

Mas, regressando a um nível intelectualmente plausível, há um argumento mais complexo que se prende com a infungibilidade da prestação educativa. De facto, numa certa linha de raciocínio,

“as principais razões contra a privatização do ensino público têm a ver com a referida singularidade da escola pública no contexto das prestações públicas.

Diferentemente do que sucede noutros serviços públicos, em que as prestações são ‘fungíveis’, sendo indiferente a natureza pública ou privada do estabelecimento que as executa (por exemplo, uma intervenção cirúrgica), no ensino a questão essencial está justamente na mais-valia inerente à escola pública em termos de liberdade individual de aprender e ensinar, de pluralismo, de neutralidade ideológica e confessional, de coabitação e integração social.

O ‘pluralismo externo’ de escolas confessionalmente orientadas, com a sua lógica de identificação (e de exclusão) social, confessional ou étnica não é o mesmo que o ‘pluralismo interno’ das escolas públicas, com a sua lógica de inclusão e abrangência social, étnica e religiosa.”⁴⁷¹

Não há como negar razão ao Autor quanto ao pressuposto da infungibilidade do serviço educativo. É certo que, em geral, a maior parte dos serviços prestados pode ser obtida de diversas formas, “sendo indiferente a natureza pública ou privada do estabelecimento que as executa”. Mas é mesmo aí que reside o problema.

É que os defensores da *liberdade de escolha* concordam totalmente com essa asserção e é nela que baseiam a conclusão oposta à acima extraída – só se justifica a liberdade de escolha da escola por causa da infungibilidade do ensino⁴⁷², que não é todo igual e, em cada forma e cada momento, pode corresponder ao que cada pessoa, numa

⁴⁷¹ MOREIRA, Vital, *A Singularidade...*, cit.

⁴⁷² PINTO, Mário, *Sobre a liberdade de escolha da escola, em Portugal*, Revista Humanística e Teologia, v. 30, n° 2, Porto, 2009, pp. 101-103, defende que o “conceito do ‘público’ não é, em direito, sempre definido em função do Estado. Por outro lado, a verdadeira questão não é a da identidade do prestador: ou Estado ou privados; mas sim a da identidade da prestação, do serviço; e não há dúvidas de que os privados também podem prestar serviços públicos sociais” (...) “[no] seu raciocínio, Vital Moreira não parte do direito individual de escolha do serviço escolar, para, precisamente com base no carácter infungível desse serviço, argumentar que ninguém pode substituir a escolha escolar de outrem, a título de serviço público. Ao contrário, Vital Moreira parte da existência de um monopólio estatal de escolas públicas de projecto educativo próprio; e porque os serviços escolares têm carácter infungível, argumenta então com o impedimento da substituição desses serviços públicos por privados. A sua pressuposição não é a de um Estado que tem obrigação de apoiar financeiramente as opções educativas dos cidadãos; mas sim a de um Estado-educador que pode impor as suas opções educativas aos cidadãos. Em cima desta pressuposição, aplica depois o argumento da infungibilidade dos projectos educativos.”

escolha própria e inalienável, pretender para si⁴⁷³. Esta é uma perspectiva personalista, que julgamos acolhida pelo artigo 1º da Constituição⁴⁷⁴.

De resto, se os deveres do Estado não se apresentam dogmaticamente consensuais quanto à liberdade de escolha, também a noção de “rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população” é questionada, pois

“[serviço] público não se confunde com ‘serviço estatal’, havendo obrigações comuns para o Estado e para a iniciativa particular e cooperativa” (...) “A ‘liberdade de aprender e ensinar’ exige que o Estado não tenha o monopólio do ‘serviço público de educação’, sem prejuízo de ter especiais responsabilidades, designadamente quanto à concretização da ‘educação para todos’. A questão não é meramente nominalista, mas substantiva.

Se a iniciativa privada e a liberdade de acção estão consagradas como regra na vida económica e social, não faria sentido uma interpretação limitativa sobre o papel da iniciativa particular no campo da Educação”⁴⁷⁵.

Entretanto, enquanto se debatiam ferozmente os deveres do Estado na Educação Superior, prosseguia, só aparentemente alheada, a actividade da Direcção-Geral do Ensino Superior.

Já demos nota, no número anterior deste capítulo, de que a vinculação da Administração Pública à lei e à Constituição, nesta matéria, começa a ser substituída pela “avaliação da qualidade”, com a publicação do EESPC, aprovado pelo Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro. Um olhar sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo permite observar uma acentuada concentração, entre 1999 e 2002, de

⁴⁷³ “Surpreendentemente, ou talvez não, estudos realizados na Grã-Bretanha e nos EUA mostram que são os pais mais desfavorecidos, os que têm menores qualificações académicas e os que pertencem às minorias que mais desejam a escolha. Os mais poderosos e ricos conseguem o que querem através do modelo vigente.” – FERREIRA, Ângelo Eduardo Rodrigues, *A educação e os desafios de E.G. West para a situação portuguesa*, dissertação de mestrado em Administração e Gestão Pública, disponível no Repositório Institucional da Universidade de Aveiro, em <http://hdl.handle.net/10773/3700>, página consultada em 9 de Fevereiro de 2021.

⁴⁷⁴ Sobre a recusa do transpersonalismo na Constituição, por todos, NOVAIS, Jorge Reis, *A Dignidade da Pessoa Humana*, vol. I, *Dignidade e Direitos Fundamentais*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2015, p. 62.

⁴⁷⁵ MARTINS, Guilherme d’Oliveira, *Liberdade de Aprender e Ensinar*, Agência Ecclesia, 2011, disponível em <https://www.aaedf.pt/news/liberdade-de-aprender-e-ensinar1/>, página consultada em 4 de Março de 2021.

recursos relativos à autorização de mestrados e doutoramentos, bem como à conversão de extensões em estabelecimentos. O padrão é o indeferimento pelo membro do Governo, sob proposta da DGES, seguindo-se o recurso jurisdicional, cuja sorte dependia, em larga medida, da subsecção de contencioso administrativo a que era distribuído, revelando que no STA se estava longe de um consenso, ainda que, maioritariamente, houvesse um entendimento favorável a um amplo poder da Administração Pública para exceder os limites da estricteza legalidade⁴⁷⁶.

A decisão do Secretário de Estado do Ensino Superior que maior número de recursos suscitou, por parte das universidades do sector particular e cooperativo, foi a de, repetidamente, indeferir pedidos de criação de mestrados e doutoramentos, com o argumento de que, nas licenciaturas da mesma área científica, devidamente autorizadas pela mesma DGES, não eram cumpridas as regras relativas à composição do corpo docente⁴⁷⁷.

Ou seja, a DGES recusava aplicar as normas respeitantes ao pedido, porque, supostamente, haveria outras normas, sem qualquer relação com aquele⁴⁷⁸, que não estariam a ser cumpridas, ainda que desse suposto incumprimento nada resultasse, pois os cursos de licenciatura continuavam a funcionar.⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ É o que se infere da reversão, em sede de recurso do Ministério para o Pleno, das decisões favoráveis aos recorrentes nas subsecções.

⁴⁷⁷ O defeito mais frequentemente assinalado é o da falta de docentes doutorados em tempo integral nos cursos de licenciatura, ou seja, não é um problema de falta de qualificação do corpo docente, mas, sim, da forma de prestação do serviço docente. Seja como for, essa violação das regras do EESPC, detectável documentalmente pela DGES, ou por via inspectiva, poderia originar medidas correctivas em sede própria – artigos 35º, 55º, 66º e 76º, do EESPC –, incluindo o encerramento de cursos ou estabelecimentos. Obviamente, pela passividade administrativa, não era de factos tão graves que se tratava.

⁴⁷⁸ O nº 3, do artigo 39º, do EESPC, aprovado pelo Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro, remetia para o diploma regulador dos mestrados e doutoramentos das universidades públicas, constante do Decreto-Lei nº 216/92, de 13 de Outubro, o que era vantajoso para as universidades privadas, pela sua simplicidade, característica ausente das regras aplicáveis ao sector privado.

⁴⁷⁹ No Acórdão STA de 2-4-2003 (Proc. nº 932/02), foi entendido que, estando cumpridas as exigências do regime jurídico dos mestrados e doutoramentos, deveria ser deferido o pedido, pois não poderia ser usada a recusa da autorização de mestrado ou doutoramento como forma de pressão, sobre a entidade titular, para a correcção de uma deficiência noutro ciclo de estudos – “À face do princípio da legalidade, que deve enformar toda a actividade da Administração nas relações com os particulares (arts.

Também a conversão de institutos universitários em universidades criou motivo de litigância, pois o Governo entendia aplicável o período de instalação a estabelecimentos já existentes, como se fossem novos, ignorando todo o histórico dos cursos neles existentes. Dadas as limitações decorrentes de um período de instalação⁴⁸⁰ – designadamente, os prazos mínimos de cinco e oito anos, contados do início das licenciaturas, para requerer autorização para conceder os graus de mestre e doutor, respectivamente –, o que aconteceu foi os institutos universitários, que já poderiam, pela antiguidade, conceder o grau de mestre, tiveram de esperar cinco anos para poderem requerer aquilo a que já tinham direito, isto é, por passarem a ser universidades, perderam direitos adquiridos⁴⁸¹.

O mesmo em relação às extensões que pretendiam tornar-se estabelecimentos, conversão que era obrigatória, nos termos do EESPC de 1994. Apesar de os cursos continuarem em funcionamento, a conversão implicou uma diminuição de direitos, o que é ilógico, mas, também aqui, o STA acompanhou a Administração⁴⁸².

266.º, n.º 2, da C.R.P. e 3.º, n.º 1, do C.P.A.), não é possível a utilização dos poderes conferidos para autorizar cursos de mestrado, que têm em vista assegurar o cumprimento da legalidade quanto a eles mesmos e garantir a satisfação dos fins públicos com eles conexados, em desconformidade «com os fins para que os mesmos foram conferidos» (art. 3.º, n.º 1, do C.P.A.), designadamente como um meio preventivo suplementar, não arrolado no art. 76.º do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, para obrigar a instituição universitária requerente da autorização satisfazer os requisitos legalmente exigidos para o funcionamento do curso de licenciatura”, como se pode ler no sumário do acórdão, o qual, diga-se, não fez escola no STA, acabando, também, esta decisão por ser revertida no Pleno da secção de contencioso administrativo.

⁴⁸⁰ Artigo 42º, do EESPC.

⁴⁸¹ Cf. Acórdão STA de 19-12-2001 (Proc. n.º 47078), onde, estranhamente, os conselheiros confundem estabelecimentos universitários com estabelecimentos politécnicos.

⁴⁸² Como no Acórdão STA de 18-3-2003 (Proc. n.º 47929), em que o colectivo se baseia no pressuposto de que as extensões não beneficiavam de prévio reconhecimento, como se fossem resultado de mera tolerância da Administração Pública. Ora, esse reconhecimento existia sempre (se não, seriam clandestinas), desde que nelas fossem ministrados cursos reconhecidos, devendo a transição para o regime do EESPC de 1994 operar-se nos termos do artigo 2º, do Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de Janeiro.

Essa revogada de processos redundou na consolidação dos indeferimentos⁴⁸³ e, consequentemente, numa maior dificuldade, para as universidades privadas, de formação de um corpo docente próprio, ficando mais dependentes do recrutamento externo.

Em geral, este período foi de enfraquecimento do ensino superior privado. Também nas Ciências da Saúde, a criação de um Grupo de Missão, com a incumbência, entre muitas outras, de reorganizar e planificar o ensino na área da Saúde⁴⁸⁴, que terá continuidade no Grupo de Acompanhamento do ensino superior na área da Saúde⁴⁸⁵, agora com uma vocação específica, teve reflexo na rejeição dos pedidos de cursos de Medicina, por entidades instituidoras privadas⁴⁸⁶.

Já vimos que a Lei nº 26/2000, de 23 de Agosto, Lei de Organização e Ordenamento do Ensino Superior (LOOES), não constituiu factor de consenso, nem de tranquilidade, para o sector privado. No desenvolvimento dessa lei, nos primeiros meses do ano 2001, o XIV Governo Constitucional fez circular pelas entidades de estilo dois projectos legislativos: o diploma que tinha por objecto regular a criação, alteração, suspensão e extinção de cursos de ensino superior, bem como o projecto de um novo Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo.

⁴⁸³ Por exemplo, nos acórdãos STA de 14-05-2002 (Proc. nº 048008) e de 18-05-2004 (Proc. nº 047932 – Pleno).

⁴⁸⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº 140/98, de 4 de Dezembro, onde é nomeado, como encarregado de missão, Alberto Amaral.

⁴⁸⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº 116/2002, de 2 de Outubro, onde é nomeado, como encarregado de missão, Alberto Amaral.

⁴⁸⁶ “As três propostas de universidades privadas para a criação de cursos de Medicina foram chumbadas, segundo uma resolução oficial a que a Lusa teve acesso. De acordo com a resolução do Grupo de Missão para a Saúde, coordenado por Alberto Amaral, as propostas das Universidades Fernando Pessoa, Vasco da Gama e Lusófona foram rejeitadas por não corresponderem aos conceitos estabelecidos pela Comissão Internacional Independente, criada no seio daquele Grupo. ‘A Comissão só apoiará uma proposta, seja ela pública ou privada, se melhorar, de forma clara, a qualidade do ensino médico em Portugal’, frisa o documento.” – 21-3-2002, disponível em <https://www.alert-online.com/pt/news/health-portal/chumbadas-propostas-de-privados-para-leccionar-medicina>, página consultada em 25 de Março de 2024. O documento não esclarece em que medida o ensino médico precisava de ser melhorado, nem a razão para tais melhoramentos apenas serem necessários nos novos cursos e não também nos já existentes.

Este último projecto, que já não se encontra em lado algum e de que resta a singular memória de um excerto transcrito num artigo de opinião de Mário PINTO⁴⁸⁷, viria a ser substituído por outro, quase igual, mas com uma alteração, precisamente a da frase transcrita pelo referido académico.

Dizia a lapidar asserção que os “deveres constitucionais que impendem sobre o Estado na área da educação [constituem] o fundamento material para a limitação da liberdade de ensino”. Ora, o ambiente de alguma fogueira literária gerado por estas palavras, e de que o artigo de Mário PINTO foi exemplo, levou os proponentes a suprimirem aquelas palavras, numa segunda versão. Mas isto era apenas a exposição de motivos, mero preâmbulo. A parte dispositiva do texto final não sofreu alteração de relevo, o que, na prática, significa que o *delito* era o mesmo, só se apagou a confissão.

Diga-se que a proposta de lei que tinha por objecto regular a criação, alteração, suspensão e extinção de cursos de ensino superior teve parecer do CNAVES – Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior⁴⁸⁸. E nele pode ler-se que

“(…) [não] se acrescentará qualidade e relevância ao ensino superior através da consagração de um regime de criação e registo de cursos de elevado grau de complexidade e de pormenorização administrativa e burocrática, com prevalência de uma tentativa excessivamente regulamentadora, onde os estabelecimentos de ensino e os serviços do Ministério se verão enredados num complexo circuito processual que, sendo espartilhante, poderá conduzir a perda de iniciativa empreendedora e à consagração rotineira da ausência de decisões e de actos tácitos.

Teme-se que o anteprojecto de diploma legal posto em discussão pelo Ministério da Educação, por contrariar os princípios enunciados, não venha a ser propiciador de uma atitude moderna e inovadora, indo ao arripio das tendências registadas na maioria dos países, com retrocesso na senda do exercício aperfeiçoável da autonomia, numa lógica que mais parece um ajuste de contas com o passado.

É inaceitável a forma como o texto em análise prevê a centralização da avaliação da valia científica e técnica dos cursos, duvidando-se de que o mesmo não colida objectivamente com o Estatuto da Autonomia Universitária em matéria científica e pedagógica. É igualmente inaceitável propor a uniformização de critérios e metodologias para os diferentes subsistemas, nivelando pela menor autonomia.”

⁴⁸⁷ PINTO, Mário, *O mistério da morte e da vida*, Público, 16-4-2001.

⁴⁸⁸ Parecer nº 4/2001, assinado pelo seu Presidente, Adriano Moreira, em 11 de Junho de 2001, publicado no Diário da República, nº 194, II série, de 22 de Agosto de 2001, pp. 14145-14147.

Entretanto, os projectos não avançaram e a Lei nº 26/2000, de 23 de Agosto, ficou sem sequência. E a entrada em funções do XV Governo Constitucional acabou por ditar a sua revogação⁴⁸⁹.

Como síntese deste capítulo da Parte III – motivo de relegarmos para o final este comentário a dois projectos de diplomas que nem sequer viram a luz do dia –, fica o confronto entre a garantia da liberdade de aprender e ensinar, tão consensualmente proclamada no artigo 43º, da CRP, e a observação do sistema, nas suas vertentes legislativa, administrativa e jurisdicional. E é difícil recusar a percepção de que a afirmação, atrás citada, de que os “deveres constitucionais que impendem sobre o Estado na área da educação [constituem] o fundamento material para a limitação da liberdade de ensino” não foi um mero acidente, mas, antes, uma ideia enquadradora da acção do Estado.

A preocupação em colocar a palavra “material”, como adjectivação do “fundamento”, revela que o autor do projecto legislativo não estava distraído quanto ao relevo do problema.

⁴⁸⁹ Pela Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro.

Capítulo C – A “Declaração de Bolonha”

1. A *Declaração de Bolonha* de 1999 e as *declarações seguintes*: o Espaço Europeu de Ensino Superior

A Declaração de Paris (Declaração da Sorbonne)⁴⁹⁰, por ocasião do 8º centenário da Universidade de Paris, resultou de uma reunião dos ministros com tutela da educação superior de França, Itália, Alemanha e Reino Unido, em 1998.

A reunião visava, tanto quanto é possível perceber, um entendimento comum acerca da designação dos graus académicos concedidos nos respectivos Estados, do tempo necessário para a obtenção dos mesmos e do modo de comparar as formações obtidas para se evitarem os morosos e nem sempre confiáveis processos de equivalências.

Essa Declaração incluía um convite a que outros Estados europeus se juntassem aos signatários para que se criasse um espaço comum europeu homogêneo de ensino superior. Por razões que até hoje não vimos explicadas, não ocorreu aos participantes da reunião a celebração de um Tratado, se não uma mera declaração política de intenções. Porém, o efeito que pretendiam produziu-se, ainda que de uma forma curiosa: muitos Estados europeus ficaram zangados por não terem sido convidados⁴⁹¹ e protestaram a sua

⁴⁹⁰ NEVES, Fernando Santos (org.), *Quem tem medo da Declaração de Bolonha? A ‘Declaração de Bolonha’ e o Ensino Superior em Portugal*, Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa, 2005, pp. 145-146.

⁴⁹¹ “Essa declaração, assinada pelos Ministros da Educação da Alemanha, França, Itália e Reino Unido, tem por título Harmonização da Arquitectura do Sistema de Ensino Superior Europeu e propõe a organização do ensino superior em dois ciclos, o primeiro, ao nível da pré-graduação e reconhecido internacionalmente como nível apropriado de qualificação (supõe-se que para o mercado de trabalho, embora o texto não seja explícito), e o segundo, ao nível da pós-graduação, com opção entre uma variante curta, tipo mestrado, e uma variante longa, tipo doutoramento. Os observadores mais benevolentes viram na declaração uma reafirmação política da necessidade de criar um espaço Europeu de ensino superior capaz de apoiar os mercados económico, comercial e financeiro em desenvolvimento nos últimos anos no seio da União Europeia, e de aumentar a mobilidade de mão de obra qualificada dentro da União, condição para o aumento da sua competitividade num mundo em globalização crescente. Os observadores mais cépticos – ou talvez menos bem intencionados – viram na declaração uma espécie de Viagra ou de suplemento vitamínico de três ministros com dificuldades em impor reformas nacionais, pelo que usaram a alavanca da União em apoio das suas teses. (...) [A] Declaração [foi] assinada pelos quatro maiores países da União que depois convidaram os outros estado membros a associarem-se, o que despertou desconfianças de uma Europa a duas velocidades, liderada pelos quatro membros de maior peso, subalternizando os países de menor dimensão.” – AMARAL, Alberto, *O processo de Bolonha: da harmonização à sintonização*,

ausência, criticando o documento, mas críticas que, bem espremidas, se resumiam à falta da sua assinatura e não ao conteúdo do mesmo⁴⁹².

Os quatro declarantes de Paris, vendo o seu objectivo alcançado e nisso patenteando bem por que motivo levam mais de mil anos de domínio cultural e político na Europa, concordaram em reunir-se no ano seguinte em Bolonha, com mais participantes, para se produzir um texto quase igual ao anterior, mas decerto enriquecido na zona protocolar.

A Declaração de Bolonha, de 19 de Junho de 1999, é um texto pouco interessante, semelhante ao da Declaração da Sorbonne, de 25 de Maio de 1998, com uma monocórdica introdução de carácter político, já vista e revista, acerca do interesse do ensino superior para o futuro dos europeus e do Mundo, seguida de uma enumeração de objectivos imediatos, visando a mobilidade de estudantes e professores no Espaço Europeu⁴⁹³.

À Declaração de Bolonha, seguiram-se várias reuniões que visavam dar sequência a esse impulso inicial. Pode dizer-se que, globalmente, o plano foi cumprido, sendo de

passando pela convergência, Revista Espaço Pedagógico, v. 22, nº 2, Universidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul, 2015, pp. 204-205.

⁴⁹² Não parece ser outro o sentido do depoimento inicial de Marçal Grilo, como adiante se mencionará.

⁴⁹³ “Na sequência da celeuma causada pela declaração da Sorbonne e pela série de mal-entendidos que lhe foram associados, foi decidido promover a elaboração de uma nova declaração que viria a ser assinada por 29 Ministros Europeus em Bolonha, a 19 de Junho de 1999. Na nova declaração “harmonização” passou a ser uma palavra proscrita devido à sua associação com temores de uniformização dos sistemas nacionais, sendo substituída por “convergência”. Curiosamente, no texto da Declaração de Bolonha apresentam-se como objectivos ‘... estabelecer a área Europeia de ensino superior e promover o sistema Europeu de ensino superior em todo o mundo.’ Como muito bem refere a European Association for International Education (EAIE), num comentário emitido em Amsterdão, em Novembro de 1999, a utilização das expressões ‘área Europeia’ e ‘sistema Europeu’ na mesma frase causa confusão quanto aos objectivos e a diferença não é meramente semântica, é uma diferença crucial. Como é evidente o estabelecimento de ‘um sistema Europeu de ensino superior’ tem porventura conotações ainda mais uniformizadoras do que o termo maldito ‘harmonização’. Ora, embora se saiba que os Ministros produzem documentos políticos e não artigos científicos, era de esperar alguma cautela na elaboração do documento, tanto mais que tinha havido o infeliz precedente da declaração da Sorbonne.” – AMARAL, Alberto, *O processo de Bolonha...*, cit., p. 206.

notar que, à maneira de um tratado, se foram juntando vários países aderentes ao texto inicial, tendo sido mesmo excedidas as fronteiras da União Europeia⁴⁹⁴.

Analisemos, então, os referidos documentos. Começamos pela Declaração de Paris, na Sorbonne, em 25 de Maio de 1998.

O texto não é longo e não traz grandes novidades. Notas relevantes: promover a mobilidade; sistema ECTS; possibilidade de escolha entre mestrado e doutoramento; apelo a todos os países da Europa para que se juntem aos signatários.

A estas, poderíamos juntar a da comparabilidade das formações realizadas nos diversos estabelecimentos de ensino e nos diversos países, mas essa nota não tem autonomia porque ela é um requisito da mobilidade.

A Declaração de Bolonha, de 19 de Junho de 1999, pouco acrescenta à anterior. Deve, porém, salientar-se o seguinte: referência expressa ao Espaço Europeu de Ensino Superior; criação de um suplemento ao diploma; três anos como duração mínima do 1º ciclo; cooperação europeia na avaliação da qualidade.

Pode dar-se ainda nota de que, quase no final do texto, se formula a expectativa de que as universidades, “mais uma vez, respondam pronta e positivamente e que contribuam activamente para o êxito [daquelas] diligências”.

Esta tonalidade mais autoritária, ligeiramente ameaçadora até, da Declaração de Bolonha revela a consciência de que poderia haver ecos de alguma indiferença ou alguma resistência por parte das universidades europeias relativamente aos objectivos que se podiam supor desde a Declaração de Paris. Aliás, esperar que as Universidades ajudem

⁴⁹⁴ A lista dos signatários, originais e aderentes (Albânia, Alemanha, Andorra, Arménia, Azerbaijão, Áustria, Bélgica, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Liechtenstein, Luxemburgo, Macedónia do Norte, Malta, Moldávia, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Rússia, Santa Sé, São Marino, Sérvia, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, República Checa e Ucrânia), consta em https://ehea.info/page-full_members, página consultada em 2 de Abril de 2024.

os governos dos Estados a alcançarem aquilo que só pode ser tarefa das próprias Universidades ou é um paradoxo ou é uma ameaça.

Na *Magna Charta Universitatum* de 1988⁴⁹⁵, também em Bolonha, um vasto grupo de reitores de Universidades europeias formulara a vontade comum de criar um modelo de comparabilidade de graus para incentivar a mobilidade dos estudantes – quatro anos antes de Maastricht, preparava-se o mercado comum do ensino superior. Essa uniformização poderia ter sido alargada a todos os países e a todos os estabelecimentos, caso a última palavra coubesse às universidades?

Vejamos o caso português. As universidades habitualmente chamadas de *públicas* ou estatais e a Universidade Católica Portuguesa dispunham, ao tempo da *Magna Charta Universitatum*⁴⁹⁶, da autonomia necessária e bastante para acolherem vários modelos de funcionamento⁴⁹⁷, nisso se incluindo o tempo de duração dos cursos, a concessão de equivalências a partes ou à totalidade de ciclos de estudos estrangeiros, a composição do corpo docente, a admissão de estudantes, entre outros aspectos relevantes.

Assim, desde que não se violasse nenhuma lei da República ou norma comunitária, pode-se dizer que os objectivos da Declaração de Bolonha de 1999 podiam ser alcançados, no caso português, pelos signatários da Declaração de 1988, em Bolonha. Portanto, a Declaração da Sorbonne, de 1998, e a Declaração de Bolonha, de 1999, parecem, nos seus objectivos comuns, constituir como que uma reafirmação da sempre tão desejada mobilidade dos estudantes, pelo que nada impediria que se tratasse, tão-só, de uma profissão de fé de políticos entusiastas no apoio ao desiderato dos académicos.

⁴⁹⁵ NEVES, Fernando Santos (org.), *Quem tem medo ...*, cit., p. 139-141.

⁴⁹⁶ O texto de 1988 foi assinado pelas Universidades de Coimbra, Lisboa, Porto e Católica, cf. <https://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/signatory-universities>, página consultada em 2 de Abril de 2024.

⁴⁹⁷ Como salienta SOUSA, Marcelo Rebelo de, *A Natureza Jurídica da Universidade no Direito Português*, Publicações Europa-América, Lisboa, 1992, pp. 33-34.

A singularidade, notória no texto de 1999, reside no estilo impositivo que os ministros usam no compromisso que assumem, entre si, de irem explicar às Universidades aquilo que a estas convém. Das duas, uma: ou queriam fazer o que as Universidades já queriam que fosse feito; ou queriam qualquer coisa que as Universidades não queriam. Não sabemos nem é dito. Mas aquela frase, já citada, em que afirmam esperar que as Universidades contribuam para os objectivos então firmados, deixa poucas dúvidas acerca da hipótese certa⁴⁹⁸.

As reuniões seguintes – Praga (2001); Berlim (2003); Bergen (2005); Londres (2007); Lovaina (2009) – confirmaram esta percepção, reforçando-se o trabalho político, com novos objectivos⁴⁹⁹, e subalternizando-se as universidades⁵⁰⁰. Aliás, a perda de autonomia das universidades, ora pela acção dos governos e da Comissão Europeia, ora pela intervenção de agentes intermédios, que prosseguem as políticas dos governos, é assinalada por vários autores⁵⁰¹.

E a questão central acabou por ser a da acreditação, onde

⁴⁹⁸ Imaginemos um grupo de reitores reunido para deliberar acerca de alterações ao Tratado de Roma ou ao Tratado da União. Provavelmente, isso seria considerado absurdo. Não encontramos explicação para que o inverso não tenha sido considerado nos mesmos termos.

⁴⁹⁹ Cf. PALMA, Albertina Pereira Cavaco da, *A reestruturação do ensino superior em Portugal no âmbito do processo de Bolonha (1999-2010): os mediadores, os fóruns e a edição de um referencial para o ensino superior*, tese de doutoramento em Educação (Administração e Política Educacional), Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019, disponível em <http://hdl.handle.net/10451/38763>, página consultada em 19 de Setembro de 2020, pp. 94-96.

⁵⁰⁰ “Foi em seguida realizado um ‘Seminário de Validação’ que teve lugar em Lisboa, de 8 a 10 de Fevereiro de 2001 (...). Este Seminário tinha por objectivo aprovar uma moção para ser apresentada na Convenção de Salamanca, da qual por sua vez sairia uma recomendação para os Ministros reunidos em Praga. [... As] universidades sentiram-se de algum modo manipuladas e rejeitaram claramente o estabelecimento de um sistema de acreditação Europeu, manifestando ainda as maiores dúvidas sobre o valor acrescentado de processos de acreditação em termos de melhoria da qualidade (...). Em Salamanca repetiram-se os tiques antidemocráticos da reunião de Lisboa. Na Convenção das Instituições de Ensino Superior Europeu foi lançado, de novo, o tema da acreditação o qual, mais uma vez, gerou uma forte reacção contrária por parte da maioria das instituições presentes.” – AMARAL, Alberto, *O processo de Bolonha...*, cit., p. 209.

⁵⁰¹ Cf. CACHAPUZ, António Francisco Carrelhas, *O Espaço Comum Europeu de Ensino Superior, o processo de Bolonha e a Autonomia Universitária*, Revista Ibero-americana de Educação, nº 53/2, 2010, pp. 5-7.

“não é surpreendente que ainda não tenha sido possível chegar a consenso”⁵⁰², pois “[o] debate sobre a garantia da qualidade (...) é na verdade sobre poder. É a questão de como a qualidade é definida e por quem. Poucas vezes são tidas em conta as questões que estão por trás da prestação de contas e da melhoria da qualidade. Porque se trata de uma questão de poder, os procedimentos de garantia da qualidade podem induzir distorções que não são necessariamente no melhor interesse de alunos, diplomados, empregadores e da sociedade em geral (...).”⁵⁰³

2. O debate sobre a Declaração de Bolonha em Portugal

Os depoimentos que se seguem situam-se entre a Declaração de Bolonha e a reforma legislativa que o XVII Governo concluiu em 2007, ou seja, são opiniões expandidas sem distanciamento histórico, prospectivas e não balanços.

A escolha dos opinadores não foi muito diferente (*mutatis mutandis*) da que orientou a selecção na comparação dos sistemas jurídicos na Parte II: notoriedade e capacidade de influência. Mas as escolhas são sempre pessoais e esta não é diferente.

a) Debate

Sebastião Feye de Azevedo⁵⁰⁴

Objectivos estratégicos da Declaração de Bolonha: mobilidade; redefinição do patamar de referência de formação de base; empregabilidade; formação contínua. O Autor distingue “empregabilidade” de “profissionalização”, servindo a primeira para entrar no mercado de trabalho, mas não em profissões reguladas, as quais poderão exigir formação operacional e vocacional.

Salienta também a conveniência de Portugal acompanhar o passo da Europa. As legislações nacionais devem abrir caminho à atribuição de graus conjuntos, de acordo com as conclusões da reunião de Estocolmo 2004. Defende que o acesso ao ensino

⁵⁰² AMARAL, Alberto, *O processo de Bolonha...*, cit., p. 221.

⁵⁰³ *Idem, Ibidem*, citando A. Sursock, *Reflection from the higher education institutions' point of view: Accreditation and quality culture*” paper presented at the international conference on accreditation and quality assurance Working on the European Dimension of Quality, Amsterdam, 12-13 March 2002, p. 2.

⁵⁰⁴ Sebastião FEYO DE AZEVEDO foi Reitor da Universidade do Porto. O seu depoimento foi recolhido em NEVES, Fernando Santos (org.), *Quem tem medo...*, cit., pp. 11-26

superior deve ser sujeito a uma maior exigência, o que implica alterações no ensino secundário.

Por outro lado, é peremptório na afirmação de que as formações de cinco anos não devem ser compactadas em formações de três anos se estas não permitirem alcançar as mesmas competências. No entanto, de seguida, defende que Portugal deve favorecer a existência do 1º ciclo com três anos, salvo quando directivas e prática europeias o excepcionem.

Vítor Crespo⁵⁰⁵

Questão central: designação do 1º ciclo como licenciatura ou bacharelato? O Autor parece inclinar-se para a primeira hipótese, embora não exclua a segunda, sendo sua preocupação principal o perfil da formação obtida. A centralidade da designação decorre da percepção, pelo Autor, de que a mesma tem um peso social susceptível de afectar o êxito de qualquer reforma.

O Autor não vê a Universidade como mera formadora de profissionais, mas como instituição cultural, tema que acaba por não desenvolver, caindo na discussão da concatenação entre cursos e empregabilidade, sempre com a preocupação de procurar uma correcta transição do sistema vigente para o novo, defendendo a caducidade dos cursos existentes e a sua progressiva substituição pelos novos cursos, num prazo de cinco anos até 2010.

Finalmente, afirma que das características essenciais da Declaração de Bolonha talvez a mais importante seja a da introdução de uma nova metodologia de ensino e aprendizagem, que permita substituir a presença na sala de aulas pela acumulação de conhecimentos, medidos em ECTS.

⁵⁰⁵ Vítor CRESPO foi Ministro da Educação e Ciência. O seu depoimento foi recolhido em *Idem*, pp. 27-33.

António Teodoro⁵⁰⁶

Constata que a Universidade europeia perdeu qualidade e atractividade na competição com as Universidades norte-americanas, talvez por não saberem balancear excelência e massificação. Constata também, citando Sedas Nunes e Miller Guerra⁵⁰⁷, que a Universidade não se reforma por dentro e afirma que essa reforma tem de provir de mandatos exteriores bem explícitos. E continua, com clareza, afirmando que o processo iniciado com a Declaração de Bolonha pode constituir esse mandato externo.

O Autor atribui a responsabilidade por aquilo que considera ser o atraso histórico do ensino superior em Portugal às políticas conservadoras, às ordens profissionais e aos Governos PSD/CDS. Acusa também o CRUP de ser uma força de bloqueio, na medida em que teme que a diminuição do número de anos dos cursos possa causar uma redução do financiamento estatal às Universidades (agenda oculta de Bolonha), receio que entende ser infundado.

Finalmente, defende a autonomia universitária para a criação de cursos nas universidades privadas, para que possam ficar em pé de igualdade com as universidades do Estado, designadamente nos mestrados profissionalizantes e nos doutoramentos, a que junta a crítica ao Governo de então (PSD/CDS) pela sua política de financiamento e acreditação dos centros de investigação, mas dando nota da convicção de que a política do novo Governo (PS), a sair das eleições de 2005, inverterá essa situação.

João Vasconcelos Costa⁵⁰⁸

⁵⁰⁶ António TEODORO foi Presidente da Direcção do Sindicato dos Professores da Grande Lisboa (SPGL 1979-1989) e Secretário-Geral da Federação Nacional dos Professores (FENPROF 1983-1994). O seu depoimento foi recolhido em *Idem*, pp. 37-40.

⁵⁰⁷ O Autor referencia a citação do seguinte modo: “J. P. Miller Guerra & A. Sedas Nunes, A Crise da Universidade em Portugal: reflexões e sugestões. In A. S. Nunes, org., *O Problema Político da Universidade*, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1970”.

⁵⁰⁸ João VASCONCELOS COSTA foi Director do Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa. O seu depoimento foi recolhido em NEVES, Fernando Santos (org.), *Quem tem medo ...*, cit., pp. 41-48.

É o mais extenso e, filosoficamente, o mais bem estruturado dos depoimentos. Aborda a *agenda oculta* de Bolonha, herdada da Declaração da Sorbonne – questão financeira. A competição da Europa com os Estados Unidos acaba por não fazer sentido, porque o esquema 3+2 (Oxford e Cambridge) não é o americano (4+2, mas as formações intermédias, de pendor profissional, têm apenas dois anos). Salienta o facto de Bolonha trazer como objectivo a avaliação das Universidades.

O Autor considera ainda que a evolução do discurso foi no sentido de se descolar do texto da Declaração, passando esta a funcionar como um detonador para um debate muito mais amplo e diversificado, designadamente sobre o conceito de formação. Neste particular, sustenta a necessidade da existência de universidades de *élite*, meta que supõe alcançável por algumas universidades privadas, desde que munidas de uma estratégia de investimento adequada.

Conclui com uma desenvolvida e fundamentada análise do problema das universidades privadas em face do que se poderia prever que seria a reforma legislativa pós-Bolonha.

Chamava, por exemplo, a atenção para o facto de as universidades públicas disporem de liberdade para criar cursos, mas as privadas dependerem de autorização do Governo. Defende uma acreditação institucional externa para todas as universidades, públicas e privadas.

Arsélio Pato de Carvalho⁵⁰⁹

O catedrático de Coimbra assenta o seu discurso em três pilares: (i) Restrições financeiras da Universidade; (ii) Novo paradigma de ensino com perda da centralidade do professor e da sala de aulas; (iii) A Universidade como centro de investigação. Quanto ao novo modelo de ensino, faz relevar a importância de uma formação de espectro alargado (que designa por liberal), sustentada pela Declaração de Bolonha, para o 1º ciclo.

⁵⁰⁹ Arsélio PATO DE CARVALHO foi Reitor da Universidade de Coimbra. O seu depoimento foi recolhido em *Idem*, pp. 51-53.

Para tal, prossegue, é necessária uma profunda mudança no modo como os docentes encaram a sua missão – designadamente, aproximando o ensino das actividades de investigação científica e das actividades extra-universitárias.

Mais à frente, especifica que o ensino superior se deve realizar dentro e fora da sala de aulas, em ambientes tradicionais e não tradicionais, em laboratórios, em bibliotecas, em organismos externos e em cenários próximos da vida real. O professor-investigador deve ser um exemplo, instigador de uma cultura que contaminará os alunos e transbordará para a sociedade em geral. A investigação é o núcleo central da nova Universidade. Estando os investigadores institucionalmente ligados à sociedade através de organismos do Estado, às autarquias e às empresas, são o motor do desenvolvimento da Universidade. Mas o financiamento deve ser selectivo, dependendo de *accountability*, a qual exige painéis internacionais de avaliadores nomeados pelo Governo.

Manuel Pinto de Abreu⁵¹⁰

Salienta a importância do suplemento ao diploma e da equivalência das formações ao nível europeu, sem os quais não se cumprirá a mobilidade, pilar essencial do Espaço Europeu de Ensino Superior.

Manuel da Costa Leite⁵¹¹

Critica ferozmente o papel do Estado na educação superior, considerando-o responsável pelo atraso nacional, em geral, e pelo atraso da instituição universitária em particular. Enaltece o esforço dos universitários por resistirem (alguns) a esta opressão e afirma a convicção, que alicerça em exemplos históricos, de que os estrangeirados têm

⁵¹⁰ Manuel PINTO DE ABREU foi Secretário de Estado do Mar, responsável pela Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental e Vice-Reitor da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. O seu depoimento foi recolhido em *Idem*, pp. 59-61.

⁵¹¹ Manuel da COSTA LEITE é doutorado em Ciências Cognitivas pela Universidade de Sussex e é Professor Catedrático da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. O seu depoimento foi recolhido em *Idem*, pp. 77-80.

sido os motores do desenvolvimento do país, por romperem as barreiras impostas pelos interesses dominantes.

Conclui, por analogia, que os ventos da Declaração de Bolonha terão um efeito libertador na Universidade portuguesa.

Eduardo Marçal Grilo⁵¹²

Recorda que, na conferência de Varsóvia de 1997, durante a presidência holandesa da União Europeia, o Ministro da Educação da Holanda lançou a ideia de um espaço europeu de ensino superior que se deveria alargar para além dos quinze membros da União Europeia.

Referiu depois que a Declaração da Sorbonne de 1998 surgia na sequência do relatório de Jacques Attali sobre ensino superior, que apontava para uma estrutura de ciclos 3+2+3 e para a possibilidade da uniformização europeia dos graus académicos. Referiu também o mal-estar causado pelo documento da Sorbonne e que o Ministro Luigi Berlinguer, embora tivesse assinado, entendia que o processo não deveria ser conduzido exclusivamente pelo poder político, devendo envolver as Universidades.

Depois de historiar a trama de contactos preparatórios do encontro de Bolonha, afirma que a nova Declaração tornar-se-ia uma espécie de carta para a constituição do espaço europeu de ensino superior. E sublinha: “a Declaração de Bolonha é uma declaração essencialmente política”.

Objectivos essenciais da Declaração de Bolonha: (i) Reforço da mobilidade; (ii) Convergência entre as formações; (iii) Comparabilidade dos sistemas; (iv) Competitividade europeia. O Autor volta a insistir na mesma tecla da natureza política do documento. É uma particular natureza política. Porque é que só assinaram os Ministros? Porque os mesmos se opuseram a que a Comissão Europeia também assinasse. E na

⁵¹² Eduardo MARÇAL GRILO foi Ministro da Educação e Administrador da Fundação Calouste Gulbenkian. O seu depoimento foi recolhido em CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (org.), *O Processo de Bolonha e os seus desenvolvimentos, (Actas do Seminário realizado em 23 de Junho de 2008)*, Conselho Nacional de Educação, Lisboa, 2009, pp. 31-44 e 49-51.

cerimónia da assinatura estiveram presentes representantes de várias universidades e ninguém, nem as próprias, quis que elas assinassem.

Chama também a atenção para o facto de muitos que falam sobre a Declaração nunca a terem lido. E exemplifica: ela não diz que os cursos têm de ter três anos, mas sim que têm de ter um mínimo de três anos; ela não diz que o 2º ciclo se chama mestrado ou doutoramento, mas sim que tem de haver um 2º ciclo.

O Autor lamenta que as universidades tenham ficado arredadas do desenvolvimento do processo, argumentando que a Declaração pretendia ser um pontapé de saída e não um ponto de chegada.

Quanto à *agenda oculta* de Bolonha, entende que ela não existe, o que existe é a impossibilidade de os Estados manterem o financiamento das universidades nos níveis actuais. E vai mais longe: as universidades devem libertar-se do Estado e isso passa por viverem de receitas próprias; se não querem andar sempre a queixar-se da interferência do Estado, têm de libertar-se do dinheiro do Estado porque quem paga quer mandar. A tendência deverá ser o modelo americano, em que as universidades públicas recebem do Estado entre 7% e 20% do seu orçamento.

Quanto à missão da Universidade, fala da preservação do conhecimento, relacionando-a com o problema financeiro: como é possível manter o estudo da Língua Tibetana⁵¹³, se ninguém o vai pagar? A Universidade pode fazê-lo, mas tem de ter fundos próprios para isso.

Quanto ao conteúdo da formação, Marçal Grilo salienta a importância da chamada *general education*, que traduz por formação geral, que considera ser absolutamente essencial. Os estudantes de uma Universidade devem partilhar conhecimentos comuns, independentemente da área de especialização.

⁵¹³ Mais à frente, teremos nova referência à Língua Tibetana, por parte de um ex-Secretário de Estado. Não conseguimos determinar as razões desta peculiar insistência.

Outro ponto muito relevante para o Autor é o da diversidade do perfil das instituições. As universidades e os politécnicos são diferentes. Uns fazem investigação e outros não. “Há instituições que não fazem investigação científica, pura e simplesmente, e não deixam por isso de ser instituições de ensino superior que fazem excelente ensino”.

Quanto ao problema da avaliação e da acreditação, defende que ela deve nascer das instituições, mas profetiza que vai acontecer precisamente o contrário, “vai nascer de cima para baixo”.

Já na fase de debate retoma a ideia de as universidades se libertarem do Estado (aliás, inicialmente já manifestara a sua discordância relativamente a uma leitura rígida e literal do preceito constitucional da educação tendencialmente gratuita, sustentando até a revisão do mesmo) e defende o modelo americano, com o exemplo da sua adopção pelas universidades de Colónia e Munique.

Adriano Moreira⁵¹⁴

A sua intervenção incide no problema político europeu e na incapacidade de o modelo institucional vigente lidar com as mutações sociais, económicas e políticas.

Entende que a Declaração de Bolonha é um reflexo da crise europeia, no conflito entre o modelo comunitário e o modelo federalista. Fala de uma pré-Constituição, enquanto conjunto de ideias acerca de uma Constituição que há-de ser, como que uma semântica que acabará por forçar a mutação constitucional.

Acompanhando a linha de Marçal Grilo, Adriano Moreira considera completamente desactualizados os preceitos relativos à importância da rede pública, à obrigação de gratuidade do ensino ou acerca do lugar do ensino privado. Alerta, porém,

⁵¹⁴ Adriano MOREIRA foi Ministro do Ultramar, Professor Catedrático da Universidade Técnica de Lisboa e Presidente do Conselho Nacional da Avaliação do Ensino Superior. O seu depoimento foi recolhido em CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (org.), *O Processo de Bolonha e os seus desenvolvimentos*, (Actas do Seminário realizado em 23 de Junho de 2008), Conselho Nacional de Educação, Lisboa, 2009, pp. 45-49.

para o problema de os cortes orçamentais, que considera necessários, causarem o desaparecimento de várias instituições.

Conclui dando nota de que a mobilidade faz parte do espaço de livre circulação, sendo as fronteiras meros apontamentos administrativos, pelo que o mercado das instituições se alarga a todo o espaço europeu, o que implicará o corte de alguns “ramos secos”.

Alberto Amaral⁵¹⁵

Em 2003, afirmava ao Boletim da SPQ:

“Eu sou um céptico dos acordos de Bolonha. Acho que os acordos de Bolonha não fazem muito sentido, quando durante muito tempo se fez a defesa que uma das riquezas das universidades europeias era a diversidade dos seus sistemas de ensino.

Temo que os acordos de Bolonha possam acabar, ou poderiam acabar, numa grande uniformização a nível europeu. Mas não vai acontecer. Estou convencido que os acordos de Bolonha não vão chegar ao fim. Há uma propaganda, um marketing, em torno de Bolonha de que tudo está a correr sobre esferas. Mas isso não corresponde à realidade. [...] (...)

[Tivemos] recentemente uma reunião em Milão, onde se concluiu que, por exemplo, na Alemanha só dois por cento dos alunos é que estão em cursos compatíveis com o processo de Bolonha. Porque o governo permite estarem os dois sistemas a funcionar em paralelo, numa mesma Universidade, e estas preferem o sistema tradicional ao método Bolonhês.” [...]

“(...) havia três ministros que estavam com problemas em casa, a França, a Itália e a Alemanha, e conjuntamente com a Inglaterra assinaram aquilo; o Inglês assinou porque julgou que era como o sistema inglês e achou piada ver os franceses e

⁵¹⁵ Alberto AMARAL foi Reitor da Universidade do Porto, Director do CIPES – Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior e Presidente do Conselho de Administração da A3ES – Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. O seu depoimento foi recolhido em quatro fontes: de uma entrevista ao Boletim da Sociedade Portuguesa de Química, nº 91, Outubro-Dezembro, Lisboa, 2003, pp. 13-20; da reportagem da RTP, feita nas IV Conferências de Outono, organizadas pela Universidade do Porto, sob o lema “A Construção da Europa do Conhecimento”, na sessão de 29 de Novembro de 2004, na Faculdade de Letras da Universidade do Porto, subordinada ao tema “*Avaliação das universidades à luz do Processo de Bolonha*”, disponível em [Processo Bolonha é antidemocrático - ex-reitor Universidade Porto \(rtp.pt\)](#), página consultada em 3 de Abril de 2024; em AMARAL, Alberto, *O processo de Bolonha: da harmonização à sintonização, passando pela convergência*, Revista Espaço Pedagógico (versão impressa), v. 22, nº 2, Passo Fundo, 2015, pp. 203-224; e em AMARAL, Alberto, *A Reforma do Ensino Superior Português*, em *Políticas de Ensino Superior – Quatro Temas em Debate*, CNE, Lisboa, 2008, pp. 16-37.

os alemães a assinarem aquilo; e os outros porque precisavam da desculpa europeia para implementar aquilo em casa. (...)

[É] possível olhar para o processo de Bolonha como uma forma de desresponsabilizar financeiramente o governo em relação ao ensino superior.” [...]

“[para termos um ensino superior ou pelo menos uma formação de qualidade] Três anos não são suficientes, não.”

“[em relação ao sistema europeu de créditos] Isso não aquece nem arrefece.”

[...] “O que é ridículo no meio disto tudo é que os alunos são cada vez menos móveis.” [...] “(...) a percentagem de alunos que é móvel na Europa é inferior à percentagem de alunos que era móvel na Idade Média. Porque na Idade Média havia muito mais razões para a mobilidade. As cadeiras eram todas iguais, em todas as faculdades o sistema de estudos era todo igual e a língua era a mesma. Havia muito mais uniformidade e, por haver poucas universidades, os alunos defendiam-se com a mobilidade”.

Porém, a seguir acrescenta, em manifesta auto-contradição:

“Eu temo que se levassem o processo de Bolonha até às últimas consequências iríamos acabar num sistema muito mais homogeneizado do que o que temos hoje.” “[é uma desvantagem]. Porquê [mais mobilidade]? Para ir a outro lado ver uma coisa igual? Aprópria fase de homogeneizar acaba por destruir a mobilidade.”

“Eu devo dizer que sou das pessoas que mais trabalha em avaliação [da Universidade].” [...] “(...) o que acho é que quanto mais trabalho nisso, mais cínico sou sobre os efeitos concretos da avaliação.”⁵¹⁶

Quanto à perda de diversidade nas Universidades europeias,

“a utilização das expressões “área Europeia” e “sistema Europeu” na mesma frase causa confusão quanto aos objectivos e a diferença não é meramente semântica, é uma diferença crucial. Como é evidente o estabelecimento de “um sistema Europeu de ensino superior” tem porventura conotações ainda mais uniformizadoras do que o termo maldito “harmonização”.

Ora, embora se saiba que os Ministros produzem documentos políticos e não artigos científicos, era de esperar alguma cautela na elaboração do documento, tanto mais que tinha havido o infeliz precedente da declaração da Sorbonne.”⁵¹⁷

Em 2004, na FLUP, considerava que o Processo de Bolonha, para harmonizar o ensino superior no espaço europeu, tem sido “profundamente antidemocrático”.

⁵¹⁶ A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior seria criada em 2007, sendo Alberto Amaral o primeiro Presidente do seu Conselho de Administração.

⁵¹⁷ AMARAL, Alberto, *O Processo de Bolonha*..., cit., p. 4.

“O que eu critico é que as universidades portuguesas se tenham deixado levar pelos funcionários de Bruxelas, que têm conseguido levar a sua agenda avante, contra a opinião dominante das universidades”⁵¹⁸.

“O Governo está a dormir, ao não ter ainda rejeitado o relatório da Comissão Europeia sobre a harmonização do ensino superior”, pois as propostas do relatório da Comissão Europeia (*Implementation of Education and Training 2010- Work Programme*) podem levar a que Portugal fique sem ensino superior, ao aconselhar os países mais atrasados da Europa a concentrarem-se no ensino primário e secundário, reservando o superior para os países mais avançados”.

Quanto à avaliação, disse que

“o sistema não convém às universidades de *élite*, que não estão interessadas em processos de avaliação orientados para requisitos mínimos, pelo contrário, pretendem critérios máximos de qualidade, o qual poderá ser conferido pela agência europeia, mediante um selo de qualidade”.

Refere também que, no final de cada ronda de negociações, as conclusões, elaboradas pelos altos funcionários comunitários, pareciam sempre apresentar algum progresso, apesar de ele, na verdade, não se ter verificado.

“Foi em seguida realizado um “Seminário de Validação” que teve lugar em Lisboa, de 8 a 10 de Fevereiro de 2001, no qual participaram 187 pessoas, das quais 66% representavam universidades membros da CRE. Este Seminário tinha por objectivo aprovar uma moção para ser apresentada na Convenção de Salamanca, da qual por sua vez saíria uma recomendação para os Ministros reunidos em Praga. (...)

[O] que se viu foi uma montagem em que só intervieram adeptos dos sistemas de acreditação. (...) [As] universidades sentiram-se de algum modo manipuladas e rejeitaram claramente o estabelecimento de um sistema de acreditação Europeu, manifestando ainda as maiores dúvidas sobre o valor acrescentado de processos de acreditação em termos de melhoria da qualidade.” (...)

“Em Salamanca repetiram-se os tiques antidemocráticos da reunião de Lisboa.” (...) “Será que a qualidade – ou ainda pior, a acreditação – vão ser o cavalo de Tróia do ensino superior? É possível evitar que se crie um sistema Europeu de acreditação que contribua para diminuir a diversidade dos sistemas Europeus?”⁵¹⁹

⁵¹⁸ “[A] tradição centralizadora da burocracia de Bruxelas sempre deixou pouco à vontade as universidades, pese embora a venerável protecção do princípio da subsidiariedade. (...) São conhecidas algumas normas de carácter uniformizador da burocracia Europeia, como as relativas à forma e tamanho dos pepinos, ao tamanho das laranjas, à capacidade mínima dos depósitos dos autoclismos, ou à qualidade da areia dos parques infantis, normas estas que produzem arrepios em qualquer académico” – *Idem*, pp. 2-3.

⁵¹⁹ *Idem*, pp. 7-8.

b) Uma síntese: texto e pretexto

Dos autores que citámos, só uma parte se centra, verdadeiramente, no texto da Declaração de Bolonha.

Sebastião Feyo de Azevedo, Manuel Pinto de Abreu e João Vasconcelos Costa canalizam a sua abordagem para o modo como o Estado e as academias deverão converter aquele instrumento de *soft-law* em direito positivo, embora o último dos autores incorra, ainda, numa interessante análise política de onde se destaca a avaliação das universidades (que a Declaração não diz como será feita) e a paridade entre ensino público e ensino privado, a qual o Autor, talvez ingenuamente, imagina que seria obtida quando o ensino privado alcançasse a autonomia do ensino público e não, certamente, quando este último perdesse a autonomia de que dispunha...

Alberto Amaral é o mais céptico. Olha para o Acordo como aquilo que ele, realmente, é: um documento político, feito por políticos, para uma execução política, não com os académicos, mas apesar deles.

Vítor Crespo, Marçal Grilo e Adriano Moreira, todos antigos governantes, os dois primeiros como ministros da educação, não pareciam entusiasmados com o processo que se anunciava, ainda que convictos da sua inevitabilidade. O antigo Presidente da Assembleia da República aflora, sem aprofundar, o papel cultural da Universidade e o surgimento de uma nova metodologia de ensino e aprendizagem.

Os demais autores (os que aqui referenciámos e muitos outros que, por economia, deixámos fora deste trabalho, mas também porque não traziam novidade em relação àqueles) desejam uma qualquer revolução, ora iluminista-liberal, como Manuel Costa Leite, ora socialista, como António Teodoro, mas uma revolução. Bolonha é o pretexto e o texto um pormenor.

A Declaração de Bolonha não adopta nem preconiza um conceito de Universidade, antes pressupõe as universidades em conformidade com as respectivas tradições. Os ministros que a assinam parecem, contudo, esperar (talvez com excessiva assertividade)

que as universidades europeias ajudem os governantes a construir um espaço comum de ensino superior que dê sequência ao Tratado da União Europeia assinado sete anos antes, pressentindo-se nesse desígnio um pendor federalista não totalmente assumido, como salienta Adriano Moreira.

O único momento em que às universidades é colocado um novo desafio é na parte em que a Declaração propõe a cooperação europeia na avaliação da qualidade. Isso leva-nos a pensar que os signatários, ainda que pretendendo forçar a adesão das universidades, não tinham em mente outro quadro se não aquele que eles próprios, também universitários, já conheciam.

Em reforço, vemos que o Ministro Marçal Grilo, outorgante português da Declaração, defende a libertação da Universidade relativamente ao Estado, libertação desde logo financeira, pois quem paga pode ter a tentação de querer mandar. Mas Marçal Grilo já não é ministro quando, no ano seguinte, o XIV Governo propõe à Assembleia da República o texto que viria a ser o da Lei nº 26/2000, de 23 de Agosto.

É difícil não concluir que os intervenientes discorreram sobre tudo o que pensavam acerca do ensino superior e sobre as Universidades, muito mais do que sobre a Declaração de Bolonha. É como se Bolonha tivesse sido, na verdade, o pretexto para se discutir a Universidade, mas discussão essa que, afinal, sempre poderia ter havido, mesmo sem Bolonha.

Parece evidente que, maioritariamente, os intervenientes renegariam muito do que disseram, caso fossem ouvidos passados 20 anos, pois Bolonha não trouxe a *Terra Prometida* do ensino universitário.

Ao contrário, como profetizara Alberto AMARAL, o processo foi conduzido à margem da Universidade e contra a Universidade. Perdeu-se a autonomia, não veio a

mobilidade⁵²⁰ e não se acrescentou qualidade. Para que serviu, então, em Portugal? É o que será tratado a partir do próximo capítulo.

⁵²⁰ A história do Programa ERASMUS é, porventura, o melhor exemplo do que afirmamos. Com raízes em 1973 e progressivamente aperfeiçoado até à sua plena institucionalização em 1987, permitiu a mobilidade de milhões de estudantes, sem Declaração de Bolonha e alheio à mesma quando ela surgiu. Capitalizar para o *Processo de Bolonha* os méritos do ERASMUS não tem assento na realidade. Para conhecer o Programa ERASMUS e a sua história, v. <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/pt-pt/about-erasmus/history-funding-and-future>, página consultada em 6 de Abril de 2024.

Capítulo D – O caso português – a “Reforma de Bolonha” na legislação nacional

1. O Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de Fevereiro⁵²¹ (princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior)

O preâmbulo do diploma, narrativo e descritivo, enquadra historicamente o *Processo de Bolonha*, salientando os seus aspectos políticos essenciais. Quase se pode conhecer a Declaração de Bolonha pela leitura deste preâmbulo. Note-se que parece não ter ocorrido ao legislador a ideia de que estava perante um mero documento político de carácter estratégico.

Ao contrário, a Declaração parece ter sido vista como tendo natureza dispositiva de aplicação imediata, à maneira de um regulamento comunitário, ou, no mínimo, como uma directiva apenas a carecer da obrigatória transposição. Confirma assim a ideia de que estamos perante um instrumento de *soft-law*.

Além de *transpor* integralmente a Declaração, este decreto-lei traz algumas inovações de que destacamos a adopção de uma escala europeia de comparabilidade de classificações, a partir do artigo 18º, escala que nos parece uma das mais relevantes novidades introduzidas no ordenamento, por pretender trazer justiça equitativa ao sistema de ensino superior, não apenas no plano europeu (que é a motivação do preceito) mas no plano interno.

De resto, o diploma integra-se perfeitamente naquele que era, à data, o sistema de ensino superior nacional, revogando apenas o Decreto-Lei nº 173/80, de 29 de Maio (por razões lógicas, pois esse regulava o sistema de créditos) e um artigo do Estatuto da Instrução Universitária⁵²² anterior ao Estado Novo, mas apenas por causa da menção qualitativa das classificações finais, agora regulada no artigo 17º do novo diploma⁵²³.

⁵²¹ Alterado pelo Decreto-Lei nº 107/2008, de 25 de Junho (altera o artigo 6º).

⁵²² Decreto nº 18717 – Diário do Governo, I série, nº 178, de 2 de Agosto de 1930.

⁵²³ A Associação Europeia das Universidades, em documento orientador, classifica o nível de conhecimentos dos alunos em *Excelente*, *Muito Bom*, *Bom*, *Satisfatório* e *Suficiente* – esta escala qualitativa

Este aspecto parece-nos particularmente importante, revelador, a um tempo, de que nem a Declaração de Bolonha surgia como uma anomalia disfuncional no quadro nacional nem o ensino superior português se apresentava carecido de revoluções.

2. A reforma de todo o quadro legal do ensino superior operada pelo XVII Governo Constitucional, designadamente, o novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro

a) Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março⁵²⁴ (regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior)

deveria ter sido adoptada plenamente pelo legislador português no Decreto-lei n.º 42/2005, de 22 de Fevereiro, o que resultaria na divisão da menção *Suficiente* (classificação de 10 a 13 valores) em *Satisfatório* (12 a 13 valores) e *Suficiente* (10 a 11 valores).

⁵²⁴ Não se espera que a vida de um diploma, se for longa, seja isenta de alterações, supressões, aditamentos. Porém, um decreto-lei que, em 18 anos, teve 210 modificações, repartidas por seis diplomas, parece ter um problema genético. Sem mais comentários, são as seguintes:

Pelo Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de Junho

artigos alterados: 14º; 26º; 38º; 45º; 49º; 67º; 69º; 71º; 72º; 73º; 74º; 77º; 80º; 83º.

artigos aditados: 46º-A; 46º-B; 46º-C; 74º-A.

Pelo Decreto-Lei n.º 230/2009, de 14 de Setembro

artigos alterados: 31º; 33º; 34º; 35º; 38º; 49º; 50º.

Pelo Decreto-Lei n.º 115/2013, de 7 de Agosto

artigos alterados: 3º; 6º; 14º; 16º; 20º; 22º; 26º; 29º; 33º; 34º; 39º; 41º; 42º; 43º; 45º; 46º-A; 49º; 50º; 52º; 53º; 54º; 55º; 57º; 59º; 60º; 75º; 76º; 80º.

artigos aditados: 45º-A; 45º-B; 54º-A; 59º-A; 60º-A; 76º-A; 76º-B; 76º-C; 79º-A; 79º-B; 79º-C; 80º-A; 80º-B.

artigos revogados: 34º, n.º 2, c); 42º, b); 43º, n.º 1; 47º; 55º, n.º 2; 61º; 62º; 63º; 64º; 65º; 66º; 66º-A; 67º; 68º; 69º; 71º; 72º; 73º; 74º; 74º-A; 77º; 83º; 84º, n.º 2.

Pelo Decreto-Lei n.º 63/2016, de 13 de Setembro

artigos alterados: 1º; 3º; 4º; 12º; 14º; 16º; 22º; 24º; 26º; 27º; 30º; 34º; 36º; 38º; 41º; 42º; 43º; 45º; 45º-B; 46º-A; 48º; 49º; 50º; 51º; 54º-A; 57º; 59º; 60º; 75º.

artigos aditados: 40º-A a 40º-AD; 49º-A; 51º-A.

artigos revogados: 34º, n.º 4; 39º; 40º; 56º; 82º.

Nota: são feitas alterações sistemáticas com a introdução de uma nova secção.

Pelo Decreto-Lei n.º 65/2018, de 16 de Agosto

A análise que se segue incide sobre a redacção original do diploma, procurando compreender o seu espírito, designadamente a racionalidade que norteou a sua elaboração e a lógica interna da sua sistematização. Julgamos inoportuno e inútil, salvo em relação a alguma regra que, pontualmente, o justifique, tentar encontrar o sentido de duzentas e dez alterações de uma lei que, na primeira versão, tinha oitenta e cinco artigos.

No preâmbulo, o legislador recorda-nos as alterações introduzidas na Lei de Bases do Sistema Educativo, pela Lei nº 49/2005, de 30 de Agosto⁵²⁵, das quais apenas destacamos a referência à “transição de um sistema de ensino baseado na ideia da transmissão de conhecimentos para um sistema baseado no desenvolvimento de competências”.

Esta, pela leitura que fomos fazendo de comentários diversos, parece ser uma questão paradigmática e não meramente apendicular, pois é retomada no mesmo preâmbulo, mais à frente, quando, referindo os *descritores de Dublin*⁵²⁶, o legislador reforça a centralidade do desenvolvimento de competências pelos próprios alunos, especialmente em Portugal, sem, todavia, chegar a elucidar o motivo de tal importância,

artigos alterados: 1º; 3º; 4º; 6º; 14º; 16º; 18º; 19º; 20º; 21º; 22º; 26º; 27º; 29º; 30º; 31º; 33º; 34º; 38º; 40º-B; 40º-E; 40º-H; 40º-I; 40º-T; 40º-U; 40º-V; 41º; 42º; 43º; 45º; 45º-A; 46º-A; 46º-C; 48º; 49º; 49º-A; 54º-A; 57º; 60º; 76º-B; 76º-C; 80º-B.

artigos aditados: 4º-A; 38º-A; 46º-D; 51º-B; 55º-A.

artigos revogados: 6º, nº 4; 16º, nº 4 e nº 7; 21º, nº 2; 29º, nº 4.

Pelo Decreto-Lei nº 27/2021, de 16 de Abril

artigos alterados: 21º; 22º; 41º.

artigos revogados: 45º, nº3.

⁵²⁵ A Lei nº 49/2005, de 30 de Agosto, contém um erro formal deplorável, pois as alterações introduzidas na Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, não estão correctamente reflectidas na republicação (note-se que a republicação tem, ao contrário do que supôs o legislador, carácter meramente declarativo, não constitutivo – as regras formais da publicação, identificação e formulário dos diplomas constam na Lei nº 74/98, de 11 de Novembro, alterada por Lei nº 2/2005, de 24 de Janeiro, Lei nº 26/2006, de 30 de Junho, Lei nº 42/2007, de 24 de Agosto, e Lei nº 43/2014, de 11 de Julho).

⁵²⁶ Sobre os “Descritores de Dublin”, LOURTIE, Pedro, *Quadro Europeu de Qualificações e Acesso às Profissões*, em *O Processo de Bolonha e seus Desenvolvimentos (Actas do Seminário realizado em 23 de Junho de 2008)*, Conselho Nacional de Educação (org.), Lisboa, 2009, pp. 113-130.

nem mesmo, o que já não seria mau, em que consiste exactamente essa indispensável mutação⁵²⁷.

Em seguida, o preâmbulo esclarece-nos acerca do tempo de duração dos cursos, das excepções à regra dos três anos que podem justificar-se, concluindo que a “adopção de formações artificialmente longas (...) não é naturalmente aceitável (...) e sem prejuízo da autonomia das instituições, a fórmula de financiamento terá em consideração as durações europeias de referência”⁵²⁸. Ainda no preâmbulo, menciona-se a subordinação do processo de acreditação a princípios gerais, contidos no título III.

Na parte dispositiva, o decreto-lei retoma os conceitos fundamentais já constantes na Lei de Bases e no Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de Fevereiro, seguindo-se uma descrição de objectivos, saberes e competências, assim como dos graus e diplomas concedidos pelos estabelecimentos de ensino superior, temáticas que se estendem até ao artigo 43º, deixando-se ainda em reserva estatutária e regulamentar dos próprios estabelecimentos o desenvolvimento desses preceitos.

Os primeiros trinta e oito artigos são dedicados à definição de conceitos e à explicação dos requisitos a que se sujeita a concessão de graus académicos. Embora a terminologia usada no diploma seja maioritariamente semelhante ou igual à geralmente usada anteriormente, o legislador parece querer atribuir-lhe um significado específico, a tal se devendo, parece-nos, a esforçada minúcia descritiva usada em cada uma das noções e definições, o que torna o diploma muito técnico e avesso, nesses artigos iniciais, a liberdades hermenêuticas.

O título III, a partir do artigo 52º, é inteiramente dedicado à acreditação e entrada em funcionamento dos ciclos de estudos. Não é nova, no ordenamento nacional, esta

⁵²⁷ Investigámos. Sem êxito. Sobre esta linguagem vazia e pretensamente *intelectual*, v., por todos, CRATO, Nuno, *O «Eduquês» em Discurso Directo – Uma Crítica da Pedagogia Romântica e Construtivista*, 13ª edição, Gradiva, Lisboa, 2011, em especial, pp. 75 e seguintes, quanto ao “desenvolvimento de competências”.

⁵²⁸ Presumimos, *iuris tantum* por cautela, que a “referência” são os signatários da Declaração da Sorbonne...

prerrogativa de uma entidade externa ao estabelecimento de ensino autorizar o funcionamento de cursos conferentes de grau; estava prevista na alínea c) do artigo 9º do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro. Agora, porém, essa dependência do estabelecimento relativamente a um organismo administrativo passa a afectar não apenas as instituições de iniciativa privada, mas também as criadas pelo Estado – as universidades do Estado viram assim extinta a autonomia pedagógica prevista no, ora revogado, artigo 7º da Lei nº 108/88, de 24 de Setembro.

De resto, este diploma é rigoroso e pormenorizado na definição dos requisitos para a acreditação, como o é quanto ao que se deve considerar um ciclo de estudos, de 1º, 2º ou 3º ciclos, ou dos recursos humanos e materiais que os estabelecimentos devem possuir. De facto, entrando no Título III, situamo-nos na acreditação e entrada em funcionamento dos ciclos de estudos.

O artigo 52º, na sua versão original, anunciava a acreditação de um ciclo de estudos como mera verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua criação e funcionamento, sendo tal acreditação condição sem a qual não poderia um ciclo de estudos entrar em funcionamento, ou um estabelecimento iniciar a sua actividade, conforme artigos 54º e 55º. O artigo 57º explicava, então, quais são os requisitos gerais e especiais para a acreditação dos ciclos de estudos, concluindo-se, pela conjugação desse artigo com o já mencionado artigo 52º, que a acreditação consistia numa verificação da conformidade cartular, do projecto apresentado, a uma tabela legalmente expressa e exhaustiva de exigências formais e de recursos materiais e humanos.

Tanto a acreditação como a sua recusa eram, portanto, actos legalmente vinculados, dependentes dos administrados, muito mais que da Administração Pública, pois a esta apenas caberia, sem margem discricionária, a rigorosa aplicação da norma aos factos. Digamos, mera subsunção⁵²⁹.

⁵²⁹ Já atrás demos conta do entendimento em que nos revemos perante o valor metodológico da palavra “subsunção”. Mas, se a entendermos como um mecanismo de defesa dos cidadãos contra a

Entendeu o legislador cometer a tarefa de verificar os requisitos exigidos para a criação e funcionamento dos ciclos de estudos a uma entidade administrativa de regime próprio, como se lia no nº 1 do artigo 53^{o530}.

Nesse mesmo número, na versão original, informava-se que a verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a criação e funcionamento dos ciclos de estudos se haveria de concretizar em termos fixados pelo diploma normativo que viesse a criar a entidade administrativa a que seria cometida aquela missão; e, no nº 4 desse artigo 53º, determinava-se que a verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a criação e funcionamento dos ciclos de estudos (entenda-se, os do artigo 57º) se realizaria no respeito da autonomia científica e pedagógica dos estabelecimentos de ensino superior, mas em termos que só ficariam definidos no diploma normativo que criasse essa mesma entidade administrativa.

Ora, as alterações posteriores deste decreto-lei, integrando já o que resultou da criação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, pelo Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro, e, mais importante, das normas produzidas pela própria Agência, acabam por mudar a feição da acreditação, a qual deixa de ter a sua sede na lei, transferindo-se para critérios extra-legais⁵³¹.

A norma do artigo 58º estabelece que a acreditação é intransmissível. Mas, consistindo a acreditação, conforme artigo 52º, na verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a criação e funcionamento de um ciclo de estudos, ela é pertença da entidade verificadora e não da entidade verificada. Não se percebe, então, em que consiste a intransmissibilidade da acreditação. Talvez o legislador pretendesse dizer que a actividade de verificar não é transmissível, ou seja, que a entidade administrativa que

criatividade abusiva da Administração Pública na restrição de direitos fundamentais (*maxime*, direitos, liberdades e garantias), talvez possamos, ainda, atribuir-lhe algum préstimo..

⁵³⁰ Na versão original. A partir do Decreto-Lei nº 115/2013, de 7 de Agosto, passou a referir a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, entretanto criada.

⁵³¹ Já o disséramos na Parte II, a propósito dos *standards* e *guidelines*. E voltaremos ao tema no próximo capítulo desta Parte III.

procede à acreditação não pode substabelecer as suas prerrogativas. Se for esse o sentido, é, no mínimo, uma norma estranha, de que não encontramos caso semelhante no ordenamento.

A não ser assim, conclui-se que a norma do artigo 58º pretende condicionar a liberdade das entidades *verificadas*, impedindo-as de transmitirem aquilo que, pela lógica ou pelo senso comum, não sendo um título ao portador, é insusceptível de ser transmitido. Nesse caso, é uma norma inútil. Mas proíbe, predicado que parece sobressair na semântica legislativa.

b) Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto⁵³² (regime jurídico da avaliação do ensino superior)

Constitui objecto desta lei aprovar o regime jurídico da avaliação da qualidade do ensino superior. Julgamos pertinente salientar a definição de parâmetros de avaliação da qualidade, no artigo 4º, a melhoria da qualidade das instituições de ensino superior e o desenvolvimento de uma cultura institucional interna de garantia de qualidade, na alínea a), do artigo 5º, a obrigatoriedade da avaliação da qualidade, nos artigos 6º, 8º e 20º⁵³³, e o monopólio da avaliação da qualidade, no artigo 11º (aliás, monopólio já previsto no artigo 53º, do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março). Na alínea a), do artigo 5º, fica esclarecido que, dos objectivos da avaliação da qualidade, faz parte proporcionar a melhoria da qualidade das instituições de ensino superior.

A avaliação externa é realizada pela Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior⁵³⁴ (artigo 11º) e a recusa de sujeição a avaliação externa determina o cancelamento da acreditação dos ciclos de estudos.

⁵³² Alterada pela Lei nº 94/2019, de 4 de Setembro (altera os artigos 3º; 4º; 5º; 12º; 16º; 17º).

⁵³³ O legislador dispõe que a avaliação é condição da acreditação e que esta é condição do reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, o que se confirma na alínea a), do nº 2, do artigo 15º.

⁵³⁴ Este nome não ficou, acabando por ser substituído por outro ligeiramente menos pomposo.

c) **Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro**⁵³⁵ (regime jurídico das instituições de ensino superior)

Esta lei contém o regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES) e é o diploma central da reforma iniciada em 2006⁵³⁶.

Logo no artigo 2º, a Lei define a missão do ensino superior. No nº 3 desse artigo faz-se referência à mobilidade de estudantes e diplomados no espaço europeu de ensino superior, referência repetida no artigo 16º. E por aqui se fica a mobilidade.

Em termos genéricos, pode dizer-se que o diploma dedica os primeiros trinta artigos à definição e caracterização dos estabelecimentos de ensino superior bem como à sua relação abstracta com o Estado. E nisso é verdadeiramente inovador. Na verdade, se as universidades não tivessem uma história de mais de nove séculos (referimo-nos às universidades que conhecemos ou do modo como as conhecemos), bem poderia começar agora a sua história, pois o RJIES veio ensinar aos académicos, e aos cidadãos em geral, o que são, para que servem, quando devem existir, quando devem desaparecer as universidades, enfim, tudo aquilo que importa a quem queira saber tudo sobre esse assunto. Parece um verdadeiro manual, mas tem uma particularidade: é uma lei. Onde,

⁵³⁵ Alterada pela Lei nº 36/2021, de 14 de Junho (altera o artigo 33º), pelo Decreto-Lei nº 10/2023, de 8 de Fevereiro (altera os artigos 117º, 123º, 127º), e pela Lei nº 16/2023, de 10 de Abril (altera o artigo 7º)

⁵³⁶ A proposta de lei, que viria a ser aprovada como RJIES, foi apresentada publicamente, em sessão presidida pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior, José Mariano Gago, na Reitoria da Universidade do Porto, por Vital Moreira, um dos seus autores materiais – cf. SILVA, Elsa Costa e, *Fundações no superior só para escolas ricas*, Diário de Notícias, 23-7-2007; LOBO, Andreia, *A procura de um modelo de autonomia e governo para o ensino superior em Portugal*, EDULOG – Fundação Belmiro de Azevedo – 15-3-2023, disponível em <https://www.edulog.pt/artigos/em-analise/procura-de-um-modelo-de-autonomia-e-governo-para-o-ensino-superior-em-portugal>, página consultada em 4 de Agosto de 2023; OLIVEIRA, Pedro, *RJIES: que caminho de mudança?*, Le Monde diplomatique, edição de Março de 2023, disponível em <https://pt.mondediplo.com/2023/03/rjies-que-caminho-de-mudanca.html>, página consultada em 3 de Abril de 2023; e SERRA, Catarina, *O Novo Modelo aplicável às Universidades e às Escolas – As Fundações Públicas com regime de Direito Privado: regime jurídico desconhecido... ou simplesmente temido?*, Themis – Revista da Faculdade de Direito da UNL, separata, Ano IX, nº17, Lisboa, 2009, p. 77.

ou a Universidade é o que doravante o legislador explica e manda, ou não será coisa alguma que possa existir sob o império da lei.

É duplamente relevante o artigo 9º. Desde logo, porque, após caracterizar as “instituições de ensino superior públicas [como] pessoas colectivas de direito público” (nº 1), sujeita-as “ao regime aplicável às demais pessoas colectivas de direito público de natureza administrativa, designadamente à lei quadro dos institutos públicos, que vale como direito subsidiário” (nº 2), aspecto a que voltaremos ainda neste capítulo e no próximo. Mas também porque, no nº 2 e no nº 6, atribui ao RJIES o valor de *lei especial*, o que decerto seria dispensável pois o valor de tal determinação é nulo. As categorias normativas são as do artigo 112º, da CRP, e “nenhuma fonte pode dispor do seu próprio regime jurídico arrogando-se um valor que constitucionalmente não tem”⁵³⁷.

No título II, trata-se da forma e do procedimento de criação dos estabelecimentos de ensino, assim como dos respectivos requisitos. É de notar que o artigo 39º estabelece uma importante inovação que é a igualdade de requisitos para estabelecimentos públicos e privados. Na verdade, como já vimos no Capítulo B desta Parte III, a Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, consagrava a autonomia universitária.

Em contraponto, o Decreto-Lei nº 100-B/85, de 8 de Abril, e os estatutos do ensino superior particular e cooperativo que se seguiram determinavam a sujeição dos estabelecimentos privados às decisões administrativas do Governo. O artigo 39º do RJIES veio pôr termo a essa duplicidade de regimes, pois o Estado passou a tratar uns e outros como se fossem todos privados, nos termos, então formalmente revogados mas logo substantivamente repristinados e alargados, do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo.

⁵³⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit. p. 1068. Acrescente-se que “lei geral” e “lei especial” são construções dogmáticas cuja importância não sai reforçada, nem diminuída, da menção constante no nº 3, do artigo 7º, do Código Civil. As leis, supomos, não servem para fazer doutrina.

Ainda no mesmo título, mas noutro capítulo, tratam-se os ciclos de estudos. Do muito que, noutro contexto, poderia dizer-se, cingimo-nos, por agora, a dar nota do papel desempenhado pela Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior⁵³⁸ no procedimento de autorização dos ciclos de estudos.

Particularmente interessante é o título III, dedicado à organização e gestão das instituições de ensino superior públicas. O artigo 65º afirma que as instituições de ensino superior públicas adoptam, nos termos da lei, o modelo de organização institucional e de gestão que considerem mais adequado; e o artigo 66º proclama a autonomia estatutária, para, de seguida, o artigo 67º definir a estrutura substantiva dos estatutos, especificando-se que os mesmos devem regular, entre outros aspectos, as atribuições da instituição, a estrutura dos órgãos de governo e de gestão, as competências orgânicas e o regime de autonomia das unidades orgânicas. Segue-se, nos artigos 70º a 75º, a autonomia académica, que se manifesta como autonomia cultural, científica, pedagógica e disciplinar⁵³⁹.

⁵³⁸ No nº 3, do artigo 61º, e no nº 2, do artigo 63º.

⁵³⁹ Sendo a autonomia universitária um tema central no debate sobre a liberdade de aprender e ensinar, a ela vamos voltar com frequência. Não é pacífico o alcance dessa autonomia, desde logo quanto à eventual existência de uma *reserva de lei*. Assim, em MIRANDA, Jorge, *Sobre o governo das Universidades Públicas*, conferência na Universidade do Porto, em 8 de Março de 2012, disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1120-2441.pdf>, página consultada em 11 de Fevereiro de 2021, p. 12, podemos ler: “A autonomia equivale a um verdadeiro direito fundamental das Universidades; significa a tradução, em termos institucionais, da liberdade de aprender e ensinar do art. 43º, da liberdade de criação cultural do art. 42º e da liberdade de criação e investigação científica do art. 73º, nº 4. É certo que o art. 76º, nº 2 declara a autonomia, nos termos da lei. Tal não envolve, porém, um reenvio ou uma devolução. A autonomia possui um alcance prescriptivo imediato”. Mas esta afirmação não gera consenso. No *Parecer nº 74/2002*, da Procuradoria Geral da República, disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/861>, página consultada em 28 de Março de 2024, citando J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição revista, Coimbra Editora, 1993, anotação IV ao artigo 76.º, pode ler-se que “[a] Constituição remete para a lei (reserva de lei) os termos de concretização da autonomia das universidades. A esta exigência respondeu a Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro, que define e desenvolve os vários níveis ou componentes da autonomia”. Numa posição intermédia, mas talvez aproximada ao sentido apontado por Jorge Miranda, escreve COUTINHO, Luís Pereira, *Problemas relativos à natureza jurídica das Universidades e das Faculdades*, Lisboa, sd, disponível em <https://www.icjp.pt/content/problemas-relativos-natureza-juridica-das-universidades-e-das-faculdades>, página consultada em 13 de Abril de 2021, que “o legislador [encontra-se] obrigado ao respeito pela autonomia universitária quando elabora a lei prevista no artigo 76.º, n.º 2, da Constituição (lei que presentemente corresponde ao RJES)”.

Entrando no capítulo que versa sobre governo próprio e autonomia de gestão das instituições de ensino superior públicas, seguem-se, do artigo 76º ao artigo 137º, sessenta e dois extensos artigos em que o legislador define pormenorizadamente todos os aspectos da vida interna de cada instituição, chegando ao ponto de balizar o número de representantes das unidades de investigação na composição do Conselho Científico, ou de atribuir competência ao Conselho Pedagógico para se pronunciar sobre o calendário lectivo.

Há, ainda, o regime fundacional. O nº 4, do artigo 129º, faz depender do Governo a criação das fundações, o que constitui uma restrição injustificada da autonomia das universidades públicas. Logo a seguir, o nº 5, do mesmo artigo, permite que as unidades orgânicas das universidades tomem autonomamente a decisão de passar ao regime fundacional, o que parece implicar o risco de implosão das universidades públicas⁵⁴⁰, tanto mais quanto é desvalorizado o “parecer da instituição”, previsto na alínea c), do nº 7 (aliás, parece mesmo irrelevante), sendo a decisão do Governo, no fim, um acto discricionário.

Ainda sobre o regime fundacional, entendendo-se que as IES privadas já nele podem participar, *ex vi* nº 6, do artigo 129º, parece-nos que deveria essa possibilidade estender-se à previsão do nº 9, que restringe o envolvimento privado às “instituições de investigação e desenvolvimento”.

Neste regime fundacional, a administração pertence (indirectamente, entenda-se) ao Governo da República⁵⁴¹, através de um conselho de curadores por si nomeado (artigo 131º), ao qual se comete, ainda, a homologação da eleição do Reitor, bem como nomeação e a exoneração do Conselho de Gestão (nº 2, do artigo 133º).

⁵⁴⁰ Cf. SERRA, Catarina, *O Novo Modelo ...*, cit., p. 100.

⁵⁴¹ COUTINHO, Luís Pereira, *Problemas relativos à natureza jurídica ...*, cit., salienta que “... o conselho de curadores chega a poder intervir em matéria científica e pedagógica”, recomendando “uma interpretação conforme à Constituição que garanta a dimensão organizatória das liberdades académicas”.

Quanto à organização e à composição dos órgãos, a apetência regulamentadora atinge o paroxismo⁵⁴², não deixando margem, em termos razoáveis, para que as instituições definam o seu modo próprio de existirem.

A composição do Conselho Geral (artigo 81º) parece, quanto ao número de membros, tirada à sorte, sem critério; e, nas competências (artigo 82º), é, no mínimo, estranho que a criação, transformação ou extinção de unidades orgânicas – alínea c), do nº 2 –, matéria esta de carácter científico-pedagógico, seja precedida de um parecer a elaborar pelos membros externos do próprio Conselho. Esse órgão integra 30% de pessoas externas à instituição (alínea b), do nº 5, do artigo 81º). Mas as pessoas externas à instituição, as quais, nos termos da alínea c), do nº 2, do artigo 81º, são “personalidades... de reconhecido mérito”, não representam “grupos nem interesses sectoriais” (nº 9), o que exclui sindicatos, associações empresariais, ordens profissionais ou quaisquer outras agremiações de interesses.

Ora, a não ser que se interprete a norma no sentido de a pertença a tais entidades não ser relevante, por não ser nessa qualidade que é dirigido o convite para membro do Conselho Geral — interpretação muito forçada, mas possível, ao menos na *mens legislatoris*... —, os membros externos só podem ser pessoas de pouca importância ou aposentadas. Seja como for, a desajeitada formulação legal desqualifica a participação dos membros externos.

A figura do reitor parece estar em declínio, constituindo o RJIES um, talvez já tardio, epitáfio. O reitor deveria ser o rosto da instituição, no plano simbólico e na condução dos assuntos académicos. A possibilidade, prevista no nº 3, do artigo 86º, de o reitor ser estranho à instituição tem a mesma medida da possibilidade de a instituição ser estranha ao reitor. Porém, a redacção do preceito – “[podem] ser eleitos reitores de uma universidade professores e investigadores da própria instituição ou de outras instituições,

⁵⁴² Já em crítica à Lei nº 108/88, de 24 de Setembro (diploma, aliás, muito menos prolixo), AMARAL, Alberto, *Managerialismo e Governação*..., cit., aponta que “[um] erro da lei é tentar impor um modelo de governo a todas as instituições, sem respeito pelas suas características próprias”.

nacionais ou estrangeiras, de ensino universitário ou de investigação” – merece um juízo mais severo: o reitor pode ser alguém que nunca teve diante de si uma turma, sendo, portanto, além de alheio à instituição e ao país, alheio ao processo ensino-aprendizagem⁵⁴³.

O título V, a partir do artigo 147º, trata da avaliação e acreditação, fiscalização, tutela e responsabilidade das instituições de ensino superior. Trata-se de matérias nucleares em todo o sistema resultante desta reforma legislativa, mas que não consome tantos artigos quantos a sua importância faria supor, em especial a avaliação e a acreditação, talvez porque são objecto de outros diplomas legais, cabendo-lhes então aqui apenas o artigo 147º, o qual prescreve a obrigação de as instituições de ensino superior estabelecerem mecanismos de auto-avaliação, sendo que sempre estarão sujeitas ao sistema nacional de acreditação e de avaliação.

Diga-se que o Conselho Nacional de Educação emitiu um parecer⁵⁴⁴ sobre o projecto de Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior, apresentado pelo Governo como proposta de Lei. É dele que retiramos algumas passagens:

“(…) consagra uma excessiva intervenção ou dirigismo do Estado, cerceadora da autonomia estatutária e organizatória, bem como administrativa e financeira (...)

(...) recorde-se o grande consenso nacional traduzido na unanimidade de 1988 sobre a Lei da Autonomia Universitária (...) [A] diferença básica está em considerar a universidade como uma instituição, ou como um serviço: no primeiro caso, que corresponde a uma visão essencial na história do mundo ocidental, trata-se de uma realidade sociológica, afirmada na longa História portuguesa, que manteve a identidade, a autoridade, e a independência, ao mesmo tempo que renovou o ensino, as teorias e as doutrinas; no segundo caso, ou por atitude originária do poder estabelecido, ou por desvios dos tipos de regência política, de facto tende-se para o modelo da escola de quadros, subordinada aos ideologismos ou aos iluminismos ocasionalmente dominantes.

A concepção da Constituição Portuguesa, ao mesmo tempo herdeira de uma das tradições universitárias mais antigas do ocidente e correctora de desvios anteriores

⁵⁴³ Não temos conhecimento de ter sido eleito algum Reitor que não seja docente ou que, por ser estrangeiro, desconheça a Universidade Portuguesa. Isso não atenua o problema. A crítica dirige-se à lei e não à prática das instituições.

⁵⁴⁴ Parecer nº 6/2007 do Conselho Nacional de Educação, publicado no Diário da República nº 188, 2ª série, de 28 de Setembro de 2007.

que eliminou, é profundamente humanista, e por isso institucionalista (...). [As] intervenções reguladoras do poder legislativo português, na perspectiva institucionalista, foram uma garantia contra a simplicidade do modelo pombalino que resolve os problemas pela extinção, e contra o modelo desconstrutivista que promove os incentivos à dissolução da universidade institucional.

A autenticidade do modelo constitucional português impõe atenção à realidade institucionalista, que não é conservadorismo, ou defesa de ilegítimos interesses estabelecidos, antes é a firme defesa dos patrimónios adquiridos, da sua vivificação e da racionalidade da mudança contra os iluminismos”.

Este parecer, inspirado por uma ideia cultural e tradicional de Universidade, encontra parcial correspondência na crítica de Jorge MIRANDA, que considera que o RJIES viola a autonomia universitária, sendo, portanto, inconstitucional, parecer que já expendera, em 2007, na audição parlamentar promovida pela Comissão de Educação da Assembleia da República, vendo a reserva estatutária como insuficiente:

“O que se deixa para os estatutos é, ao fim e ao resto, pouco e complementar – o que significa atacar-se o conteúdo essencial ou o sentido útil da norma do art. 76º da Constituição, consagradora como disse de uma verdadeira reserva de estatuto; e, portanto, ultrapassar-se a fronteira da inconstitucionalidade.”⁵⁴⁵

Mas, em contraponto, Vital MOREIRA⁵⁴⁶, depois de afirmar que “o nosso sistema de ensino superior (universidades e escolas politécnicas) precisa de uma profunda reforma”, defende a “universidade-fundação” e critica o actual

“sistema de governo (...) vigente entre nós, baseado no autogoverno dos estabelecimentos (...) – pois o autogoverno das universidades não está expressamente garantido na Constituição, que se limita a garantir um princípio da participação de professores e estudantes”.

E acrescenta:

“é fácil antecipar que esta é provavelmente a reforma que suscitará mais resistências, quer por parte dos professores, quer por parte dos estudantes, sempre em

⁵⁴⁵ MIRANDA, Jorge, *Sobre o governo...*, cit., pp. 16-17. E acrescenta: “Ainda outras críticas que formulava em 2007 e formulo ainda hoje respeitavam: – A abolição do Senado como órgão de existência necessária; – À concentração de poderes num Conselho Geral, de âmbito restrito e com 30%, pelo menos, de elementos estranhos à Universidade, e sem distinguir funções académicas e estratégicas; – À diarquia presidente do Conselho Geral-Reitor; – À muito indirecta legitimação democrática do Reitor; – À desvalorização da participação dos estudantes e dos funcionários não docentes; – À concentração de poderes no Director, admitindo-se até a acumulação com a presidência do Conselho Científico; – Em contrapartida, à atribuição ao Conselho Pedagógico, paritário, do poder de aprovação do regulamento de avaliação dos estatutos; – A nomeação, nas Universidades fundações públicas de Direito privado, dos curadores pelo Governo.” – *Idem*, pp. 17-18.

⁵⁴⁶ MOREIRA, Vital, *Uma revolução no ensino superior?*, Público, 19-12-2006.

nome da ‘autonomia democrática’ das universidades e demais escolas do ensino superior”.

A polémica não fica por aqui. Parece estar, de facto, em causa a autonomia universitária. Ou talvez não esteja, dependendo de quem comenta, porque, na verdade, o problema talvez esteja em perceber o que é a *autonomia universitária*⁵⁴⁷.

Diz, ainda, Jorge MIRANDA, tocando agora no problema central dos vários sentidos atribuíveis à autonomia aparentemente garantida no nº 2, do artigo 76º, da CRP⁵⁴⁸:

“O papel da lei tem de ser visto do seguinte modo:

1) A lei não pode, em caso algum, afectar o conteúdo essencial da autonomia, em todas as suas vertentes – vale o princípio do artigo 18º, nº 3 da Constituição;

2) No tocante à autonomia científica e pedagógica, no art. 76º, nº 2, a lei pode regulamentar, por exemplo, a carreira e os graus académicos, não mais do que regulamentar, densificar, garantir;

3) Já no tocante à autonomia administrativa e à financeira – instrumentais em relação às primeiras – a lei tem necessariamente uma função conformadora mais extensa, sobretudo quando vise instituições estatais (por ter de as correlacionar com a Administração pública em geral e com o seu regime financeiro).”

Ora, parece que esta perspectiva assentava bem no quadro da revogada Lei nº 108/88, de 24 de Setembro (Autonomia Universitária), pois

“[não] obstante a eventual controvérsia doutrinal que envolve as universidades públicas quanto à sua qualificação (...), a verdade é que a autonomia universitária assume, desde a Lei Constitucional nº 1/82, dignidade de garantia constitucional. (...) A Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, ao concretizar o preceito constitucional, veio conferir às universidades ampla autonomia, ‘estatutária,

⁵⁴⁷ O antigo Reitor da Universidade de Lisboa, BARATA-MOURA, José, *Comunicação proferida na Conferência Inaugural da 6.ª Conferência FORGES – «Para que(m) servem a Universidade e as instituições do Ensino Superior? Balanços, proposições e desafios acerca do papel das IES no século XXI»*, realizada na Universidade Estadual de Campinas (Brasil), a 28 de Novembro de 2016, publicada pela Revista FORGES – Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa, número especial, 2020, p. 57, afirmava: “Com exigência bem entendida, e consequentemente praticada, a *autonomia* da Universidade – enquanto solo *ontológico* em que o seu a-fazer radica – é suposto, e alicerce, da própria *responsabilidade* social pela cultura dos saberes, e pela educação superior dos membros da comunidade. Só dando-se um destino, na lavrança que lhe incumbe, pode a Universidade – certamente que em concertação com os poderes políticos democraticamente instituídos, e com os legítimos interesses de outras forças sociais – contribuir *estrategicamente* (e não apenas ao sabor da *imediatez* convertida em figurino) para uma construtura conjunta dos alçados da nossa destinação colectiva.”

⁵⁴⁸ MIRANDA, Jorge, *Sobre o governo...*, cit., pp. 12-13.

científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar’ (cfr. nº 1 do artigo 3º)”⁵⁴⁹.

Esta indeterminação da autonomia universitária encobre o problema central: a Universidade, enquanto espaço de liberdade humana, encontra o seu “fundamento axiológico-normativo [na] liberdade de ciência (artigo 42º da CRP) e [na] liberdade de ensino (artigo 43º da CRP)”⁵⁵⁰.

Temos, por isso, de retornar a um aspecto que vai passando ligeiro sob o olhar, ainda que atento, dos observadores. É o do artigo 147º, a que fizemos sumária referência. A avaliação e acreditação das instituições de ensino superior é central na reforma, não devendo considerar-se secundária pelo facto de só lhe ser dedicado um magro artigo no RJIES. Aliás, parece mesmo que todos os diplomas produzidos a partir do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, formam vários capítulos de uma só narrativa.

No nº 1, do Capítulo B, deste trabalho, foi feita a descrição dos debates parlamentares e salientámos o relevo da Revisão Constitucional de 1982 (alteração do artigo 76º: “As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia...”) e da Revisão Constitucional de 1997 (alteração do artigo 76º: “... sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino”). Salientámos, então, a novidade que foi a consagração da autonomia universitária e a sua posterior derrogação por via da submissão à avaliação (a expressão adversativa “sem prejuízo de” não tem, *prima facie*, outro sentido).

Vimos, também, que foi esse o intuito do legislador parlamentar, ainda que com pontuais reservas de alguns dos intervenientes, as quais, diga-se, não prejudicaram a unanimidade na votação.

⁵⁴⁹ MAÇÃS, Maria Fernanda, voto de vencida no *Parecer nº 74/2002*, cit.

⁵⁵⁰ AMORIM, João Pacheco de/TEIXEIRA, Frédéric, *O princípio da autonomia universitária...*, cit., p. 140.

Ora, visto que a autonomia é “sem prejuízo” da avaliação, a avaliação será, logicamente, *com prejuízo* da autonomia⁵⁵¹. Porém,

“[a] liberdade de ensino científico envolve, na sua dimensão objectiva-organizativa, dois elementos de garantia:

(1) uma garantia negativa que protege os elementos essenciais do tipo institucional universidade (artigo 76º, nº 2, da CRP); e

(2) uma imposição constitucional que recai (por força do complexo normativo essencialmente inserido nos artigos 73º a 76º da CRP) sobre o Estado (sobretudo sobre o legislador) de garantir e de promover o livre e pleno exercício da liberdade de investigação, teorização e ensino científico”⁵⁵². “(...)

[As] liberdades de ciência e de ensino (ou *liberdade de ensino científico*) integram o bloco geral da liberdade de pensamento e de consciência (composto ainda pelas liberdades de expressão e de informação, de comunicação, de consciência, religião e culto e de profissão), enquanto dimensão jusfundamental nuclear do princípio da dignidade da pessoa humana.”⁵⁵³

A autonomia (*auto+nomos*) significa a capacidade de se reger por normas próprias, isto no sentido etimológico⁵⁵⁴. Mas, por que razão é que essa autonomia é importante? A Constituição refere a autonomia das autarquias locais (artigo 6º), das regiões autónomas (artigo 225º) e do Ministério Público (artigo 219º), além, claro, das universidades. Há também referência à autonomia da criação e investigação científicas, bem como da inovação tecnológica, no nº 4, do artigo 73º, mas, neste caso, sem directa imputação a uma específica realidade institucional.

⁵⁵¹ Matéria onde há uma persistente tendência para ler na lei o que ela não contém, o que concorre fortemente para encorpar o discurso contrário à autonomia, em favor da governamentalização da avaliação. Como exemplo desta *mitologia* jurídica, veja-se o citado Acórdão do Tribunal Constitucional nº 491/2008, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080491.html>, página consultada em 15 de Abril de 2024, onde é imputada à Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, a previsão de que a avaliação das universidades será feita pelo Governo, mas sem sequer ser referida a norma concreta, a qual, aliás, não existe (a norma que tem a epígrafe “Avaliação das universidades”, no artigo 32º, não diz isso, nem qualquer coisa que com isso se confunda). No mesmo sentido deste acórdão, SOUSA, Marcelo Rebelo de, *A Natureza Jurídica...*, cit., p. 47.

⁵⁵² AMORIM, João Pacheco de/TEIXEIRA, Frédéric, *O princípio da autonomia universitária...*, cit., p. 142.

⁵⁵³ *Idem*, p. 144.

⁵⁵⁴ Cf., GOMES, António Ribeiro, *A autonomia das Universidades (Oração de Sapiência proferida no Dia da Universidade, em 30 de Abril de 1989)*, Universidade da Beira Interior, Covilhã, 1989, disponível em https://www.ubi.pt/Ficheiros/Entidades/Oracoes_Sapiencia/Prof_Ribeiro_Gomes.pdf, página consultada em 29 de Dezembro de 2021.

Já sabemos que as universidades se distinguem das demais instituições por nelas se desenvolverem, em liberdade, o ensino e a ciência, pelo que será lógico concluir, por exclusão de partes, que a autonomia é motivada pelo exercício dessas actividades, não sendo, portanto, um mero arbítrio do legislador constitucional a consagração da autonomia universitária, bem ao contrário – a Constituição limita-se a reconhecer que sem liberdade não há ensino científico e que este, para ficar protegido de interferências externas, deve ser exercido, institucionalmente, em organizações dotadas de autonomia. É que

“o fim fundamental a ser atingido pela subtracção ao Estado dos interesses que se prendem com o governo universitário é garantir que os titulares destas posições – titulares das liberdades de criação científica, de ensinar e de aprender – sejam associativamente responsáveis por aquelas programação, organização, enquadramento e regulação.”⁵⁵⁵.

E o Autor acrescenta:

“[a] investigação e o ensino universitários (...) correspondem necessariamente a tarefas públicas não estaduais, isto é, a tarefas públicas tituladas, não pela comunidade estadual, mas por uma comunidade de interesses infra-estadual.”⁵⁵⁶.

E quando são referidas “tarefas públicas” isso nada tem que ver com a titularidade do acervo de direitos teleologicamente ordenado à sua realização, pois

“tarefas públicas não significa afirmar que deva ser sempre e necessariamente o Estado ou outra entidade pública a titular os serviços de ensino. Aliás, este último entendimento chocaria frontalmente com o disposto no artigo 75.º, n.º 2, da Constituição. (...) [Desenha-se] assim um fenómeno de exercício privado de funções públicas”.⁵⁵⁷

⁵⁵⁵ COUTINHO, Luís Pereira, *Problemas relativos à natureza jurídica...*, cit.

⁵⁵⁶ *Idem, Ibidem*.

⁵⁵⁷ *Idem, Ibidem*, em concordância com NABAIS, José Casalta, *Considerações sobre a Autonomia Financeira das Universidades Portuguesas*, em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Ferrer Correia, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, número especial, Coimbra, 1991, pp. 359-360, n. 52. Também no sentido do exercício privado de funções públicas, AMORIM, João Pacheco de/TEIXEIRA, Frédéric, *O princípio da autonomia universitária...*, cit. p. 157. Em frontal discordância, GONÇALVES, Pedro Costa, *Entidades Privadas...*, cit., p. 489, defende que, não sendo o ensino um monopólio do Estado, as escolas privadas, mesmo quando atribuem títulos académicos, não estão em funções públicas nem a usar um poder público – estão, sim, no exercício de um “poder próprio que o Estado reconhece (...), reconhecimento

Ou seja, estamos a falar da titularidade de direitos fundamentais por entes colectivos⁵⁵⁸, o que não se deve entender como uma negação da dimensão pessoal individual das actividades científica e pedagógica, mas do reconhecimento de que elas podem ser livremente prosseguidas, num quadro organizatório colectivo, em liberdade de associação⁵⁵⁹.

A Universidade não é concebível sem autonomia. A expressão *autonomia universitária* resulta quase pleonástica. Essa autonomia tem uma dimensão material – a autonomia académica – e uma dimensão instrumental – a autonomia financeira e administrativa (e, também, a estatutária)⁵⁶⁰. Compreende-se a importância de ambas: se a primeira corresponde à sua *capacidade de gozo* ou *personalidade jurídica*, no sentido civilístico (sem autonomia académica, não é uma Universidade), a segunda corresponde à sua *capacidade de exercício*, sem a qual o seu estatuto será o de *menoridade*. Não basta dizer que tem direitos (“direitos de liberdade”⁵⁶¹ de criar ciência e de a ensinar), é preciso que possa exercê-los⁵⁶².

Interessa-nos, porém, a primeira e não a segunda. A maioria dos autores, designadamente os já citados, tem versado, aliás proficientemente, o problema da

público de um direito da esfera privada”, perspectiva que parece idêntica à de SOUSA, Marcelo Rebelo de, *A Natureza*..., p. 33. Concordamos com a posição destes dois últimos Autores.

⁵⁵⁸ Cf. MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição*..., cit., anotação VII, ao artigo 12º, p. 114.

⁵⁵⁹ Cf. COUTINHO, Luís Pereira, *Problemas relativos à natureza jurídica*..., cit., e AMORIM, João Pacheco de/TEIXEIRA, Frédéric, *O princípio da autonomia universitária*..., cit., pp. 148 e 150.

⁵⁶⁰ AMORIM, João Pacheco de/TEIXEIRA, Frédéric, *O princípio da autonomia universitária*..., cit., p. 174. Preferimos chamar-lhe *formal*, como a seguir explicitaremos.

⁵⁶¹ Sobre os “direitos de liberdade”, MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, 5ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pp. 100-113; e SILVA, Vasco Pereira da, *"Todos diferentes, todos iguais". Breves considerações acerca da Natureza Jurídica dos Direitos Fundamentais*, Revista Direito e Justiça, 3 (Especial), Estudos dedicados ao Professor Doutor Luís Alberto Carvalho Fernandes, Lisboa, 2011, p. 555.

⁵⁶² Por todos, de modo assertivo, SOUSA, Marcelo Rebelo de, *A Natureza Jurídica*..., cit., p. 34.

autonomia administrativa e financeira. Mas, supomos haver motivo para questionar se ainda é da Universidade que estamos a tratar.

A Universidade é o encontro, em liberdade, dos professores, que também são investigadores, com os estudantes. Verdadeiramente, estes são a Universidade. Mas a Universidade também é laboratório e palco, pois, sem a estrutura, sem os meios materiais, sem a organização, o elemento humano ficaria enfraquecido, sem operacionalidade. Por outro lado, apenas com a logística, com os equipamentos e edifícios, com pessoal administrativo e dotação financeira, mas sem professores, parece haver universidade, mas não há⁵⁶³.

Digamos, então, que o elemento material (professores e estudantes) pratica a ciência, que ensina e aprende em liberdade, protegido pelo elemento formal (a autonomia universitária), deitando mão de elementos instrumentais (financeiros, jurídicos, patrimoniais)⁵⁶⁴. Atacando o elemento intermédio – a autonomia universitária –, ainda que valorizando simultaneamente o instrumental, asfixia-se a liberdade de ensino.

Na verdade, o que a Constituição consagra é a autonomia das universidades, a qual não assenta na noção de autonomia – aliás, como vimos, há outras *autonomias* na

⁵⁶³ Já vimos, na Parte I, que, após a reforma dos Estudos Menores e a chamada *fundação* da Universidade de Coimbra, por D. José, o Marquês de Pombal passou a dispor de uma estrutura moderna, que decerto faria a inveja das nações estrangeiras, mas quase sem professores e, em curto tempo, quase sem estudantes. Pior ainda, se possível, os Estudos Menores e a Universidade passaram a ensinar o que o Ministro ditava, sob vigilância de um Director-Geral e da Real Mesa Censória e com firme, profissional e adequada avaliação da qualidade do ensino universitário, pela Junta de Providência Literária. Assim nasceu, em Portugal, a *escola pública*. Sobre a censura estatal, como herdeira legítima da censura inquisitorial, RODRIGUES, Graça Almeida, *Breve História da Censura Literária em Portugal*, Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, Lisboa, 1980, em especial, pp. 11-36.

⁵⁶⁴ Fazemos aqui uso terminológico de uma conhecida categorização de MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, 5ª edição, revista e actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pp. 10-38, onde o Autor distingue Constituição nos sentidos material, formal e instrumental (e institucional, por referência ao período pré-liberal).

Constituição –, mas, sim, no conceito de Universidade, excogitado a partir de uma realidade material, historicamente consolidada⁵⁶⁵.

Evidentemente, a Constituição não fornece uma definição de Universidade. Mas deveria fazê-lo? “Definível é apenas aquilo que não tem história”⁵⁶⁶ e a Constituição, como documento normativo de uma autêntica ordem de Direito – que não mera regra técnica da estratégia política, obra do “burocrata da coacção”⁵⁶⁷ –, radica-se numa “comunidade de pessoas” em “comunhão axiológica”, cuja “intenção ético-comunitária outra coisa não é que a Ideia de Direito”, “[determinada] histórico-concretamente, a partir de uma situação histórico-social em que se realiza”⁵⁶⁸.

Por isso mesmo, o Direito tem uma ineliminável dimensão cultural, histórica, axiológica, que não é fungível. Não se estranha, pois, que o texto constitucional não esclareça o que deve entender-se por Universidade, tal como não explica o que é a Pátria (artigo 276º), sem que daí advenha alguma dificuldade interpretativa.

Há, no entanto, que encarar um pouco melhor este problema da autonomia.

Durante longo tempo, a doutrina administrativa portuguesa incluiu as universidades do Estado na Administração Pública indirecta, dentro da categoria dos

⁵⁶⁵ Bem sintetizada na *Magna Charta Universitatum*, de 1988, a que fizemos alusão no capítulo anterior e que SOUSA, Marcelo Rebelo de, *A Natureza...*, cit., pp. 33-34, toma como referência fundamental.

⁵⁶⁶ NIETZSCHE, Friedrich, *Genealogia da moral: uma polémica* (trad. Paulo César de Souza), Companhia das Letras, São Paulo, 2009, *Segunda dissertação*, 13, p. 63 (a confirmação do texto em Alemão – “*Definierbar ist nur Das, was keine Geschichte hat*”, no original, de 1887, *Zur Genealogie der Moral. Eine Streitschrift*. – suscitou-nos dúvidas. A palavra “*definierbar*” aparece escrita desse modo, em vez de “*definierbar*”, em duas edições – Verlag von C. G. Naumann, Leipzig, 1887, e Verlag von C. G. Naumann, Leipzig, 1892, que consultámos em papel. Assim, ainda que não excluindo a hipótese de uma gralha persistente, optámos por respeitar a grafia original). Note-se que a palavra *Geschichte* (e não *Historie*) tem um sentido existencial. Sobre o seu relevo para a Antropologia Filosófica, VAZ, Henrique C. de Lima, sj, *Antropologia Filosófica I*, 4ª ed. corrigida, Edições Loyola, São Paulo, 1998, p. 16.

⁵⁶⁷ NEVES, António Castanheira, *O papel do jurista no nosso tempo*, em *Digesta...*, vol. 1º, cit., p. 17.

⁵⁶⁸ *Idem*, p. 39; no mesmo sentido, MIRANDA, Jorge, *Manual...*, tomo II, cit., p. 251, recorda que o “Direito Constitucional [é] envolvido e penetrado pelos valores jurídicos fundamentais dominantes na comunidade”.

institutos públicos, como serviços personalizados⁵⁶⁹. A dado passo, Diogo Freitas do AMARAL ⁵⁷⁰ alargou a taxinomia dos institutos públicos, concebendo a figura dos estabelecimentos públicos, nos quais integrou as universidades do Estado. Deste refinamento dogmático não resultou qualquer perturbação do modo de conceber a autonomia universitária já, ao tempo, consagrada no artigo 76º, da CRP.

De facto, como bem salienta Marcelo Rebelo de SOUSA, a autonomia universitária (científica e pedagógica) é um postulado da “liberdade de criação cultural sob a forma de criação científica, aliás acoplada à de ensino”⁵⁷¹, cabendo à autonomia administrativa e financeira um papel meramente funcional. E este Autor conclui, parece-nos que com bom fundamento, que a Universidade cabe dentro da Administração Pública autónoma, pois “o Estado-Administração não pode exercer [sobre ela] nem poder de direcção nem poder de superintendência, mas apenas poder de tutela”⁵⁷².

Mas é por isso que a autonomia universitária é valiosa no plano jurídico? Ou, perguntando de outro modo, a Universidade goza de autonomia por pertencer à Administração Pública autónoma? Parece-nos haver aqui uma confusão semântica. A palavra “autónoma”, enquanto adjectivo, reporta-se a um modo de estruturação e organização da Administração-Pública.

As universidades do Estado gozam de autonomia administrativa, como preceitua a Constituição, e, quanto a isso, parece adequado concebê-las como pessoas colectivas integradas na Administração-Pública autónoma. Porém, como já vimos, há universidades que não pertencem ao Estado e nem sequer são pessoas colectivas⁵⁷³, não deixando de ser

⁵⁶⁹ Cf. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, cit., pp. 372-373.

⁵⁷⁰ AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 1986, p. 320.

⁵⁷¹ SOUSA, Marcelo Rebelo de, *A Natureza...*, cit., p. 33-34.

⁵⁷² *Idem*, p. 34.

⁵⁷³ É tema já tratado neste trabalho. As universidades pertencentes aos sectores privado e cooperativo não têm personalidade jurídica. Essa personalidade é um predicado das respectivas entidades

universidades e não deixando, por isso mesmo, de gozar de autonomia (científica e pedagógica)⁵⁷⁴.

Ora, Marcelo Rebelo de SOUSA admite a tutela de legalidade e a tutela de mérito sobre as universidades⁵⁷⁵. Não é totalmente incorrecta esta perspectiva. Mas está desfocada e, por isso, a visão fica turva. Vejamos. Todas as universidades, públicas e privadas, estão sujeitas a critérios de legalidade, não pela sua natureza, não por serem universidades, mas simplesmente porque o cumprimento da lei – em geral, não no sentido estrito de legalidade administrativa, que impõe a lei como fundamento da acção e não como simples limite desta – se estende a todas as entidades, nos termos gerais da Constituição⁵⁷⁶, o que significa que aos órgãos do Estado, segundo a respectiva competência material, não está vedado fiscalizar o cumprimento da lei pelas universidades, como também não está vedada a fiscalização do cumprimento da lei, por qualquer entidade, em qualquer actividade. Aliás, devem fazê-lo, se a lei o determinar⁵⁷⁷.

Isso nada tem que ver com a autonomia administrativa, cuja mera instrumentalidade é, afinal, consensual e apenas aplicável às universidades do Estado, mas que não é uma característica própria da Universidade. É, sim, uma característica comum a várias entidades de Direito Público. E é, desde a Revisão Constitucional de 1982, um atributo das universidades do Estado, enquanto pessoas colectivas administrativas. Mas não é comum a todas as universidades, não sendo sustentável a tese de que a autonomia administrativa é *conditio sine qua non* da autonomia universitária.

instituidoras, cf. n.º 3, do artigo 9.º, da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro. Já era assim na vigência do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de Janeiro.

⁵⁷⁴ Cf. MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição...*, vol. I, cit., p. 741.

⁵⁷⁵ SOUSA, Marcelo Rebelo de, *A Natureza...*, cit., p. 48.

⁵⁷⁶ Artigos 12.º (princípio da universalidade) e 13.º (princípio da igualdade), da CRP.

⁵⁷⁷ Como acontece com as atribuições da Inspeção-Geral de Educação e Ciência, nos termos do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de Dezembro, alterado por Decreto-Lei n.º 266-G/2012, de 31 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de Julho, Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de Maio, Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de Maio, e Decreto-Lei n.º 38/2022, de 30 de Maio, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência.

Parece-nos, pois, um debate estéril aquele que anda em torno desta autonomia como se ela fosse confundível, axiologicamente, com a autonomia científica e pedagógica da Universidade, qualidade inerente a todas as universidades, sejam as do Estado, sejam as dos sectores particular e cooperativo, seja a Universidade Católica⁵⁷⁸. É essa, e só essa, que pode estar em causa no nº 2, do artigo 76º, da CRP, que declara a autonomia universitária.

E esta – repetimo-lo – assenta no conceito histórico de Universidade e não na sempre variável noção doutrinária de *autonomia administrativa*.

A “tutela de mérito”, se existir, incidirá sobre a componente funcional, adjectiva, instrumental da administração das universidades, nunca sobre a autêntica autonomia universitária, a qual, salvo melhor opinião, está defendida da intrusão do Estado⁵⁷⁹.

Mas, a perspectiva legal parece ser outra e bem diferente, entroncando numa certa interpretação constitucional a que já aludimos em vários momentos e que poderíamos designar de *literal*⁵⁸⁰ – a autonomia universitária cede perante a “adequada avaliação da qualidade do ensino” – e de *criativa* – essa avaliação é feita pelo Estado⁵⁸¹. Parece ser esse o entendimento do legislador, com suporte doutrinário⁵⁸².

⁵⁷⁸ Como se confirma – e nem seria necessário – no nº 1 e no nº 3, do artigo 11º, da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro.

⁵⁷⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *CRP Anotada*, vol. I, 4ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 488-489, recordam que a tutela é um “controlo da actividade dos respectivos órgãos, nomeadamente o controlo da legalidade. De resto, não é obrigatória a tutela governamental sobre a Administração Autónoma, podendo a lei dispensá-la (é o que sucede entre nós com as corporações profissionais)”.

⁵⁸⁰ O problema nem é esse, mas, para já, podemos representá-lo assim.

⁵⁸¹ Não já pela Junta de Providência Literária, como no reinado de D. José, cf. Parte I, mas por outra agência.

⁵⁸² AMORIM, João Pacheco de/TEIXEIRA, Frédéric, *O princípio da autonomia universitária...*, cit. p. 159; MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição...*, cit., anotação ao artigo 76º, p. 741; GARCIA, Maria da Glória, *Autonomia Universitária e Avaliação da Qualidade do Ensino Universitário*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2008, pp. 41, 62, 63-65, 67, 79 e 84; SOUSA, Marcelo Rebelo de, *A Natureza...*, cit., p. 47.

Invertendo a ordem do discurso, comecemos pela *criatividade* que a doutrina sanciona. Em lado nenhum, no artigo 76º, da CRP, se diz que o Estado deve avaliar as universidades; no entanto,

“a avaliação das universidades corresponde a uma tarefa nova do Estado que exercita um novo poder. Não se confunde com os tradicionais poderes de tutela ou superintendência”⁵⁸³.

“[Essa] avaliação estadual pretende conhecer e pilotar a rede de ensino superior universitário”⁵⁸⁴, “[tendo em conta que o] ordenamento jurídico-constitucional português garante, desde 1982, o exercício da autonomia das universidades e, desde 1997, reconhece ao Estado, sem prejuízo daquela autonomia (*sic*), o poder de avaliação das universidades”⁵⁸⁵.

Ora, onde leu a Autora que o ordenamento “reconhece ao Estado (...) o poder de avaliação das universidades”? Que poder é esse e qual é a sua sede? Mais: onde está escrito que a avaliação é “sem prejuízo daquela autonomia”? A CRP diz, precisa e expressivamente, o contrário: “sem prejuízo” refere-se à avaliação e não à autonomia. O nº 2, do artigo 76º, dispõe que “[as] universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino”.

Não está sozinha a antiga Reitora da Universidade Católica na sua leitura do preceito constitucional, pois a

“avaliação da qualidade do ensino (e da investigação) (...), quando externa, [é] uma obrigação do Estado, em nome do interesse geral”, sendo que “a exigência de avaliação não se cinge ao ensino superior, abrange todos os graus de ensino [e] o nº 2, [do artigo 76º], *in fine*, não passa de um seu **afloramento**”⁵⁸⁶. (destaque nosso)

Porém, não prevendo a Constituição outra avaliação da qualidade do ensino que não do das universidades, o “afloramento” só pode ser referido à legislação ordinária, incidente sobre o ensino básico, o ensino secundário e o ensino superior politécnico.

⁵⁸³ GARCIA, Maria da Glória, *Autonomia Universitária...*, cit., p. 65.

⁵⁸⁴ *Idem*, p. 67.

⁵⁸⁵ *Idem*, p. 41.

⁵⁸⁶ MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição...*, cit., anotação ao artigo 76º, p. 741.

Temos então, por tal doutrina, que há uma norma constitucional que, em subordinação à lei geral (ou como mera projecção desta), submete a Universidade a um poder reforçado (precisamente por ser uma norma constitucional) a que nenhum outro tipo de escola está sujeito.

Por outras palavras, *ser* Universidade constitui um *handicap*.

Na linha da Autora atrás citada, remetendo, aliás, para a sua obra, podemos ler que,

“[por] directa imposição constitucional e tendo em vista a máxima eficácia das normas consagradoras dos direitos fundamentais, assume o Estado a posição de garante da qualidade e excelência do ensino superior” através do “[poder] de fiscalização e de avaliação da qualidade do ensino”⁵⁸⁷.

Mas a “directa imposição constitucional” não exigiria norma expressa? Isto é, mesmo admitindo que, por via hermenêutica, se chegasse a essa imputação da avaliação ao Estado⁵⁸⁸, poderia designar-se tal conclusão como “directa imposição”, à maneira do que se considera serem atribuições do Estado, por consignaço do artigo 9º, da CRP?

Em conclusão intermédia, ou de balancete, dizemos, desde já, que não aceitamos, sem melhor prova, que ao Estado esteja atribuído o poder de avaliar, científica e pedagogicamente, as Universidades, isto no estricte plano jurídico-formal⁵⁸⁹, sem entrar ainda no caminho a que conduz a dúvida metódica, aliás necessária, acerca da idoneidade do Estado⁵⁹⁰ para tal tarefa.

⁵⁸⁷ AMORIM, João Pacheco de/TEIXEIRA, Frédéric, *O princípio da autonomia universitária...*, cit. p. 159.

⁵⁸⁸ O que não se concede, por não se encontrar em lado algum e ninguém ter, sequer, tentado percorrer o *iter* discursivo para tal destino.

⁵⁸⁹ Quer se entenda que as universidades públicas pertencem à *administração autónoma* quer se entenda que pertencem à *administração indirecta*.

⁵⁹⁰ A dúvida radica numa tradição de legítima desconfiança da competência material do Estado em matéria de instrução, cf., exemplarmente, QUEIRÓS, Eça de, *Os Maias*, vol. II, Lello e Irmão Editores, Porto, 1946, pp. 75-76: “Carlos pôde enfim soltar a pergunta que lhe fâscara nos lábios toda a noite: — Ó Ega, quem é aquele homem, aquele Sousa Neto, que quis saber se em Inglaterra havia também literatura?

Ega olhou-o com espanto: — Pois não adivinhaste? Não deduziste logo? Não viste imediatamente quem neste país é capaz de fazer essa pergunta?

— Não sei... Há tanta gente capaz...

Encontramos, ainda, em parte da doutrina citada, a conclusão de que a avaliação “não é propriamente um limite à autonomia”⁵⁹¹, mas

“se queremos caracterizar juridicamente a avaliação – e temos de o fazer porque se trata de uma nova tarefa estadual de valor constitucional no âmbito das universidades –, temos de nela introduzir rigor e objectividade, o que é tanto mais importante quanto é certo se pretender, por seu intermédio, credibilizar o desempenho das universidades.”⁵⁹²

Ou seja, aquela adversativa “sem prejuízo” está perfeitamente justificada pela generalidade dos Autores (parece haver um problema de credibilidade do “desempenho das universidades”, para o qual a Autora agora citada só vê remédio recorrendo a *outsourcing*), razão, decerto, para que o problema da avaliação não surja no rol das inconstitucionalidades relativas à autonomia das universidades, que Jorge MIRANDA aponta ao RJIES e que atrás referimos.

Mas, a este consenso doutrinário em torno da avaliação imputámos, também, o vício de uma interpretação *literal* da parte final do nº 2, do artigo 76º, da CRP. Aparentemente, é isso: se a Constituição preceitua assim, é assim que deve ser.

Não nos parece, porém, que seja tudo tão simples. E, para não perturbar o espírito normativista dominante, não correndo, portanto, o risco de acusação, aliás injusta, de uma interpretação *contra legem*, ou até legicida⁵⁹³, mas, pelo contrário, seguindo o cânone

E o Ega radiante: — Oficial superior de uma grande repartição do Estado!

— De qual?

— Ora de qual! De qual há-de ser?... Da Instrução Pública!”

⁵⁹¹ MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição...*, cit., *Ibidem*

⁵⁹² GARCIA, Maria da Glória, *Autonomia Universitária...*, cit., p. 62.

⁵⁹³ Absolutamente desnecessária, *in casu*, pois a interpretação que tenha “em conta a unidade do sistema jurídico” e que “tenha na letra da lei o mínimo de correspondência verbal”, presumindo que “o legislador consagrou as soluções mais acertadas” – cf. artigo 9º, do Código Civil –, serve perfeitamente. Assim, embora admitindo a possibilidade de as normas constitucionais poderem, sem remédio interpretativo, padecer de *inconstitucionalidade*, por ofensa dos princípios constitucionais positivados em que se reconhece o *prius* axiológico da ordem de Direito – por todos, BACHOF, Otto, *Normas Constitucionais Inconstitucionais?* (trad. José Manuel M. Cardoso da Costa, do texto, de 1951, *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*), Almedina, Coimbra, 2008, pp. 40-48, em especial, p. 45, quanto ao problema da validade (*Geltung*), e 62-64 –, sendo o caso de a liberdade de aprender e ensinar estar em crise por agressão à autonomia da Universidade, ainda assim, não nos parece que o problema tenha tal dramatismo, desde que a norma constitucional seja lida e interpretada segundo o *sistema* e não contra ele. Divergindo de BACHOF, Otto, quanto à possibilidade de se declarar inconstitucional uma norma que

interpretativo do artigo 9º, do Código Civil⁵⁹⁴, sobre o qual temos reservas que não vêm ao caso⁵⁹⁵, mas que não deixa de constituir porto seguro para o aprendiz do “ofício de jurista”⁵⁹⁶ que ora escreve, diremos que, sem dúvida, “as universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino”, mas, e só, porque esta avaliação lhes cabe inteiramente, no exercício dessa autonomia.

Quem não é aqui bem vindo, nem para conversar, por não ter sido convidado⁵⁹⁷, é o Estado, de cuja intrusão só pode nascer alguma malformação jurídica.

Assim, e apenas por este caminho, nos termos do artigo 18º, da CRP, que estabelece o carácter restritivo das restrições dos direitos, liberdades e garantias e a proibição da ofensa da sua extensão e do seu alcance (respectivamente, nº 2 e nº 3), se obtém o resultado pretendido pela norma constitucional⁵⁹⁸, afastando-se o *perigo* (que, na

integre o texto da Constituição, embora aceitando a possibilidade de recusa de aplicação de “normas constitucionais contrárias a imperativos de Direito natural, violadoras de direitos fundamentais, gravemente injustas”, MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 690 ss., em especial, p. 697. Esta recusa do conceito de “normas constitucionais inconstitucionais” fôra já a posição do Autor enquanto relator do Parecer nº 9/79, da Comissão Constitucional, de 27-3-1979, constante do 8º volume de *Pareceres da Comissão Constitucional* (publicação do Tribunal Constitucional), Lisboa, 2012. Uma perspectiva recente do problema pode colher-se em ROZNAI, Yaniv, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

⁵⁹⁴ Cânone interpretativo que MIRANDA, Jorge, *Manual...*, tomo II, cit., pp. 292-293, propende a considerar “substancialmente constitucional” e apto para a interpretação da Constituição, posição que, com o devido respeito, não subscrevemos, pois ao Estado não cabe ensinar Direito aos juristas. E como se interpreta o artigo 9º, do Código Civil? De acordo com o artigo 9º, do Código Civil? É um caminho semelhante ao do paradoxo de Lewis Carroll, cf. CID, Rodrigo Reis Lastra, *O Paradoxo Inferencial de Lewis Carroll*, Fundamento – Revista de Pesquisa em Filosofia, nº 12, Ouro Preto, 2016, pp. 127-138.

⁵⁹⁵ Com muito fortes e bem justificadas reservas, *sur place*, SARAIVA, José H., *Apostilha Crítica ao Projecto de Código Civil*, Revista da Ordem dos Advogados, ano 27, nº 1-4, Lisboa, 1967, em especial, pp. 61 ss.

⁵⁹⁶ Expressão que tomamos com o sentido que lhe é dado por CAMPOS, Diogo Leite de, *Ofício de Jurista*, Revista da Ordem dos Advogados, ano 53, vol. II (Abril/Junho), Lisboa, 1993, pp. 415-426.

⁵⁹⁷ Nos termos da Constituição, não foi, seguramente.

⁵⁹⁸ Que é a avaliação, embora seja incompreensível tal pretensão, pois já havia avaliação, sem necessidade de norma constitucional. A Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, estabelecia as bases do sistema de avaliação e acompanhamento do ensino superior, afirmando a independência, face ao Estado, do sistema de avaliação; e o Decreto-Lei nº 205/98, de 11 de Julho, que desenvolveu aquela lei, criou o CNAVES – Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Aliás, parece juridicamente pouco racional pensar

verdade, nunca existiu, diga-se, mas que parece pairar no espírito dos legisladores⁵⁹⁹) de a Universidade se considerar fora do Estado de Direito e imune às leis da República.

Pois é no exercício da sua autonomia, e não apesar dela, que a Universidade avalia a qualidade do seu ensino, não só mediante a auto-avaliação, mas, também, pela hetero-avaliação⁶⁰⁰. Como pode ser isso institucionalizado é matéria para outra parte deste trabalho.

O que se rejeita, por não ter fundamento constitucional, é que a Universidade esteja na disponibilidade estratégica do legislador, como está, certamente, o *contrôle* de qualidade dos serviços da Administração Pública, nos termos do Decreto-Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública⁶⁰¹.

É esse o problema do artigo 147º do RJIES, designadamente no nº 2, onde se pode ler que “[as] instituições de ensino superior e as suas unidades orgânicas, bem como as respectivas actividades pedagógicas e científicas, estão sujeitas ao sistema nacional de acreditação e de avaliação, nos termos da lei”, preceito do qual decorre que, além de acreditação e avaliação institucional, são as próprias actividades pedagógicas e científicas internamente desenvolvidas que ficam sob vigilância externa, terminando o preceito com a peculiar chamada de atenção de que as instituições de ensino superior devem “cumprir as obrigações legais e colaborar com as instâncias competentes”, asserção normativa que,

que cada lei ordinária tem de estar especificamente prevista na Constituição! Assim, talvez a Constituição ainda estivesse a ser escrita... Mas, evidentemente, estamos a partir do pressuposto de que a alteração de 1997 (4ª Revisão) não visava, exactamente, a ruína da autonomia da Universidade, o que, por não ser possível apurar, não deve excluir-se.

⁵⁹⁹ Vimo-lo, sobejamente, no Capítulo B, nos debates da 4ª Revisão.

⁶⁰⁰ Veremos, a seu tempo, que a hetero-avaliação não é uma forma de heteronomia.

⁶⁰¹ Sobre a qualidade dos serviços da Administração Pública, SÁ, Patrícia Moura e, *Alguns marcos do movimento da qualidade na administração pública em Portugal Que sinais para o futuro?*, TMQ – Techniques, Methodologies and Quality – Número Especial 10 anos – Qualidade no Futuro, Edições Sílabo, Lisboa, 2019, pp. 59-80. Mas CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *CRP...*, cit., p. 918, admitem que a parte final do nº 2, do artigo 76º, permite a avaliação da qualidade e da eficiência das universidades nos mesmos termos em que ela é realizada para os serviços públicos, em geral.

justaposta à anterior “nos termos da lei”, parece uma redundância de má técnica legislativa, excesso de zelo do legislador, o qual aparenta supor que as universidades e demais instituições não compreendem o que significa “nos termos da lei” ou desconhecem o dever geral de cumprir as leis⁶⁰².

Como atrás se disse, o artigo 147º do RJIES surge isolado e pouco eloquente porque a avaliação e a acreditação têm morada noutros diplomas⁶⁰³, funcionando, então, como canal de ligação, sem pretender regular essas matérias.

Mas é suficiente e adequado à drenagem da já muito rala autonomia universitária.

d) Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro (institui, como agência de avaliação e acreditação para a garantia da qualidade do ensino superior, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, aprovando e publicando os respectivos estatutos)

A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) justifica uma análise cuidada, a qual será feita no próximo capítulo.

3. Uma visão crítica da reforma

A introdução do suplemento ao diploma, do sistema ECTS, do conceito de mobilidade, da escala europeia de comparabilidade de classificações, de contrato de estudos, do guia informativo de estabelecimento de ensino, de tudo, enfim, que é essencialmente estruturante da Declaração de Bolonha, constam no Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de Fevereiro.

Se a Declaração de Bolonha foi, como sustentamos, um instrumento de *soft-law* do poder político para conformar a sociedade civil ao objectivo político de criação do

⁶⁰² A este estilo autoritário e paternalista só falta sentenciar que as instituições de ensino superior cumprem “as missões que lhes forem cometidas pelos legítimos superiores”, cf. nº 1, do artigo 12º, do Decreto-Lei nº 30/2017, de 22 de Março (Estatuto dos Militares da GNR).

⁶⁰³ Designadamente, na Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto, e no Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro.

Espaço Europeu de Ensino Superior, esse objectivo foi, no plano legislativo, plenamente alcançado, em Portugal, por via do Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de Fevereiro, apenas faltando, eventualmente, como complemento, algumas das regras que vieram a ser vertidas no Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março.

O RJIES (Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro), a Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto, e o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro, não contêm qualquer norma de *transposição* para a ordem positiva dos objectivos da Declaração, nem concretizam qualquer princípio ou linha programática que na mesma se possam encontrar. Nem mesmo a avaliação, pois já existia, como acima referimos.

Dizendo de um modo simples: a reforma legislativa operada pelo XVII Governo na área do ensino superior poderia existir com ou sem Declaração de Bolonha. A Declaração foi apenas o pretexto para um *anschluß* (ou, talvez, em terminologia mais *soft*, um *take-over*) da Universidade portuguesa, que sempre a dispensaria.

Capítulo E – Especificidades da relação entre o Estado e os agentes educativos em Portugal

1. Nota justificativa da inserção do presente capítulo

Tendo sido já analisados, no capítulo anterior, os diplomas legais que estruturam a chamada *Reforma de Bolonha*, impõe-se apresentar a motivação do presente capítulo, até porque este trabalho, por determinação das normas a que se submete, deve ser sucinto na exposição.

Desde o início – e assim será até ao fim –, temos procurado mostrar que o Estado, em Portugal, mantém uma posição de domínio na sua relação com a instrução, estatal ou não estatal, posição essa que tanto se pode manifestar, desde logo, no discurso político (de que são exemplo os documentos régios que estruturam ideologicamente as reformas pombalinas dos Estudos Menores e da Universidade), quanto se pode revelar, mais subtilmente, na racionalidade da produção legislativa ou na frieza da prática administrativa.

Como já vimos exhaustivamente, o n.º 2, do artigo 43.º, da CRP, veda ao Estado a programação da cultura e da educação “segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”. Não é uma norma programática, não está redigida em termos esotéricos e é de aplicação imediata. O seu sentido parece acessível à generalidade dos cidadãos. Mas não é seguro se é acessível aos que recebem a incumbência, sob juramento, de cumprir a Constituição.

O primeiro tema seleccionado neste capítulo é a Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro, a qual determina “que, a partir de 1 de Janeiro de 2012, o Governo e todos os serviços, organismos e entidades sujeitos aos poderes de direcção, superintendência e tutela do Governo aplicam a grafia do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 26/91 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 43/91, ambos de 23 de Agosto, em todos os actos, decisões, normas, orientações, documentos, edições, publicações, bens

culturais ou quaisquer textos e comunicações, sejam internos ou externos, independentemente do suporte, bem como a todos aqueles que venham a ser objecto de revisão, reedição, reimpressão ou qualquer outra forma de modificação”, como se pode ler no seu nº 1.

Ora, a ordem é dada a “todos os serviços, organismos e entidades sujeitos aos poderes de direcção, superintendência e tutela do Governo”. Donde, não há qualquer dúvida de que, seja qual for o enquadramento jurídico das universidades públicas (serviços personalizados, estabelecimentos públicos, associações públicas) – quer se tenham como parte da Administração Pública indirecta, sujeita a superintendência, quer se remetam para a Administração Pública autónoma, passível de sujeição a tutela –, é também a elas que o acto do Governo se dirige.

E, note-se, a resolução refere, expressamente, “bens culturais”, não deixando dúvidas acerca do seu âmbito objectivo. Portanto, a RCM nº 8/2011, de 25 de Janeiro, determina que a Universidade – que a Constituição diz gozar de autonomia científica e pedagógica – passa a escrever como o Governo manda.

A ortografia é matéria cultural (científica, enquanto disciplina de estudo, e pedagógica, enquanto objecto do ensino)⁶⁰⁴. Esta a razão da nossa escolha. Dificilmente se poderia imaginar melhor exemplo de submissão da Universidade à programação da cultura e da educação pelo Estado – a realidade superou a ficção⁶⁰⁵.

O segundo tema é o modo específico de “avaliação da qualidade” das universidades pelo Estado. Trata-se de desenvolver o caminho já iniciado no capítulo

⁶⁰⁴ “[A] Ortografia é uma disciplina altamente especializada das Ciências da Linguagem” – BAPTISTA, Fernando Paulo, *Por Amor à Língua Portuguesa*, Edições Piaget, Lisboa, 2014, p. 41. Sobre a relação conceptual entre Ciência e Cultura, CARDOSO, José Lucas, *A Dimensão Cultural do Estado – Contributo para uma Análise dos Direitos e Deveres Culturais na Constituição da República Portuguesa*, tese de doutoramento em Direito, na especialidade de Ciências Jurídico Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013, vol. II, disponível em <https://hdl.handle.net/10316/23764>, página consultada em 10 de Novembro de 2023, pp. 387-388 e *passim*.

⁶⁰⁵ “*Truth is stranger than fiction, but it is because Fiction is obliged to stick to possibilities; Truth isn't.*” – TWAIN, Mark, *Following the Equator. A Journey Around the World*, American Publishing, Hartford, Doubleday & McClure, New York, 1897, p. 156.

anterior, averiguando a acção da entidade a que foi cometida aquela tarefa: a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.

2. Razão de ordem

É a partir do diploma que define a organização e o funcionamento do XV Governo Constitucional⁶⁰⁶ que as atribuições governamentais na Ciência e no Ensino Superior passam a estar concentradas em um único ministério. Desde então, assim tem sido. Por sua vez, a Cultura tem um ministério próprio, o que, com ocasionais alterações, se tem mantido desde o IX Governo Constitucional⁶⁰⁷. Foi este critério institucional que presidiu, no presente capítulo, à ordenação dos temas que o integram: em primeiro lugar, a Cultura; depois, a Ciência e o Ensino Superior, conjuntamente.

3. A hegemonia do Estado na programação da cultura (o caso paradigmático da Resolução do Conselho de Ministros nº 8/2011, de 25/01)

3.1 Nota prévia

Não é objecto deste nº 3 o problema linguístico numa vertente filológica. O apontamento crítico que se segue (onde a questão linguística é tocada) visa apenas ajudar a enquadrar o tema em título: o Estado age como se a cultura fosse um objecto disponível, em nada se diferenciando essa actuação da que assume relativamente à educação, mesmo à universitária – é o funcionário de serviço, o “burocrata da coacção”⁶⁰⁸, que referimos algumas linhas atrás, quem trata da linguagem, dotado da superior autoridade que lhe advém do Poder Executivo. Pouco importam a Academia, a ciência⁶⁰⁹, os escritores,

⁶⁰⁶ Decreto-Lei nº 120/2002, de 3 de Maio.

⁶⁰⁷ Decreto-lei nº 344-A/83, de 25 de Julho.

⁶⁰⁸ NEVES, António Castanheira, *O papel do jurista no nosso tempo*, em *Digesta...*, vol. 1º, cit., p. 17.

⁶⁰⁹ “No respeitante às ciências, o espírito para a deliberação é inexistente, quando se trata das que são rigorosas e se bastam a elas mesmas: por exemplo, não deliberamos sobre a ortografia, pois não temos dúvidas sobre a maneira de escrever as palavras” – ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco* (trad. Dimas de Almeida), Livro III, 3, 1112b, Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa, 2012, p. 123.

enfim, aqueles que, no passado, eram chamados de *autoridades*⁶¹⁰. E pouco importam a História e a soberania.

No final, veremos como a Constituição, se adequadamente mobilizada, como supomos, não acolhe, antes repele, essa perspectiva.

3.2 Introdução

Em 1986, o Governo de Portugal⁶¹¹ criou uma querela ortográfica, pela pretensão de tornar a ortografia portuguesa semelhante à brasileira. A reacção generalizada da sociedade civil levou a que o projecto fosse aparentemente abandonado e saísse rapidamente da discussão pública. Porém, e sem aviso prévio, o Governo seguinte, com o mesmo Primeiro-Ministro, mas já com apoio de maioria absoluta no Parlamento, anunciou que, numa reunião da CPLP realizada em Lisboa, em 16 de Dezembro de 1990, fôra assinado um acordo ortográfico entre os representantes dos Estados que integravam aquela organização. Este acordo não tinha sido previamente anunciado em Portugal, nem se conheciam quaisquer trabalhos preparatórios ou, sequer, a sua justificação⁶¹².

⁶¹⁰ No Direito, sempre foi relevante a voz das *autoridades*, entenda-se, o juízo daqueles a quem a comunidade reconhece um conhecimento superior de uma dada matéria. Não nos referimos ao *ius respondendi*, inaugurado por Octávio César Augusto, na transição da República para o Principado. Essa era já uma manifestação do poder do Príncipe. As *autoridades* que temos no horizonte são as do tempo da República, aquelas pessoas que, buscando discernir o justo do injusto, obtinham o reconhecimento comunitário. “Na República, a jurisprudência é eminentemente criadora, tendo por suporte a mera *auctoritas* (o saber socialmente reconhecido), a qual não se confundia com a *potestas* (o poder vinculativo de representar o *populus romano*). Tal *auctoritas* investia-os na honra de serem conhecidos como *iuris periti* (peritos jurídicos) e como *principes civitatis*.” – ADRAGÃO, Paulo Pulido, *Lições de História do Direito...*, cit., p. 75.

⁶¹¹ Foi o X Governo Constitucional, de que era Primeiro-Ministro Aníbal Cavaco Silva (PSD).

⁶¹² Aparentemente, os trabalhos preparatórios eram os de 1986. A negociação foi rápida e secreta, para que, consumado o facto, não houvesse já hipóteses de reacção. Uma minuciosa descrição dos antecedentes do Acordo Ortográfico de 1990 e da sua imposição entre 2008 e 2011 pode ler-se em VENÂNCIO, Fernando, *Acordo Ortográfico – Visita guiada ao reino da falácia*, disponível em Ciberdúvidas da Língua Portuguesa, <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/artigos/rubricas/acordo/acordo-ortografico-visita-guiada-ao-reino-da-falacia/2383>, página consultada em 19 de Maio de 2024, onde o escritor e linguista aponta muitos dos erros do documento e a deliberada submissão dos Governos portugueses a interesses estrangeiros.

Embora a reacção da sociedade civil tenha sido igualmente negativa, mesmo após a sua aprovação na Assembleia da República⁶¹³ e a sua ratificação pelo Presidente da República⁶¹⁴, estava criado um facto político que mudava a natureza do problema: havia um tratado internacional a que Portugal se encontrava vinculado.

É certo que o Estado Português poderia fazer com este tratado o que o Brasil fizera com o de 1945, ou seja, ignorá-lo⁶¹⁵. Mas o problema existia, pois bastaria que um novo Governo, dispondo de apoio de uma maioria absoluta no Parlamento e semelhante apreço pelo interesse nacional, quisesse pô-lo em vigor e nada obstaria a que a alteração da Língua Portuguesa se consumasse.

A história acabou por ser um pouco mais complexa. Ainda que seja difícil perceber a razão pela qual o acordo de 1990 foi assinado, a verdade é que o comportamento posterior da maioria dos Estados signatários evidenciou o pouco interesse que o mesmo lhes mereceu.

Em 2004, foi assinado um protocolo modificativo, segundo o qual o acordo entraria em vigor em todos os países da CPLP quando três desses países tivessem procedido ao depósito do respectivo instrumento de ratificação. Dizendo de outro modo, três Estados poderiam decidir quando é que os outros cinco estariam efectivamente vinculados. Pondo de parte o *non-sense* jurídico de tal regra⁶¹⁶, aconteceu que o Governo

⁶¹³ Resolução da Assembleia da República nº 26/91, de 23 de Agosto.

⁶¹⁴ O Presidente da República era Mário Soares.

⁶¹⁵ Cf. BUENO, Silveira, *Sistemas Ortográficos*, Boletim da Sociedade de Língua Portuguesa, Ano XX, nº 1, Lisboa, 1969, p. 34.

⁶¹⁶ Sobre o assunto, v., por todos, o esclarecedor artigo de COSTA, José de Faria/ALMEIDA, Francisco Ferreira de, *O chamado 'novo acordo ortográfico': um descaso político e jurídico*, inicialmente publicado no Diário de Notícias, de 13 de Fevereiro de 2012, mas também disponível em <https://cedilha.net/ilcao/arquivo/7354>, página consultada em 26 de Abril de 2024, onde estes professores da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, didacticamente, desmontam o absurdo jurídico do 2º Protocolo Modificativo, concluindo que a reforma visada pelo Acordo Ortográfico de 1990 não está, porque não pode estar, em vigor. No mesmo sentido, v. voto do Conselheiro Sebastião Póvoas, no Acórdão STJ, de 16-6-2015, Proc. nº 7/15.3YFLSB, disponível em [Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça \(dgsi.pt\)](https://www.dgsi.pt/acordao.do), página consultada em 12 de Agosto de 2023.

português⁶¹⁷, com apoio de maioria absoluta, fez aprovar na Assembleia da República este protocolo modificativo, em 2008⁶¹⁸, seguindo-se a ratificação presidencial⁶¹⁹.

Depois de tantos anos passados sobre a assinatura do Acordo Ortográfico, durante os quais o assunto praticamente morrera, o debate parlamentar de 2008 reacendeu os ânimos e assistiu-se, com mais vigor do que em 1986, a uma reacção generalizada com inúmeras iniciativas contra a reforma ortográfica. Certamente por isso, e porque iria haver eleições legislativas em 2009, o Governo de então não tirou qualquer consequência e nada mais fez.

Em 2011, já sem maioria absoluta e encarando o fim abrupto da legislatura, devido à situação de falência financeira que causara, o XVIII Governo Constitucional⁶²⁰ produziu a Resolução do Conselho de Ministros nº 8/2011, de 25 de Janeiro⁶²¹ – estava, assim, consumada a alteração, por mero instrumento administrativo, e não normativo, em sentido próprio⁶²² (o que não atenuaria, substantivamente, a gravidade do acto), da Língua Portuguesa.

Estes são os factos. E é sobre esta base instrutória que vai incidir a nossa crítica.

3.3 Nota sobre a Ortografia

O notável jurisconsulto Duarte Nunes do LIÃO⁶²³, que ganhou fama por ser o autor da Colecção de Leis Extravagantes (1569), sob encomenda do Regente do Reino,

⁶¹⁷ O XVII Governo, de que era Primeiro-Ministro José Sócrates (PS).

⁶¹⁸ Resolução da Assembleia da República nº 35/2008, de 29 de Agosto.

⁶¹⁹ O Presidente da República era Aníbal Cavaco Silva.

⁶²⁰ O Primeiro-Ministro era, também, José Sócrates (PS).

⁶²¹ Pela qual “determina a aplicação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa no sistema educativo no ano lectivo de 2011-2012 e, a partir de 1 de Janeiro de 2012, ao Governo e a todos os serviços, organismos e entidades na dependência do Governo, bem como à publicação do Diário da República”.

⁶²² Os actos normativos são os que constam no elenco do artigo 112º, da CRP. A RCM nº 8/2011, de 25 de Janeiro, é produzida ao abrigo da alínea g), do artigo 199º.

⁶²³ Que também é referido, no seu tempo, como Duarte Nunez do Lião ou Dvarte Nvnez de Lião.

Cardeal Dom Henrique, durante a menoridade do futuro Rei Dom Sebastião⁶²⁴, foi, também, o mais brilhante dos estudiosos da Língua Portuguesa do seu tempo, sendo o autor de dois importantes tratados⁶²⁵.

No primeiro, de 1576⁶²⁶, chamado *Orthographia da Lingoa Portvgvesa*, sendo Portugal ainda nação independente, o Autor faz a defesa da ortografia etimológica por razões científicas e estilísticas⁶²⁷.

No segundo, de 1606⁶²⁸, chamado *Origem da Lingoa Portvgvesa*, há uma clara preocupação política de exaltação da língua pátria⁶²⁹, na sequência da perda da

⁶²⁴ Cf. ADRAGÃO, Paulo Pulido, *Lições de História do Direito...*, cit., pp. 231-232.

⁶²⁵ Que pudemos consultar nas versões originais, graças à digitalização de ambos realizada pela Biblioteca Nacional de Portugal (Biblioteca Nacional Digital).

⁶²⁶ Escrito em 1574, como consta da autorização do Supremo Conselho da Santa e Geral Inquisição, no próêmio da primeira folha.

⁶²⁷ “A ultima regra, que na lembrança deve ser a primeira, seja que trabalhemos sempre por investigar a origem dos vocabulos. Porque pela etymologia deles se sabe a orthographia, & pela boa orthographia a etymologia. E esta he a fonte & a raiz de fallarmos & screvermos bem, & propriamente, ou mal. Porque de as palavras andarem tiradas de seu curso, & scriptura, vem não se saber a origem e propriedade dellas: & de não sabermos a origem vem andarem muitas tam mal scriptas, que por starem tam recebidas do vulgo, não podem já teer emenda” – LIÃO, Dvarte Nvnez do, *Orthographia da Lingoa Portvgvesa*, João de Barreira, Impressor del Rei NS, Lisboa, MDLXXVI, pp. 61-61v.

⁶²⁸ Durante o reinado de Filipe III de Espanha, mas escrito em 1601, como se retira das várias autorizações do Santo Ofício por que passou, constantes na primeira folha. Não conseguimos apurar por que razão esperou cinco anos para ser publicado.

⁶²⁹ Recorde-se que Luís de CAMÕES, n’Os Lusíadas, pela voz de Vénus, na estrofe 33 do Canto I, reclama para a Língua Portuguesa uma especial semelhança com o Latim – cf. CAMÕES, Luís de, *Os Lusíadas*, 4ª edição, Porto Editora, Porto, 1975, p. 77. Este aspecto é salientado por vários autores como PALMA, Dieli Vesaro/BASTOS, Neusa Barbosa, *As ideias linguísticas de Duarte Nunes do Leão: contribuições à gramaticografia em língua portuguesa*, Confluência – Revista do Instituto de Língua Portuguesa do Liceu Literário Português, nº 53 (2º semestre), Rio de Janeiro, 2017, p. 46, onde se lê: “As palavras de Nunes Leão evidenciam seu objectivo de introduzir uma nova norma linguística a ser usada tanto na fala quanto na escrita, baseada na etimologia. Com essa meta, ele assume uma posição contrária àquela defendida pelos gramáticos de sua época, que privilegiavam a escrita fonética”. No mesmo sentido da opção etimologizante de Duarte Nunes de Lião, ASSUNÇÃO, Carlos, KEMMLER, Rolf, FERNANDES, Gonçalo, COELHO, Sónia, FONTES, Susana, MOURA, Teresa, *A Orthographia Da Lingoa Portvgvesa (1576) de Duarte Nunes de Leão: estudo introdutório e edição*, em Ortógrafos Portugueses 2, Centro de Estudos em Letras – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 2019.

independência, em 1580⁶³⁰. Embora o resultado seja semelhante, parece haver uma motivação diferente na segunda obra, escrita vinte e sete anos depois da primeira, num contexto político totalmente diferente.

Se aqui chamamos à liça o nome do eminente jurista e filólogo é apenas para situar melhor o ponto onde, assim nos parece, deve criticar-se qualquer decisão política em matéria tão relevante como a da Língua Portuguesa, no quadro de um debate sobre a relação entre Estado e Cultura⁶³¹.

3.4 Um debate político

A acesa discussão em torno do Acordo Ortográfico de 1990, embora recheada de argumentos de carácter científico (do lado dos que se lhe opõem) e de argumentos anti-científicos⁶³² (dos que o apoiam), é ideológica. O confronto acaba sempre na radicalização de duas posições inconciliáveis⁶³³: uma posição *soberanista* – ou seja, que privilegia o interesse de Portugal –, que vê no acordo uma traição histórica; e uma posição *lusofonista*⁶³⁴ – ou seja, que afirma existir um interesse linguístico que é alheio ao de Portugal –, que vê no acordo a oportunidade de expansão internacional do idioma⁶³⁵.

⁶³⁰ LIÃO, Dvarte Nvnez de, *Origem da Lingoa Portvgvesa*, impresso por Pedro Crasbeeck, Lisboa, MDCVI, em especial, pp. 129-137.

⁶³¹ Se o Estado age em relação à língua, que está obrigado a defender e preservar, como dispõe a alínea f), do artigo 9º, da CRP, como se aquela fosse um património descartável, fungível, sujeito à *modernização* conforme o gosto, o capricho ou a opinião do político de ocasião, ou do avençado de serviço, nada impede que o património arquitectónico ou documental sofra o mesmo tipo de tratamento, podendo, evidentemente, demolir-se o Mosteiro da Batalha para no seu inútil espaço se implantar um centro de congressos, ou poupar-se o elevado custo de manutenção dos velhos códices medievais na Biblioteca Nacional, pois já estão digitalizados e aptos para consulta.

⁶³² No sentido de considerarem que a questão científica é irrelevante, por se tratar de uma *pequena* alteração ortográfica, percentualmente insignificante.

⁶³³ Esta afirmação é feita na convicção (sem certeza, pois há sempre a possibilidade de algo escapar...) de que lemos tudo o que de relevante se escreveu sobre o assunto, além de conhecermos grande parte das intervenções orais sobre o tema, o qual acompanhamos desde 1986.

⁶³⁴ Esta designação é da nossa lavra, pois não encontramos outra que se pudesse colher em seara alheia.

⁶³⁵ MOURA, Vasco Graça, *Acordo Ortográfico: a perspectiva do desastre*, Alêtheia Editores, Lisboa, 1987, p. 17, apoda, com humor, a participação portuguesa neste acordo ortográfico de “novo e

A primeira posição, partilhada por pessoas de um larguíssimo espectro político⁶³⁶, pretende que Portugal siga o seu caminho, defendendo a *sua Língua*, nada se incomodando com o que o Brasil possa fazer, reconhecendo até que qualquer Estado soberano pode *nacionalizar* a língua, sendo essa uma prerrogativa da soberania⁶³⁷. E invoca-se sempre que os dois idiomas mais usados internacionalmente, desde o Século XIX, Francês e Inglês, são fortemente etimológicos e nunca foram objecto de qualquer tratado ortográfico, sendo absurdo imaginar que o Reino Unido se sentisse no dever de alterar a sua ortografia para agradar aos Estados Unidos, tudo isto a acrescer ao facto de o desprezo pela etimologia conduzir à degradação do uso e do ensino da língua⁶³⁸.

Ao contrário, a segunda posição, também diversificada no plano partidário⁶³⁹, alega que Portugal não é dono da Língua Portuguesa⁶⁴⁰ e que, sendo os brasileiros em muito maior número, deve ser o Brasil a conformá-la, de acordo com o seu gosto e os

aparvalhado contributo lusíada para a expansão virtuosa da língua portuguesa no mundo”, salientando, de seguida (pp. 19-22), que o Inglês e o Espanhol se expandiram sem acordos ortográficos.

⁶³⁶ Incluindo António Garcia Pereira (MRPP), Miguel Tiago (PCP), Manuel Alegre (PS), João Bosco Mota Amaral (PSD), José Ribeiro e Castro (CDS).

⁶³⁷ Cf. ORLANDI, Eni P., *A Língua Brasileira*, Revista Ciência e Cultura, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, vol. 57, nº 2, Abril-Junho, São Paulo, 2005, pp. 29-30.

⁶³⁸ Neste sentido, entre muitos, Comissão Nacional da Língua Portuguesa, *Parecer sobre o Anteprojecto de Bases da Ortografia Unificada da Língua Portuguesa (1988) elaborado pela Academia das Ciências de Lisboa*, Boletim da Comissão Nacional da Língua Portuguesa (dir. Victor Manuel Aguiar e Silva), Lisboa, 1989, pp. 65-164; DUARTE, Inês, CASTRO, Ivo, LEIRIA, Isabel Caetano, *A Demanda da Ortografia Portuguesa – Comentário ao Acordo Ortográfico de 1986 e Subsídios para a Compreensão da Questão que se lhe Seguiu*, Edições João Sá da Costa, Lisboa, 1987; MOURA, Vasco Graça, *Acordo Ortográfico...*, cit.; VALADA, Francisco Miguel, *Demanda, Deriva, Desastre – os três dês do Acordo Ortográfico*, Textiverso, Leiria, 2009; VIEIRA, Maria do Carmo, *A Polémica Ortográfica*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2017, disponível em <https://ffms.pt/pt-pt/atualmentes/polemica-ortografica>, página consultada em 6 de Junho de 2024, Fernando Paulo BAPTISTA, *Por Amor à Língua Portuguesa...*, cit.; EMILIANO, António, *O Fim da Ortografia: comentário razoado dos fundamentos técnicos do acordo ortográfico da língua portuguesa [1990]*, Guimarães Editores, Lisboa, 2008.

⁶³⁹ Incluindo José Sócrates (PS), Aníbal Cavaco Silva (PSD).

⁶⁴⁰ A qual se designa de “Portuguesa” por mero acaso, certamente.

seus interesses, além de a simplificação ser mais inclusiva para quem tem dificuldades de aprendizagem⁶⁴¹.

Sendo, então, um problema político e que é trazido para o campo da discussão política⁶⁴², será que a oposição ao Acordo se trata

“de simples preconceito ou de deficiência de informação; (...) também teimosia, bairrismo, disparate puro e muito de protesto (...) velhos tiques de potência colonial, arrogantes e insuportáveis, que ocultam um pseudo-purismo tão irreal quanto anacrónico (...) estreiteza de vistas, ignorância, arrogância, preguiça e reaccionarismo”⁶⁴³?

Ou será que devemos considerar que,

“[com] efeito, as tarefas que incumbem ao Estado Português de ‘proteger e valorizar o património cultural do povo português’, de ‘defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais’ e de ‘defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa’, além de se destinarem a proporcionar aos cidadãos o gozo de direitos fundamentais seus, revestem ainda uma componente

⁶⁴¹ Entre vários textos destes e de outros autores, BECHARA, Evanildo, *Os portugueses sempre se consideraram os donos da língua. Hoje há vários donos*, entrevista ao Público, disponível em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/artigos/rubricas/acordo/os-portugueses-sempre-se-consideraram-os-donos-da-lingua-hoje-ha-varios-donos/2207>, página consultada em 27 de Fevereiro de 2012; D’SILVAS FILHO, *Que se cuidem os defensores do caduco «orgulhosamente sós»...*, disponível em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/artigos/rubricas/acordo/que-se-cuidem-os-defensores-do-caduco-orgulhosamente-sos/1517>, página consultada em 27 de Fevereiro de 2012; CASTELEIRO, João Malaca/VERDELHO, Telmo, *Um discurso ignorante e retrógrado*, disponível em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/artigos/rubricas/acordo/um-discurso-ignorante-e-retrógrado/3551>, página consultada em 20 de Maio de 2024; COSTA, Francisco Seixas da, *O Acordo Ortográfico tem uma dimensão estratégica*, Público, 13 de Abril de 2008; TAVARES, Rui, *O significado de não-acordo*, Público, 9 de Abril de 2008.

⁶⁴² O “político” é um conceito *a priori*, não deriva da experiência; a “política” é um conceito *a posteriori*, é a realidade observada, mas na perspectiva daquele – cf. MONCADA, Luis Cabral de, *Filosofia do Direito e do Estado*, 2ª edição, 2º vol., Coimbra Editora, Coimbra, 1965, p. 160.

⁶⁴³ PINTO, Paulo Jorge de Sousa, *Os cinco pecados mortais anti-acordo ortográfico (servidos em bandeja de História)*, Revista Brotéria, nº 177, Lisboa, 2013, pp. 239-240. O investigador e professor auxiliar da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova alinha as únicas motivações do Acordo Ortográfico de 1990. Motivações políticas, onde avulta uma asserção de sarcasmo antinacional: “Os tempos do galaico-português já se foram há muito; os do império também. Talvez fosse a hora de acordar para a realidade e de acertar os relógios”. Refira-se que, entre as mais de cento e vinte mil pessoas que, segundo o Autor, padecem de “velhos tiques de potência colonial, arrogantes e insuportáveis (...), estreiteza de vistas, ignorância, arrogância, preguiça e reaccionarismo”, e que foram signatárias, em 2008, da “Petição em Defesa da Língua Portuguesa contra o Acordo Ortográfico” (cf. <https://emdefesadalinguaportuguesa.blogspot.com/2008/06/signatrios-da-petio-contr-o-acordo.html>), estão Ana Isabel Buescu, António Lobo Antunes, António M. Feijó, Eduardo Lourenço, Fernando Paulo Baptista, Gastão Cruz, Helena Buescu, Jorge Morais Barbosa, Luísa Costa Gomes, Maria Alzira Seixo, Maria do Carmo Vieira, Mário Cláudio, Pedro Tamen, Raúl Rosado Fernandes, Teolinda Gersão, Vasco Graça Moura, Vitorino Magalhães Godinho.

objectiva de preservação da identidade da própria comunidade nacional no contexto de uma Sociedade Internacional cada vez mais globalizada”⁶⁴⁴?

É “o direito à identidade cultural como componente ou desenvolvimento do direito à identidade pessoal ou, mesmo, do direito ao desenvolvimento da personalidade (artigo 26º, nº 1), pois a pertença a um povo com uma identidade cultural comum [artigo 78º, nº 2, alínea c)] faz parte também da individualidade de cada pessoa”⁶⁴⁵,

indissociável do

“direito de uso da língua, sabendo-se como a língua materna, por seu turno, é o primeiro elemento distintivo da identidade cultural”⁶⁴⁶.

Esta última perspectiva pode desenvolver-se em dois sentidos. Um primeiro que privilegia a cultura em sentido artístico, científico, literário, que poderia ser designado como erudito ou humanista⁶⁴⁷. Um segundo ligado às manifestações de carácter popular, histórico, que se pode dizer antropológico. Quanto a este,

“a Lei Fundamental Portuguesa estatui essencialmente sobre a língua portuguesa, que consagra como língua oficial, incumbindo o Estado Português de defender o seu uso e promover a respectiva difusão internacional, nomeadamente assegurando o seu ensino aos filhos dos emigrantes.

Ainda se poderá considerar reconhecido o sentido antropológico de cultura no texto constitucional português se considerarmos (...) o património natural e cultural que o Estado Português está incumbido de proteger, valorizar e salvaguardar com objectivo de lhe conferir a função de elemento vivificador da identidade cultural comum”⁶⁴⁸.

Como compreender esta função do Estado? A resposta depende, na verdade, do valor que se atribui à língua, falada e escrita, enquanto *linguagem*. São muitos os autores que, com densa fundamentação, vêem na linguagem não a expressão fungível de um pensamento anterior, mas, antes, a própria origem, organização e estrutura do

⁶⁴⁴ CARDOSO, José Lucas, *A Dimensão Cultural do Estado*, vol. I, cit., p. 128.

⁶⁴⁵ MIRANDA, Jorge, *Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais*, Revista O Direito, Ano 138º, IV, Lisboa, 2006, pp. 17-18.

⁶⁴⁶ *Idem, Ibidem*

⁶⁴⁷ CARDOSO, José Lucas, *A Dimensão Cultural do Estado...*, cit., vol. II, p. 278, opta pela designação “humanista”, sendo aí que se coloca em evidência a liberdade de criação individual, indissociável do conjunto de direitos, liberdades e garantias que estruturam normativamente o reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana.

⁶⁴⁸ *Idem, Ibidem*

pensamento. Simplificando, dir-se-ia que não expressamos *o que* pensamos, mas pensamos *como* nos expressamos, o que é tema de diversas abordagens, conforme as várias disciplinas científicas, como as Ciências Cognitivas⁶⁴⁹, a Linguística⁶⁵⁰, a Antropologia⁶⁵¹, ou a Filosofia (e a Antropologia Filosófica)⁶⁵². Ora, se no vastíssimo universo destas disciplinas temos de estabelecer a relação entre Linguagem, Filologia e Cultura, no recinto do Direito este é o âmbito do *direito à palavra*, cujo sentido urge capturar. É o que abordaremos na parte final do ponto 3.6 (o problema jurídico).

⁶⁴⁹ Cf. BORODITSKY, Lera, *How Language Shapes Thought – The languages we speak affect our perceptions of the world*, Scientific American Magazine, Vol. 304, n° 2 (February 2011), agora também disponível em <https://www.scientificamerican.com/article/how-language-shapes-thought/>, página consultada em 3 de Dezembro de 2021.

⁶⁵⁰ Cf. BERTONI, Giulio, *Introdução à Filologia* (trad. Giuseppe Carlo Rossi), Livraria Clássica Editora, Lisboa, 1943, pp. 13-14; HUMBOLDT, Wilhelm von, *Sobre a escrita alfabética e sua conexão com a construção da língua*, em *Ensaio sobre língua e linguagem* (trad. Hans Theo Harden e Orlene Lúcia de S. Carvalho), Edufu – Editora da Universidade Federal de Uberlândia/MG, Minas Gerais, 2021, pp. 118-175; BAPTISTA, Fernando Paulo, *Por Amor à Língua...*, cit., pp. 87-99; FLÜSSER, Vilém, *Língua e realidade*, Imprensa da Universidade de Coimbra e Annablume, Coimbra, 2012, pp. 105-148.

⁶⁵¹ Cf. EVERETT, Daniel, *Language: The Cultural Tool*, Profile Books, London, 2012 (renovando a impropriamente designada *Hipótese Sapir-Whorf* – sobre esta, consultar o ensaio de SAMPAIO, Rebecca Demicheli, *Linguagem, Cognição e Cultura: a Hipótese Sapir-Whorf*, Cadernos do Instituto de Letras, n° 56, Porto Alegre, 2018, pp. 229-240).

⁶⁵² Cf. NIETZSCHE, Friedrich, *Sobre Verdade e Mentira no Sentido Extra-moral (1873)* (trad. Rubens Rodrigues Torres Filho), em *Obras Incompletas*, 4ª edição, Nova Cultural, São Paulo, 1987, pp. 30-38; HEIDEGGER, Martin, *Sobre o Humanismo* (trad. Emmanuel Carneiro Leão), Edições Tempo Brasileiro, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1995, em especial, pp. 53-55; RIBEIRO, Álvaro, *Escola Formal*, Guimarães Editora, Lisboa, 1958, p. 33, *Razão Animada*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 2009, pp. 61-66 e 127-134, e *Uma Coisa que Pensa*, Editora Pax, Braga, 1971, pp. 11-23 e 27-64; STEINER, George, *Extraterritorial: A Literatura e a Revolução da Linguagem* (trad. Júlio Castañon Guimarães), Editora Schwarcz, São Paulo, 1990, em especial, pp. 65-102 e 125-148; GADAMER, Hans-Georg, *Verdade e Método* (trad. Flávio Paulo Meurer), 3ª edição, Editora Vozes, Petrópolis, 1999, em especial, pp. 559 ss.; GEHLEN, Arnold, *Antropologia Filosófica* (trad. Carmen Cienfuegos da edição alemã, de 1986, *Anthropologische und sozialpsychologische Untersuchungen*), Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1993, em especial, pp. 68-71; FERRER, Diogo, *Consciência e Linguagem: Acerca da Crítica Linguística do Sujeito na 1ª Metade do Século XX* e PORTOCARRERO, Maria Luísa, *Da Crítica Hermenêutica à Metafísica da Subjectividade: a Importância de Gadamer e Ricoeur para Repensar a Linguagem da Pólis*, em CORRÊA-CARDOSO João/ FIALHO, Maria do Céu, *A Linguagem na Pólis*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016, pp. 14-17 e 43-50 (Diogo FERRER) e 64-65 (Maria Luísa PORTOCARRERO); ROSA, António Machuco, *O signo como substituição: da semiótica de Peirce a uma teoria morfogenética do simbólico*, Eikon: Journal on Semiotics and Culture, Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2018, pp. 31-40.

3.5 As reformas ortográficas

O Estado Português, no alvor da República, em 1911, decidiu unificar a ortografia. Não consultou a Universidade. Em vez disso, nomeou, para o efeito, uma comissão⁶⁵³.

A “unificação” que esta reforma visava era relativa a publicações do Estado, as quais iam saindo com a ortografia usada pelo escrevente de ocasião⁶⁵⁴. À publicação da primeira versão da reforma⁶⁵⁵, seguiu-se um debate público, tendo sido introduzidas diversas alterações, em 1920⁶⁵⁶.

No final, o resultado parece ter sido insatisfatório⁶⁵⁷. E o Estado ordenou que a reforma ortográfica fosse adoptada nas escolas e nas publicações oficiais. A decisão final

⁶⁵³ Cf. Direcção Geral de Instrução Secundária, Superior e Especial, do Ministério do Interior, *Bases para a Unificação da Ortografia que deve ser adoptada nas escolas e publicações officiaes*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1911. Do mesmo nos dá conta FIGUEIREDO, Cândido de, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, Livraria Clássica, Lisboa, 1913, p. XIV, n. 6: “Em Portaria do Govêrno, de 15 de Fevereiro de 1911, foi nomeada uma Commissão, encarregada de fixar as bases da orthographia que deve sêr adoptada nas escolas e nos documentos e publicações officiaes. Essa Commissão era composta de D. Carolina Michaëlis, Gonçalves Viana, Candido de Figueiredo, Adolfo Coelho, Leite de Vasconcelos, e foram-lhe depois aggregados Ribeiro de Vasconcelos, Gonçalves Guimarães, Epifânio Dias, Júlio Moreira, J. J. Nunes e Borges Graíinha. Essa Commissão, em 23 de Agosto do mesmo anno, apresentou o seu relatório, firmado pelos vogaes residentes em Lisbòa, com prévia audiência e assenso dos vogaes ausentes; e dias depois, em Portaria de 1 de Setembro, mandava o Govêrno que a reforma orto gráphica, proposta naquelle relatório, fôsse adoptada nas escolas e nos documentos e publicações officiaes”.

⁶⁵⁴ “O uso dos *doutos* é outro bordão, que de nada serve porque o uso do *douto* Garret não é o uso do *douto* Herculano; o uso dêste não é o de Castilho; o de Castilho não é o de Latino, e assim por diante” – FIGUEIREDO, Cândido de, *Novo Dicionário...*, cit., p. IX. Impõe-se, todavia, dizer aqui que, consultadas muitas dezenas de publicações oficiais (Diário do Governo e Gazeta de Lisboa), entre 1822 e 1911 (como consta do Capítulo A, desta Parte III), não encontrámos essa tão evidente divergência ortográfica – se ela existia, era de tal forma residual que se tornava negligenciável, não provocando qualquer perturbação na leitura. Parece, pois, que a ânsia de uma reforma ortográfica não resultava de uma necessidade objectiva, mas, muito mais, do ego hipertrofiado dos reformadores.

⁶⁵⁵ Portaria de 1 de Setembro de 1911, publicada no Diário do Govêrno n.º 206, I Série, de 4 de Setembro de 1911.

⁶⁵⁶ Portaria n.º 2553, da Direcção Geral do Ensino Superior, publicada no Diário do Governo, I série, n.º 266, de 30 de Dezembro de 1920.

⁶⁵⁷ Como resulta das certeiras e fundamentadas críticas de Fernando PESSOA, que encontramos em LOPES, Teresa Rita (Orientação, coordenação e prefácio), *Pessoa Inédito*, Livros Horizonte, Lisboa, 2009, p. 119. Refira-se, todavia, em matéria de acentuação gráfica, a valia científica do trabalho desenvolvido pela comissão – v. Direcção Geral de Instrução Secundária, Superior e Especial, do Ministério do Interior, *Bases para a Unificação da Ortografia...*, cit., pp. 12-15.

foi política, como todos os actos do Estado, embora não tenha tido um exclusivo fundamento político, mas, também, científico. Foi, contudo, uma decisão soberana, de um Estado independente. Não se tratava de uma redução ou de um enfraquecimento da soberania, mas do exercício desta. Portugal não pediu licença para mexer na ortografia da *sua* língua, tal como, já antes, o Brasil não pedira licença para fazer a *sua* reforma ortográfica, em 1907⁶⁵⁸.

O erro mais grave da reforma de 1911 foi a fuga parcial e absolutamente desnecessária à etimologia, não por os seus autores a desconhecerem, mas pela confessada intenção de aproximação do Português ao Castelhana⁶⁵⁹. Diga-se, a propósito, que estes primeiros danos causados à Língua Portuguesa pelas intenções políticas só não foram mais profundos porque, precisamente, a formação linguística dos autores da reforma os inibiu de irem mais longe⁶⁶⁰.

Em 1990, assim como em 2008 e em 2011, tudo foi diferente. Os Governos, ignorando os pareceres académicos, escritos ou expressos nas audições que formalmente houve que cumprir⁶⁶¹, rasuraram a ciência em nome de um desígnio político que, não

⁶⁵⁸ Cf., por todos, BUENO, Silveira, *Sistemas Ortográficos*, cit., p. 33.

⁶⁵⁹ Cf. Direcção Geral de Instrução Secundária, Superior e Especial, do Ministério do Interior, *Bases para a Unificação da Ortografia...*, cit., pp. 9-13. Ocorre confrontar com as avisadas advertências de Duarte Nunes de Lião, já referidas, quando este Autor propugnava, precisamente, a autonomia do Português em confronto com o Castelhana, numa perspectiva nacionalista (e muito corajosa, dig a-se, se tivermos em conta que Portugal perdera a independência e não seria decerto fácil desafiar o invasor, mesmo que com a científica subtilidade da invocação da etimologia).

⁶⁶⁰ É o que se depreende das palavras de FIGUEIREDO, Cândido de, *Novo Dicionário...*, cit., p. IX – “Neste Dicionário, a correcta escrita de cada vocábulo está implicitamente aconselhada na respectiva indicação etymológica. Porque a etymologia, á parte os casos em que a desconhecemos, a história da língua e a fôrma que, em línguas irmans, se dá a vocábulos de fonte commum a outros nossos, são seguros recursos de quem deseja escrever como deve. A simples autoridade de qualquer escritor, ainda o mais eminente, e o rãncido argumento do uso, só poderão prevalecer, quando escasseiem aquelles recursos”.

⁶⁶¹ De vinte e sete pareceres, vinte e cinco foram desfavoráveis, cf. BUESCU, Helena Carvalhão, *Acordo Ortográfico*, audição na AR, 18 de Abril de 2017, disponível em [doc.pdf \(parlamento.pt\)](#), página consultada em 7 de Maio de 2024. Dos outros dois, um era do próprio autor do projecto, Malaca CASTELEIRO, o que permitiu, sem dúvida, duplicar o número de pareceres favoráveis, sendo o outro de Espanha, de uma associação galega – sobre os pareceres ignorados pelos sucessivos Governos e pela Assembleia da República, EMILIANO, António, *Documentos e apontadores sobre o Acordo Ortográfico*

sendo de interesse nacional, só poderia ser de interesse alheio⁶⁶², violando, assim, as alíneas e) e f), do artigo 9º da CRP, não sendo de excluir a violação da alínea a) do mesmo artigo, pela astenia da soberania nas relações internacionais.

Devemos acrescentar aqui que pesquisámos, com o empenho que é devido num trabalho académico, vozes autorizadas em defesa da reforma resultante do Acordo Ortográfico. A única personalidade academicamente relevante que encontrámos foi a afamada catedrática da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Maria Helena da Rocha PEREIRA.

Da ilustre classicista esperávamos, finalmente, encontrar argumentos de peso que equilibrassem o debate. Em vão. Sempre a repetição de que “apenas 1,5% do vocabulário usual no nosso país e 0,5% no brasileiro é afectado”⁶⁶³, sendo, portanto, poucas as diferenças. Mas, de seguida⁶⁶⁴, considera que a Língua Inglesa não precisa de um acordo semelhante porque as diferenças ortográficas... são poucas.

Invoca uma passagem do preâmbulo do I Simpósio Luso-Brasileiro sobre a Língua Portuguesa Contemporânea, de 1967, onde se exarou que “[os] inconvenientes que resultam da diversidade ortográfica entre o Brasil e Portugal são demasiado evidentes para que seja necessário mencioná-los ou sequer acentuá-los de novo”⁶⁶⁵, deixando-nos

da *Língua Portuguesa de 1990*, disponível em <http://www2.fcsh.unl.pt/docentes/aemiliano/AOLP90/>, página consultada em 7 de Maio de 2024.

⁶⁶² “(...) que o Brasil (...) mostre a Portugal que quem manda mesmo, hoje, na língua, somos nós e que cabe a Portugal, isso sim, seguir os passos das políticas linguísticas que nós propusermos. O caso recente do acordo ortográfico foi exemplar. (...) A chiadeira portuguesa contra a nova ortografia não pode alterar o fato consumado. (...) ou Portugal se conforma com a posição que lhe cabe ou vai ficar numa obscuridade periférica ainda mais profunda do que aquela em que já está mergulhado, com saudades do que não foi” – BAGNO, Marcos, *Lusofonia ou Ilusofonia?*, 2009, artigo disponível em <https://brasiliano.wordpress.com/2009/12/26/lusofonia-ou-ilusofonia/>, página consultada em 22 de Julho de 2021. A perspectiva *anti-Portugal* do conhecido professor da Universidade de Brasília não é isolada, ainda que muitos dos que a acompanham sejam de nacionalidade portuguesa.

⁶⁶³ Cf. PEREIRA, Maria Helena da Rocha, *Estudos sobre língua e literatura portuguesas*, em *Obras Completas 9*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020, p. 31.

⁶⁶⁴ *Idem*, p. 40.

⁶⁶⁵ *Idem*, p. 38.

órfãos dessas tão “evidentes” razões, segredo bem guardado que desvela⁶⁶⁶ quando informa que “a questão da uniformização ortográfica foi-se tornando mais premente, mesmo sobre (*sic*) o ponto de vista internacional, à medida em que o acesso aos grandes organismos, como a ONU, requeria o uso de um mesmo sistema de escrita para uma só língua”, informação que não chegou atempadamente ao Conselho de Segurança, onde os Estados Unidos da América, o Reino Unido e a França são membros permanentes desde 1945, sendo membros não permanentes, rotativamente, e sem harmonização ortográfica, muitos Estados anglófonos e francófonos.

Prossegue, alertando para a “necessidade” de uma reforma ortográfica em França, para “aproximar a grafia da realidade fonética”⁶⁶⁷, para logo nos sossegar, pois a França, mesmo sem reforma ortográfica, “compreendeu a vantagem, e mesmo a necessidade, de apertar os laços históricos e culturais que mantinha com os Estados independentes, suas antigas colónias, e de procurar fazer frente, ao mesmo tempo, à vaga crescente da anglofonia”⁶⁶⁸, vaga anglófona essa que tem prosperado com divergências ortográficas, graças a dicionários que registam as “variantes de pronúncia”⁶⁶⁹, dispensando, portanto, intervenções diplomáticas de relevo.

O menosprezo a que a eminente académica parece votar a grafia etimológica⁶⁷⁰ é contraditado pela própria Maria Helena da Rocha PEREIRA, citando a consagrada helenista francesa Jacqueline de Romilly, do Collège de France, a qual, em defesa da aprendizagem do Latim e do Grego, sentencia: “por mais diferentes e difíceis que [...]”

⁶⁶⁶ *Idem*, p. 39.

⁶⁶⁷ *Idem*, p. 33.

⁶⁶⁸ *Idem*, p. 39.

⁶⁶⁹ *Idem*, p. 35.

⁶⁷⁰ *Idem*, p. 30, citando o I Simpósio Luso-Brasileiro, já referido.

sejam, deixam contudo entrever, em cada instante, os sinais de reconhecimento que atestam que estão na origem da nossa”⁶⁷¹.

Enfim, as incongruências multiplicam-se num discurso em *recto tono*, antífona que se resume a considerar os portugueses um empecilho⁶⁷² a esse superior desígnio brasileiro⁶⁷³, mas omitindo, talvez por esquecimento, que o Brasil inadimpliu o Acordo Ortográfico de 1945. E por aqui se fica a mais elaborada das elocuções em prol do acordo de 1990.

A reacção negativa da sociedade civil, além da já referida petição que a Assembleia da República, o Governo e o Presidente da República ignoraram, teve o seu ponto alto na “Iniciativa Legislativa de Cidadãos contra o Acordo Ortográfico de 1990”, que pretendia revogar a Resolução da Assembleia da República nº 35/2008, de 29 de Julho, que aprovara o 2º Protocolo Modificativo⁶⁷⁴. Porém, essa iniciativa nunca chegou ao plenário porque a Comissão de Assuntos Constitucionais, em usurpação de poderes, declarou a iniciativa legislativa inconstitucional⁶⁷⁵.

⁶⁷¹ PEREIRA, Maria Helena da Rocha, *Recensões críticas, notícias e comentários*, em *Obras Completas 10*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2022, p. 459.

⁶⁷² Cf. PEREIRA, Maria Helena da Rocha, *Estudos sobre língua...*, cit., em especial, pp. 37-40.

⁶⁷³ Em várias passagens, como sejam “a ausência de concertação com o Brasil” e “a reforma [em 1911] não foi acordada com o Brasil”, *Idem*, pp. 29, 34, 37, 40.

⁶⁷⁴ Com o 2º Protocolo Modificativo, a unificação ortográfica deixou de ser um propósito viável, pois passou a admitir-se que o Acordo Ortográfico vigore apenas em três Estados, pois, para vigorar em todos, é necessário que todos o ratifiquem e o apliquem, como é evidente – cf. MOURA, Vasco Graça, *Acordo Ortográfico...*, cit., pp. 50-53.

⁶⁷⁵ A iniciativa era acompanhada de dois pareceres jurídicos, de José Lucas Cardoso e Francisco Ferreira de Almeida, que sustentavam a sua legalidade e conformidade constitucional. No entanto, a Comissão de Cultura e Comunicação, após consulta dirigida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, concluiu que a Assembleia da República só poderia revogar a Resolução da Assembleia da República nº 35/2008, de 29 de Julho, se o Governo o solicitasse, pois essa revogação da Resolução da Assembleia da República, pela própria Assembleia da República, invadiria a esfera de competência do Governo, pelo que o Presidente da Assembleia da República determinou que a iniciativa legislativa não subiria ao Plenário. Abstemo-nos de analisar o aberrante entendimento pseudo-jurídico dos membros eleitos do Parlamento. Toda a narrativa, com os respectivos *links* para confirmação dos factos descritos e dos documentos que os suportam, está disponível em <https://ilcao.com/> e em <https://cedilha.net/ap53/about/mapa-do-site/>, páginas consultadas em 11 de Maio de 2024.

3.6 O problema jurídico⁶⁷⁶

(i) primeira inconstitucionalidade

É de notar que o “caos ortográfico” que preocupava os linguistas e de que nos deu notícia Cândido de FIGUEIREDO, em 1913, regressou com o Acordo Ortográfico de 1990, pois a regra das facultatividades, em especial a da Base IV, não impede – ao contrário, permite – que cada pessoa escreva como julgar mais conveniente⁶⁷⁷. Na verdade, ao eliminar a *norma nacional*, substituindo-a pela norma unificada, mas incluindo nessa unificação o conceito de facultatividade, conforme a “pronúncia”⁶⁷⁸, o texto do acordo, de modo expresso e inequívoco, consagra a possibilidade de, no mesmo

⁶⁷⁶ Trata-se de apurar, de modo conciso e muito sintético, a eventual inconstitucionalidade da Resolução do Conselho de Ministros nº 8/2011, de 25 de Janeiro. O nº 1, do artigo 281º, da CRP, refere, na alínea a), que o Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral, “a inconstitucionalidade de quaisquer normas”, não reduzindo, antes alargando, a procedência dessas normas. Não têm de ser *leis*. As normas constantes de acto administrativo, de resolução da Assembleia da República, de decreto presidencial, de deliberação de órgão do poder local ou, até, de instrumento de regulamentação colectiva laboral estão sujeitas a controlo de constitucionalidade, cf. CORREIA, José de Matos, *A Fiscalização da Constitucionalidade e da Legalidade*, 2ª edição, Universidade Lusíada Editora, Lisboa, 2007, pp. 19-28 (com profusa citação de jurisprudência do Tribunal Constitucional). Acrescente-se que, não raras vezes, a forma não acompanha o conteúdo – veja-se o nº 1, do artigo 35º, da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro (RJIES), onde se estabelece a forma de “decreto-lei” para o acto administrativo de “reconhecimento de interesse público de um estabelecimento de ensino”, o qual, por essa via, passa a estar, enquanto acto legislativo, sujeito a *contrôle* directo de constitucionalidade, sem que deixe de ser, enquanto acto administrativo, contenciosamente impugnável – sobre esta dupla natureza do acto administrativo em forma de norma, FREITAS, Dinamene de, *O Acto Administrativo...*, cit., pp. 186-204.

⁶⁷⁷ Aliás, sempre houve facultatividades – pensemos em *ouro* e *oiro*, por exemplo. Mas agora a facultatividade passou de regra consuetudinária a norma jurídica.

⁶⁷⁸ Não conhecemos, nem encontramos em lado algum, fundamento científico para esse critério da “pronúncia” (v. EMILIANO, António, *O Fim da Ortografia...*, cit., pp. 14-28). Evidentemente, retirando letras, as palavras ficam diferentes e passam a *pronunciar-se* de outra maneira – o efeito precede a causa. Pensar que, numa sociedade plenamente alfabetizada, a escrita não influencia a fala é algo desprovido de senso. Há que registar, a este propósito, a perspectiva de CASTELEIRO, Malaca, inventor da nova ortografia, em entrevista ao jornal digital Observador, 13-2-2017, disponível em <https://observador.pt/especiais/malaca-casteleiro-novas-mudancas-no-acordo-ortografico-nao-tem-pes-nem-cabeca/>, página consultada em 6 de Junho de 2024, que proferiu o seguinte: “eu tenho alguns alunos que dizem isso, ‘eu pronuncio o p [de Egipto]!’ Então eu digo-lhe: ‘Então olhe, pronuncia mal!’”. A grande maioria das pessoas não pronuncia, se formos ver democraticamente”. Este singular critério, que consiste em dizer as palavras de acordo com o que um específico cidadão imagina ser *democraticamente correcto*, seja isso o que for, apenas porque é a maneira como aprendeu a pronunciar as palavras (talvez na Freguesia de Teixoso, de onde é natural), dispensa qualquer estudo da ortofonia, revelando-se, mais uma vez, a total ausência de fundamentação científica, ou outra credível, do Acordo Ortográfico de 1990. Sobre ortofonia, ortoépia ou prosódia, v., por todos, BAPTISTA, Fernando Paulo, *Por Amor à Língua...*, cit., pp. 52-61.

Estado, no mesmo jornal oficial, se usarem grafias diferentes, consoante o autor de cada texto.

É, por isso, inconstitucional, por violação de regra de Direito Internacional (*ex vi* nº 2, do artigo 8º, da CRP), a Resolução do Conselho de Ministros nº 8/2011, de 25 de Janeiro, quando determina, segundo o arbítrio do regulamentador circunstancial⁶⁷⁹, uma grafia única no Diário da República, no sistema de ensino ou seja onde for.

(ii) Segunda inconstitucionalidade

Não será assim, se se entender, a montante, que o Acordo Ortográfico, de acordo com as normas que, na sua coerência interna, poderiam determinar a sua vigência, não está em vigor.

Explicando: o texto do Acordo Ortográfico⁶⁸⁰ não contém, realmente, a nova grafia de todas as palavras. O que se lê, num Anexo, é apenas um conjunto de regras gerais que serão mais tarde concretizadas (de acordo com o artigo 2º) através do estabelecimento de um vocabulário ortográfico comum a todos os países signatários (ou seja, por via de um novo acordo, técnico), que nunca foi feito. Isto significa que o Acordo Ortográfico ficou, nos seus próprios termos, inaplicável, suspenso de facto futuro e incerto, sendo, obviamente, inconstitucional o estabelecimento unilateral de uma norma ortográfica apenas nacional, por violação, também aqui, mas por razões diferentes das acima invocadas, do nº 2, do artigo 8º, da CRP⁶⁸¹.

⁶⁷⁹ Neste caso, o Instituto de Linguística Teórica e Computacional (ILTEC), autor do Vocabulário Ortográfico do Português e do conversor ortográfico Lince, cf. nota preambular e nº 6, da Resolução do Conselho de Ministros nº 8/2011, de 25 de Janeiro.

⁶⁸⁰ Publicado no Diário da República, I série-A, de 23 de Agosto de 1991.

⁶⁸¹ A inconstitucionalidade atinge o nº 2, do artigo 2º, da Resolução da Assembleia da República nº 35/2008, de 29 de Julho, na medida em que determina a efectiva alteração da ortografia com preterição da norma comum imposta pelo artigo 2º do Acordo Ortográfico, mesmo na redacção que lhe foi dada pelo 1º Protocolo Modificativo, aprovado pela Resolução da Assembleia da República nº 8/2000, de 28 de Janeiro.

(iii) *terceira inconstitucionalidade*

Mas podemos fazer o problema subir a um patamar superior: pode o Estado Português negociar com um Estado estrangeiro os princípios fundamentais da Constituição? Isto é, mesmo que se admita, em tese, que o texto dos princípios fundamentais não é intocável, podendo ser aperfeiçoado por via de revisão constitucional, podem os princípios manifestados por esse texto ser objecto de discussão com outro Estado?

Não há unanimidade na doutrina acerca da intocabilidade dos princípios fundamentais da Constituição, em sede de revisão constitucional⁶⁸². Pode, todavia, dizer-se que a generalidade dos autores tende a afirmar que o extenso elenco do artigo 288º da CRP não esgota os limites materiais da revisão constitucional, subsistindo sempre uma certa zona de indeterminação quanto ao efectivo conteúdo da delimitação do poder de revisão, em especial quando este se movimenta em território dogmáticamente tão complexo como é, por exemplo, o dos direitos, liberdades e garantias — sendo pacífica a possibilidade da sua ampliação, já a restrição enfrenta algumas aporias hermenêuticas em torno da proposição “conteúdo essencial dos preceitos constitucionais”⁶⁸³.

É, por outro lado, consensual que os direitos, liberdades e garantias não começam nem acabam na enumeração que lhes foi dedicada pelo legislador constituinte⁶⁸⁴, não só porque o mesmo teve o cuidado de prever direitos de natureza análoga, no artigo 17º,

⁶⁸² “[Os] limites materiais à revisão pretendem justamente impedir as revisões aniquiladoras da identidade constitucional” – CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *CRP...*, p. 1011. Sobre este muito complexo problema dos limites materiais de revisão ou cláusulas pétreas, acompanhamos, em boa parte, a reflexão de MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado...*, pp. 592-623, designadamente quando o ilustre constitucionalista atribui aos limites materiais uma função histórica, de memória, procurando evitar que a revisão acabe por se converter numa ruptura constitucional. Os limites não visam inibir o Povo de rever a sua própria constituição (o que seria, aliás, impossível), mas, sim, tornar essa revisão mais prudente, implicando uma reflexão profunda acerca dos fundamentos constitucionais. A chamada *dupla revisão* acaba por ter uma função moderadora da eventual exposição da Constituição a revisões impulsivas ou levianas. V., também, HÄBERLE, Peter, *El Estado Constitucional* (trad. Héctor Fix-Fierro), 2ª ed., Universidade Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2016, p. 137.

⁶⁸³ Artigo 18º, nº 3.

⁶⁸⁴ Neste sentido, MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição...*, cit., pp. 144-145.

mas, também, porque exarou, expressamente, direitos fundamentais de primeira linha fora do catálogo formal, bastando, para o confirmar, atentar no nuclear direito de acesso a um processo judicial justo, contido no artigo 20º.

Ainda de um modo consensual, parece repugnar à doutrina a ideia de uma derrogação constitucional tácita (que talvez se pudesse dizer solerte) por via de instrumento de Direito Internacional Público, perigo que, aparentemente, o autor constituinte vai procurando afastar, procedendo às necessárias revisões constitucionais sempre que, por via de convenção internacional, o Estado português pudesse colocar em crise o princípio da soberania — foram, manifestamente, o caso da adesão ao Tribunal Penal Internacional e o do aprofundamento da integração europeia, por força do Tratado de Maastricht⁶⁸⁵. Ao contrário de enfraquecer a soberania, o Estado estabelece os limites da soberania. Dito de outro modo, é porque soberano que se vincula, sendo sempre livre de se desvincular, como ficou emblematicamente visível na unilateral decisão do Reino Unido, em 2020, de abandonar a União Europeia.

Vem este breve excurso pelos limites da revisão constitucional a propósito de uma pergunta que ainda não encontrámos reflectida na doutrina: os princípios fundamentais da Constituição podem ser negociados com um Estado estrangeiro? É negociável a República Portuguesa? O Estado de direito democrático? As tarefas fundamentais do Estado? Os símbolos nacionais e a língua oficial?

Como dissemos, não encontrámos o problema formulado nestes termos, mas supomos ter encontrado, por outras vias, respostas que apontam no sentido negativo⁶⁸⁶. E, seguramente, nenhuma que aponte em sentido contrário a este.

⁶⁸⁵ Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *CRP...*, cit., pp. 34-38. Sobre o processo de integração europeia e o TPI, os autores receiam (sem darem uma resposta dogmaticamente conclusiva), p. 1019, a possibilidade de uma revisão constitucional apócrifa, a qual, sem alterar o texto, provoque a corrosão da independência nacional e da unidade do Estado, contrária aos limites materiais.

⁶⁸⁶ “Os princípios fundamentais, nas suas múltiplas dimensões e desenvolvimentos, formam o cerne da Constituição e consubstanciam a sua *identidade intrínseca*.” – *Idem*, p. 189; v., também, MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado...*, cit., p. 626-633, onde o Autor defende uma tripla categorização dos princípios – “princípios axiológicos fundamentais”, “princípios político-constitucionais” e “princípios

Não poderia ser de outro modo. “A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição”⁶⁸⁷, à qual o Estado se subordina, fundado na legalidade democrática⁶⁸⁸. Esta é a legitimação política da actuação do Estado. Este é o fundamento político de todos os princípios fundamentais, dos quais o Estado não pode dispor, porque não lhe pertencem (*nemo plus iuris...*).

Ora, sendo a Língua Portuguesa “declarada princípio formal e materialmente constitutivo da República”⁶⁸⁹, não poderia o Governo colocá-la em cima da mesa como mercadoria transaccionável de negociação internacional. Tendo-o feito, por omissão constitucional ao tempo, dar-se-ia – suprida a *lacuna* por revisão constitucional, em 2001 – a inconstitucionalidade superveniente⁶⁹⁰ da Resolução da Assembleia da República nº 26/91, de 23 de Agosto, e, lógica e subordinadamente, da Resolução do Conselho de Ministros nº 8/2011, de 25 de Janeiro.

(iv) *quarta inconstitucionalidade*

Finalmente, pode colocar-se a questão: poderia o Estado alterar a Língua Portuguesa por via de uma reforma ortográfica? Neste caso, portanto, o problema é diferente: o Estado Português, sem precedência de qualquer negociação internacional, entende aprovar uma alteração ortográfica. Evidentemente, não se colocam aqui as objecções antes formuladas.

constitucionais instrumentais” –, parecendo-nos, no desenvolvimento dogmático de cada uma dessas categorias, que são os segundos aqueles que correspondem, maioritariamente, aos “Princípios Fundamentais”, enumerados nos artigos 1º a 11º, da CRP, sem prejuízo de nestes artigos se encontrarem, também, princípios axiológicos fundamentais, *maxime* o da “dignidade da pessoa humana”.

⁶⁸⁷ Artigo 3º, nº 1, da CRP. “O povo é, ele mesmo, o titular da soberania ou do poder” – CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, p. 292.

⁶⁸⁸ Artigo 3º, nº 2, da CRP.

⁶⁸⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *CRP...*, cit., p. 292.

⁶⁹⁰ No sentido do valor normativo da inconstitucionalidade superveniente, acórdãos do Tribunal Constitucional nº 869/96, de 3 de Setembro, DR (I série-A) nº 204, 3-3-1996, pp. 2916 ss.; nº 83/1991, de 23 de Abril, DR (II Série) nº 199, 30-8-1991, p. 8820 ss.; nº 266/87, de 8 de Julho, DR (I série) nº 197, 8-7-1987, pp. 3333 ss. Na doutrina, por todos, MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado...*, cit., pp. 673-678.

E a resposta é, aparentemente, afirmativa, se apenas tomarmos como referência o precedente histórico de 1911⁶⁹¹. Porém, sendo “o direito à língua portuguesa (...) um direito linguístico de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias”⁶⁹², estranho seria que estivesse disponível, mesmo por acto legislativo, o que está vedado, ou severamente limitado, por revisão constitucional.

A Constituição é um repositório da memória colectiva, com elevado valor simbólico, como transparece da sobrevivência do Preâmbulo do texto de 1976⁶⁹³. A Constituição, como qualquer lei, tem uma função preceptiva, estabelece direitos e obrigações, distribui tarefas, organiza o Estado. Mas tem também uma função histórica. *Aquele* texto, *naquele* momento, não é puramente ocasional, para enfrentar um específico problema normativo. Muito mais do que isso, ele representa a vontade soberana de um povo.

A CRP1976 tem um carácter compromissório⁶⁹⁴, reflexo da conjuntura política em que surgiu e que já abordámos nas considerações introdutórias ao Capítulo B desta Parte III. Mas as sucessivas revisões mantiveram a sua estrutura material, não a tornaram numa *outra* Constituição. Na verdade,

“[a] Constituição Portuguesa – e, no caso concreto, a Constituição da República Portuguesa de 1976 – assume-se e deve ser assumida como *texto autodescritivo* através do qual a organização comunitária portuguesa se identifica com ela própria. Ela funda e conserva a memória social e política e identifica os traços estruturantes da existência colectiva (Estado português, República portuguesa, língua portuguesa, território português, cidadania portuguesa, organização do poder político) tanto no contexto interno, face às autonomias políticas e regionais, como no contexto

⁶⁹¹ Note-se, porém, que a reforma de 1911, independentemente do juízo negativo que sobre ela possa recair, pretendia facilitar a alfabetização, ao contrário da de 1990, que apenas pretendia tornar a língua portuguesa mais parecida com a brasileira, como salienta SILVA, David José de Caldas Baptista da, *Entre a Língua e a Lei: legitimidade e limites da acção do Estado em matéria de legiferação ortográfica*, tese de doutoramento em Ciência Política, ISCSP, Lisboa, 2021, p. 85.

⁶⁹² CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *CRP...*, cit., p. 292.

⁶⁹³ Cf. MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição...*, cit., anotação III ao Preâmbulo, devida a Jorge MIRANDA, pp. 47-50; e CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *CRP...*, cit., pp. 180-182.

⁶⁹⁴ Cf. a esclarecedora introdução de CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *CRP...*, cit., pp. 41-65; e MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado...*, cit., pp. 210-212.

externo, face às instituições da União Europeia e à institucionalização da comunidade internacional”⁶⁹⁵.

Esta ideia de Constituição como documento identitário, e não fundador, da comunidade política nacional⁶⁹⁶ tem uma consequência evidente: limita a acção do Estado porque submete à historicidade o apuramento do sentido normativo do comando constitucional, fugindo à subjectividade, ou ao voluntarismo, do intérprete de circunstância.

É na História interna da própria Constituição – ou seja, do povo soberano que a elaborou –, mais do que nos estudos comparatísticos do Direito e da Ciência Política, que se devem buscar os valores permanentes de que o texto é apenas projecção positiva⁶⁹⁷. É por isso que “todos os princípios fundamentais estão, em maior ou menor medida, garantidos contra a revisão constitucional, erigidos em *limites materiais de revisão*, tanto em si mesmos como em várias das suas dimensões mais eminentes”⁶⁹⁸.

Mas, se é assim, se a CRP protege “a memória social e política e (...) os traços estruturantes da existência colectiva[, incluindo a] língua portuguesa”⁶⁹⁹, então essa memória só pode ser a historicamente fixada no momento da feitura do texto, sendo, logicamente, a *letra* do próprio texto (aliás, elemento essencial, sem o qual não há texto...) abrangida pela intencionalidade normativa dessa cláusula defensiva⁷⁰⁰.

⁶⁹⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *CRP...*, cit., pp. 41-65.

⁶⁹⁶ Encontramos uma conceptualização da Constituição (escrita ou não escrita) como ordenação caracterizadora de uma comunidade política, em CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, 6ª edição revista, Almedina, Coimbra, 1993, pp. 57-65.

⁶⁹⁷ SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Editora Lex, Lisboa, 2000, pp. 40-41, afirma a escassez de influências estrangeiras no texto original da CRP, o qual, para o Autor, radica maioritariamente na história constitucional portuguesa.

⁶⁹⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *CRP...*, cit., p. 189.

⁶⁹⁹ *Idem*, p. 49.

⁷⁰⁰ SILVA, David José de Caldas Baptista da, *Entre a Língua e a Lei...*, cit., pp. 74-78, entende que o Estado não tem legitimidade para dispor da Língua, pois não lhe pertence, sustentando ainda que a Língua é um direito fundamental, a ser exercido individualmente por cada um dos cidadãos (pp. 54-67).

Assim, a Língua Portuguesa (o “Português”, na formulação constitucional) é a da CRP de 1976. E, neste horizonte constitucional, não poderá ser outra. Está, por isso, directamente ferida de inconstitucionalidade a Resolução do Conselho de Ministros nº 8/2011, de 25 de Janeiro, por violação do artigo 11º, nº 3, da CRP.

É, portanto, juridicamente inexistente⁷⁰¹.

(v) quinta inconstitucionalidade

Há ainda uma outra consequência. Estamos no âmbito normativo da chamada *Constituição cultural*⁷⁰² e a resolução, como já vimos, é aplicável à Universidade, pois o seu âmbito subjectivo inclui “todos os serviços, organismos e entidades sujeitos aos poderes de direcção, superintendência e tutela do Governo”. Ora, estando vedada ao Estado a programação da educação e da cultura “segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”, esta determinação viola expressivamente o nº 2, do artigo 43º, e, logicamente, por insanável conflito, o nº 2, do artigo 76º (autonomia universitária), da CRP.

Também, pois, por esta via, a Resolução do Conselho de Ministros nº 8/2011, de 25 de Janeiro, é inconstitucional, com a cominação da inexistência jurídica, já referida no parágrafo anterior.

(vi) sexta inconstitucionalidade

Deixámos para o último lugar aquela abordagem que ficou enunciada na parte final do ponto 1.4 – o *direito à palavra*. É à Pessoa Humana e não ao Estado que pertence a *palavra*. A ideia de um Estado dono da linguagem pertence à literatura distópica, onde

⁷⁰¹ A inconstitucionalidade dos actos de administração, isto é, os actos que, na formulação da alínea g), do artigo 199º, da CRP, visam “a satisfação das necessidades colectivas”, pode ser directa. No caso dos actos directamente inconstitucionais, podemos estar perante a violação da Constituição material (aqui se incluindo os direitos fundamentais), ou a violação de outros preceitos constitucionais. No primeiro caso, os actos têm-se por inexistentes. No segundo, dizem-se nulos. Por todos, v. SOUSA, Marcelo Rebelo de, *O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional*, s. n., Lisboa, 1988, pp. 327-333.

⁷⁰² Cf. CARDOSO, José Lucas, *A Dimensão Cultural do Estado...*, cit., vol. II, pp. 483, 512, 518 e *passim*.

alguns autores concebem essa possibilidade, como em *1984*⁷⁰³ ou em *Fahrenheit 451*⁷⁰⁴. O que está em causa nestas obras não é, propriamente, o problema da censura prévia, mas o da apropriação do pensamento a partir da apropriação da palavra⁷⁰⁵.

Mas quem é o titular do “direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra”, consagrado nos artigos 26º e 37º, da CRP? Não são os meios de comunicação social (artigo 38º), nem os crentes ou ministros religiosos (artigo 41º), nem os escritores, artistas e cientistas (artigo 42º), nem os professores e alunos (artigo 43º), nem mesmo os cidadãos organizados que se reúnem e manifestam (artigo 45º). Parece restar apenas a *pessoa humana* (que são todos os mencionados e todos os outros) para quem a palavra é condição existencial sem teleologia outra que não a própria *pessoalidade*.

As expressões constitucionais são “A todos são reconhecidos os direitos (...) à palavra” (artigo 26º) e “Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra...” (artigo 37º), sem se referir a categorias de sujeitos – é o Ser Humano, fora de uma ordenação político-social redutora, ainda que se compreenda a conveniência de não largar a mão dessa imputação a certas situações jurídicas concretas,

⁷⁰³ ORWELL, George, *1984* (trad. Paulo Santa-Rita, pref. Álvaro Ribeiro), Ulisseia, Lisboa, 1955.

⁷⁰⁴ BRADBURY, Ray, *Fahrenheit 451* (trad. Mário-Henrique Leiria), Livros do Brasil, Lisboa, 1956.

⁷⁰⁵ E não é, de todo, novo o problema da “palavra”. Recordemos o sentido transcendente atribuído à *Palavra* no Evangelho de São João. “No princípio já existia o Verbo” – João, 1-1, *Bíblia Sagrada*, Difusora Bíblica (Missionários Capuchinhos), 1ª edição, Lisboa, 1964, p. 1796. Este “Verbo”, em grego, é *logos* (palavra/razão), como nos ensina o Papa BENTO XVI, *Fé, razão e universidade: Recordações e reflexões*, Libreria Editrice Vaticana, Vaticano, 2006, p. 3: “João iniciou o prólogo do seu Evangelho com estas palavras: «No princípio era o λόγος». (...) Deus age «σὸν λόγον», com *logos*. *Logos* significa conjuntamente razão e palavra – uma razão que é criadora e capaz de se comunicar, mas precisamente enquanto razão”. E GOETHE, Johann Wolfgang von, em *Fausto* (trad. Agostinho d'Ornellas), Typographia Franco-Portuguesa, Lisboa, 1867, pp. 65-66, que confrontámos com a versão alemã em GOETHE, Johann Wolfgang von, *Faust. Der Tragödie – erster Teil*, Fundacja Wolne Lektury, Warszawa, s. n., disponível em <https://wolnelektury.pl/>, página consultada em 18 de Julho de 2024, pp. 30-31, coloca o personagem principal, lendo o início do Evangelho de São João (*Im Anfang war das Wort!*), a negar o “Verbo”, que cria a acção, substituindo-o pela “Acção”, que anula o Verbo (*Im Anfang war die Tat!*). E é quando nega o Verbo que Fausto se dispõe a trocar Deus pelo Mundo – só nesse momento Mefistófeles se revela a Fausto, por considerá-lo apto para alienar a Alma. Seria interessante estabelecer, a partir deste mote, a linhagem do Iluminismo ao Marxismo, mas é impossível por total carência de espaço.

tal como acontece com o princípio da igualdade, sucessivamente replicado em vários preceitos, os quais, vendo bem, mais não fazem do que repetir o que já resulta, claro e inequívoco, do artigo 13º⁷⁰⁶.

Ora, “[o] direito à palavra [é] um bem jurídico eminentemente pessoal com a estrutura de uma liberdade fundamental e que reconhece à pessoa o domínio exclusivo sobre a sua própria palavra [...]”⁷⁰⁷, o que o torna uma refinada projecção da “dignidade da pessoa humana”, ser individual e membro de um específico povo, enquanto entidade histórica. Ao Estado cabe garanti-lo.

Qualquer acto de disposição, seja supressão, modificação ou alienação, é ilegítimo, por violação do nº 1, do artigo 26º, e do nº 1, do artigo 37º, da CRP.

3.7 Conclusão

Das seis inconstitucionalidades apontadas, as duas últimas – violação da liberdade de aprender e ensinar e da liberdade de expressão pela palavra – mantêm uma conexão íntima com o tema deste trabalho, mas em todas se revela o problema central da relação do Estado, por via da Cultura, com o sujeito cultural que é, e não pode deixar de ser, a Universidade.

Na verdade, o Estado *não pode* ir à Faculdade de Letras, ou a qualquer outra, impor o modo de escrever, como *não pode* ir à Faculdade de Ciências, ou a qualquer outra, alterar o Teorema de Pitágoras⁷⁰⁸, pois “a função que ao Estado compete na sua

⁷⁰⁶ Como nos artigos 36º, nº 1, 37º, nº 4, 48º, nº 2 e nº 4, 52º, al. c), 53º, al. a), 81º, al. c), da CRP1976, além dos que, mesmo sem expressa referência, enunciam a “igualdade”.

⁷⁰⁷ ANDRADE, Manuel da Costa, *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 1999, p. 823, *apud* Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. nº 69/20.1T9TBU.C2, de 7-2-2024, disponível em [Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra \(dgsi.pt\)](https://dgsi.pt/Acórdão.doTribunal.daRelação.deCoimbra.aspx?dgsi=pt), página consultada em 20 de Julho de 2024. Esta anotação do ilustre penalista e, mais tarde, Presidente do Tribunal Constitucional é mais interessante por ter sido a Manuel da COSTA ANDRADE (PPD) que coube a função de relator da Comissão de Direitos e Deveres Fundamentais, na Assembleia Constituinte, cf. DAC nº 30, p. 785, sessão plenária de 13 de Agosto de 1975. Refira-se que o projecto inicial do nº 1, deste artigo 37º, da CRP, não sofreu alterações de conteúdo e, formalmente, corresponde, salvo em partículas de ligação, ao que ficou a constar no texto final, ainda em vigor.

⁷⁰⁸ De facto, pode. O que se pretende dizer é que não deveria fazê-lo. Demonstrando que dois mais dois são cinco, ORWELL, George, 1984, cit., pp. 259-260. Sobre a distinção entre o que se diz *impossível*

relação com a ciência [é a de] ser a garantia formal do desenvolvimento científico, mas sem intervir no seu conteúdo específico”⁷⁰⁹.

O problema poderia mesmo colocar-se em termos de transgressão dos limites funcionais das normas jurídicas⁷¹⁰, ou, até, de transgressão dos limites da juridicidade com a consequente invasão do “espaço livre de Direito”⁷¹¹. Mas o que está em causa não é uma questão teórica, especulativa, antes uma actuação concreta do Estado-Administração que subordinou a Universidade no seu domínio material próprio.

O terreno do debate (jurídico e não apenas filosófico) é, portanto, a relação jurídico-institucional do Estado com a Universidade. Os argumentos constitucionais expendidos visaram demonstrar que o Estado encara a Universidade como uma sua repartição administrativa.

Não apurámos se na Universidade há memória de que “regras arbitrárias, embora sancionadas na mais elevada posição, podem não se harmonizar sempre, por si mesmas, com as doutrinas afirmadas pela Razão como necessárias”⁷¹².

e o que se diz *proibido*, CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, cit., p. 573. Note-se, todavia, em abono da *impossibilidade* – que sobrepuja a *proibição*, ainda que o sentido seja, afinal, o mesmo –, que o verbo usado no n.º 2, do artigo 43.º, da CRP, é o verbo “poder” e não o verbo “dever”.

⁷⁰⁹ ROCHA, Acílio da Silva Estanqueiro, *A Universidade, entre autonomia e heteronomia*, Scientia Iuridica, tomo LXI, n.º 328, Braga, 2012, p. 15.

⁷¹⁰ Cf. NEVES, António Castanheira, *Fontes do Direito*, em *Digesta...*, vol. 2.º, cit., p. 75, e BRONZE, Fernando José, *Lições...*, cit., pp. 662-663.

⁷¹¹ Cf. BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., pp. 353-357.

⁷¹² KANT, Immanuel, *O Conflito das Faculdades* (trad. Artur Morão), Textos Clássicos de Filosofia, Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2008, p. 46.

4. A hegemonia do Estado na programação da ciência (a Fundação para a Ciência e a Tecnologia) e do ensino superior (a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior)

4.1 A Fundação para a Ciência e a Tecnologia

A Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) é um instituto público criado pela Lei Orgânica do Ministério da Ciência e da Tecnologia⁷¹³ e destinado a promover, financiar, acompanhar e avaliar instituições, programas e projectos de ciência e tecnologia. O prosseguimento da sua missão, amplamente divulgado no respectivo sítio institucional na *internet*, não é aqui objecto de análise⁷¹⁴.

Acontece que à FCT está atribuída a avaliação da “actividade da ciência e da tecnologia nacional sob todas as suas formas”, como consta da alínea f), do nº1, do artigo 4º, do Decreto-Lei nº 188/97 de 28 de Julho. Essa atribuição legal não parece ter, na economia do próprio diploma, qualquer função útil. Parece, até, não ter de todo qualquer função.

Cotejando este diploma inicial com os que lhe sucederam⁷¹⁵, vamos encontrar a mesma atribuição, nos mesmos termos, sem que se perceba em que consiste “avaliar as actividades nacionais de ciência e tecnologia”.

São todas as actividades nacionais? Ficam excluídas as actividades internacionais? Incluem-se as actividades de entidades públicas e privadas? E o que são,

⁷¹³ Decreto-Lei nº 144/96, de 26 de Agosto.

⁷¹⁴ “A FCT iniciou actividades em Agosto de 1997 sucedendo à Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT). Desde 1 de Março de 2012, a FCT sucede à UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P. na responsabilidade pela coordenação das políticas públicas para a Sociedade da Informação em Portugal. Em 1 de Outubro de 2013, a FCT assumiu as atribuições e competências da Fundação para a Computação Científica Nacional (FCCN)”, cf. <https://www.fct.pt/>, página consultada em 8 de Julho de 2024. É fácil dizer, mas cremos que corresponde inteiramente à verdade, que a FCT se desincumbiu cabalmente das tarefas que lhe foram assinadas. Basta constatar, nos quadros que são públicos, os milhares de projectos apoiados e o dispêndio financeiro correspondente.

⁷¹⁵ Decreto-Lei nº 205/2002, de 7 de Outubro, Decreto-Lei nº 152/2007, de 27 de Abril, Decreto-Lei nº 45/2012, de 23 de Fevereiro, Decreto-Lei nº 55/2013, de 17 de Abril,

em abstracto, actividades nacionais de ciência e tecnologia? E cabe aqui perguntar também, à revelia do legislador: para que serve tal avaliação?

E não se diga que essa é uma importante tarefa decorrente do papel que à FCT é atribuído de financiador de programas e projectos nos domínios da investigação científica e do desenvolvimento tecnológico, pois tudo isso já decorre, logicamente, da prestação de contas que é devida ao financiador por quem é financiado. Não é admissível supor que o Estado espargisse dinheiros públicos e não procurasse saber os resultados obtidos.

Não é, pois, neste âmbito que essa avaliação se insere, até porque a norma não especifica que ela irá incidir sobre as pessoas e entidades financiadas, alargando-se, por essa omissão, a todas as demais. Mas por que razão alguém há-de querer ser avaliado pela FCT se não for financiado por ela?

O Guião para a Elaboração do Relatório de Avaliação Institucional 2022⁷¹⁶, da A3ES, nas páginas 30 e 45, refere a avaliação das unidades de investigação pela FCT como factor de ponderação para a elaboração do Relatório de Avaliação Institucional que está cometido à Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES).

Nos Descritores de Desempenho, na página 45, a ausência de avaliação pela FCT coloca a instituição no grau mais baixo da qualidade, no que se refere à “investigação e transferência de conhecimento”, sob a epígrafe “abordagem insuficiente”. Percebe-se, aqui, que a tarefa de avaliação da ciência e da tecnologia a cargo da FCT é requisito necessário para que a A3ES avalie a actividade científica das instituições de ensino superior, independentemente de serem, ou não, financiadas pela FCT.

⁷¹⁶ Documento da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, disponível em <https://www.a3es.pt/pt/acreditacao-e-auditoria/guioes-e-procedimentos/avaliacao/acreditacao-de-ciclos-de-estudos-em-funcionamento>, página consultada em 25 de Junho de 2024. Com 48 páginas, sem índice, mediocrementemente redigido, dividido em três partes internamente ordenadas de modo igual, sem que, em cada uma delas, se identifique a que parte pertence a numeração — em qualquer estabelecimento de ensino superior, este documento seria recusado se apresentado por aluno de uma licenciatura. Mas é elaborado pela entidade que vai avaliar a Universidade. O conteúdo não defrauda o que a sua forma já anuncia.

O que está aqui em causa — e este é um ponto fundamental do nosso raciocínio — não é a competência técnico-científica da FCT, pormenor secundário no plano jurídico. Relevante é que o Estado dispõe dos meios adequados para, através de um crivo único, submeter a Universidade a critério científico alheio a esta, partindo daí para uma decisão final, a qual, se negativa, pode ir da simples conformação injuntiva até ao encerramento compulsivo, o que constitui uma posição hegemónica do Estado na programação da Ciência, incluindo aquela que é desenvolvida em meio universitário.

4.2 A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)

4.2.1 Natureza jurídica da A3ES

Pode uma entidade de Direito Privado, no exercício de poderes públicos, ser considerada “entidade administrativa independente”? Se a previsão constitucional do nº 3, do art. 267^{o717}, viesse acompanhada de alguma caracterização das Entidades Administrativas Independentes (EAI) que nele se prevêem, talvez a resposta ficasse facilitada. Na ausência, porém, do *Fio de Ariana* para nos guiar os passos, ficamos à mercê do que a doutrina nos vai fornecendo, seguida esta, por sua vez, pela cautela do legislador, o qual se limitou, até à data, a uma única lei de enquadramento para um certo tipo de entidades reguladoras, supondo – como também supomos – que essas são EAI.

a) Enquadramento dogmático

Admitindo que as EAI precedem a previsão constitucional e que a sua criação vai prosseguindo alheia à mesma previsão, pois esta nada acrescenta à sua construção dogmática, pensámos que nada obstará a existência de uma EAI cujo regime jurídico fosse privado, no desempenho de uma tarefa do Estado, ou seja, uma tarefa de apropriação pública. É o que encontramos na A3ES, onde julgamos ver, nem com chancela nem com derrogação constitucionais, uma EAI de regime próprio⁷¹⁸.

⁷¹⁷ “A lei pode criar entidades administrativas independentes”.

⁷¹⁸ É relevante o debate parlamentar, na CERC, acerca da introdução deste preceito no artigo 267º, da CRP. O Presidente da Comissão, Vital MOREIRA (PS), fundamenta-a na conveniência de “retirar [as

O primeiro problema com que nos confrontamos é epistemológico: se não sabemos ao certo que entidades são as previstas no nº 3, do art. 267º, da CRP, do que é que andamos afinal à procura⁷¹⁹? Logo o *nomen iuris* é susceptível de alguns equívocos, ora porque algumas entidades se mostram independentes, mas não parecem administrativas, ora porque outras parecem desempenhar tarefas administrativas, mas fraquejam na independência, ora até porque o conceito de *independência* não parece unívoco.

Evidentemente, na tela encontramos sempre o quadro que pintámos, pelo que se corre o risco de se avolumar o número de EAI à medida que os autores forem identificando como tais aquelas entidades, novas ou já existentes, cuja natureza seja susceptível de se afeiçoar ao sempre mutável quadro doutrinário⁷²⁰. Não por acaso, o relatório do Conselho de Estado francês, de 2001, afirma que o surgimento das EAI se deve... ao acaso⁷²¹. Tratando-se do Conselho de Estado⁷²², há decerto alguma lição a extrair de tal conclusão. Assim, vamos tentar isolar conceptualmente a chamada Administração independente no âmbito geral da Administração Pública.

Não é possível, na economia deste trabalho, descrever exhaustivamente as formas clássicas da Administração Pública⁷²³. Podemos assentar em que a Administração Pública

entidades administrativas independentes] da, digamos assim, clandestinidade constitucional” – Cf. DAR – II série-RC – nº 63 – 6-12-1996, sessão da CERC de 5 de Dezembro de 1996, p. 1908.

⁷¹⁹ SANTOS, António Carlos dos, *Entidades administrativas independentes de regulação económica e financeira: a experiência portuguesa* (texto gentilmente cedido pelo Autor antes de publicação), p. 3, chama-lhes “um objecto jurídico não identificado”.

⁷²⁰ Cf. *Idem*, *Ibidem*, n. 9.

⁷²¹ Cf. CARDONA, Maria Celeste, *Contributo para o Conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, Almedina, Coimbra, 2016, p. 338.

⁷²² O *Conseil d’État* é a instância suprema de apelação em litígio administrativo, cf. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, cit., p. 87. É possível pesquisar a jurisprudência do Conselho em <https://www.conseil-etat.fr>, página consultada em 28 de Janeiro de 2020.

⁷²³ Seria empresa inoportuna, dada a vastidão desse território; remetemo-nos, nessa parte, às obras fundamentais de CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, cit., pp. 175 e seguintes, e AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 1986, pp. 197 ss.

pode ser directa e indirecta, nesta última cabendo, sem total consenso dogmático, a chamada Administração autónoma⁷²⁴.

A ser certo que a Administração indirecta, e em especial a Administração autónoma, goza sempre de algum grau de *independência* em relação ao órgão de cúpula da Administração Pública central que é o Governo, a chamada Administração independente poderia inserir-se na Administração indirecta, sendo o apodo “independente” apenas uma questão de grau ou intensidade da sua autonomia: se independente do Governo mas não dos administrados, di-la-íamos autónoma; se independente de todos, seria... independente.

Este esquema superficial poderia ser satisfatório para uma brevíssima explicação que se pretendesse dar a um leigo. Mas é academicamente insuficiente porque ignora toda a complexidade subjacente à criação desta figura jurídica. Desde logo, há uma razão política, que não é nova, para esta busca de independência.

Antes de o assunto estar na ordem do dia, já a CRP garantia a independência da Entidade Reguladora da Comunicação, do Banco de Portugal, do Provedor de Justiça, do Procurador Geral da República, do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público⁷²⁵. Claro que não são todas entidades administrativas, em sentido próprio, mas o tema da independência é que é aqui relevante. Porquê independentes? E em relação a quem? Veja-se que a CRP também afirma a independência dos tribunais, os quais, como órgão de soberania, sempre seriam independentes. Mas não assim com o Presidente da República, com a Assembleia da República nem com o Governo, sem que, por antinomia, se devam dizer dependentes.

⁷²⁴ CARDONA, Maria Celeste, *Contributo...*, cit., p. 138, assinala a divergência entre Rogério Ehrhardt Soares, para quem as associações públicas fazem parte da Administração indirecta, e Jorge Miranda, Gomes Canotilho e Vital Moreira, que a colocam na Administração autónoma.

⁷²⁵ *Idem*, p. 58, enumera estas entidades como independentes, por estatuto constitucional. No entanto, a CRP só afirma expressamente a independência do Provedor de Justiça e da Entidade Reguladora da Comunicação Social.

Partindo do princípio de que “o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados” e de que “consagrou as soluções mais acertadas”⁷²⁶, parece transparecer desta ideia de *independência* uma racional desconfiança do sistema representativo partidário, o qual se configura como *sistema possível* em suporte legitimador de um *sistema ideal*. Em palavras rudes, a democracia partidocrática, baseada no voto e na separação dos poderes, aliena a algumas pessoas sérias, longe dos votos e dos partidos, o desempenho de funções realmente relevantes e necessárias.

De todos os autores consultados, a maioria não discorda totalmente desta ideia de independência, mesmo quando alargada a tarefas administrativas⁷²⁷. Curiosamente, porém, e sem contradição, os mesmos autores, nas mesmas obras, manifestam um certo desconforto com este modelo de administração⁷²⁸, o qual parece radicar na comum percepção de um paradoxo: a democracia, como regime ideal de governo de todos para todos, não assegura um bom governo; ao contrário, permite que o governo seja de alguns e para alguns.

Por outro lado, a fobia dos partidos políticos e o temor da captura do poder administrativo pelos plutocratas justificam a censura do comportamento do Estado-Administração, o qual, decidindo bem ou decidindo mal, parece sempre, ou muitas vezes, refém daqueles que, aos olhos da maioria, aparentam dispor dos meios para a sua instrumentalização.

⁷²⁶ Seguimos aqui, obviamente, o cânone interpretativo do art. 9º do Código Civil.

⁷²⁷ Além de SANTOS, António Carlos dos, e de CARDONA, Maria Celeste, nas obras atrás referidas, também CARDOSO, José Lucas, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002; MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra 1997; CALDEIRA, Marco, *As Entidades Administrativas Independentes*, em *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, vol. I, FDUL 2018; GONÇALVES, Pedro Costa, *Entidades privadas com poderes públicos*, Almedina, Coimbra, 2008, e MONCADA, Luiz S. Cabral de, *O Estado Pós-moderno*, Quid Juris, Lisboa 2018.

⁷²⁸ A que se somam MORAIS, Carlos Blanco de, *A Lei-quadro das Entidades Reguladoras e o seu Estatuto de Independência*, em JURISMAT – Revista Jurídica, nº 7, Portimão, 2015, e OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2013.

A solução passa, então, por entregar a governação a técnicos qualificados e neutros⁷²⁹, os quais, distanciados da legitimidade democrática, realizarão o que é adequado à satisfação das necessidades colectivas, presumindo-se que algumas pessoas, isoladas no casulo legal e apartadas das tentações do mundo, munidas que estão de excepcionais recursos técnico-científicos, podem tomar conta das mais ingentes missões.

Mas a pertinência das dúvidas impõe-se. Ora porque a nomeação dessa administração *de bata branca* tem de ser feita por alguém menos asséptico, ora porque os técnicos são pessoas com interesses próprios e que têm um currículo associado às tarefas de que hão-de desincumbir-se, ora porque, eventualmente, a alguém hão-de prestar pessoalmente contas no termo dos seus mandatos, ora, enfim, porque se corre o risco de um *Estado* dentro do Estado, coisa que ninguém julga admissível, além de se lançar uma suspeição generalizada sobre a maioria dos agentes administrativos⁷³⁰.

Na experiência nacional, e na sequência do memorando de entendimento com a *troika*, surgiu a Lei nº 67/2013, de 28 de Agosto, com a finalidade limitada de enquadramento das EAI com funções de regulação da actividade económica dos sectores privado, público e cooperativo, a qual suscita reservas, tanto pelo seu apertado alcance, não permitindo um enquadramento geral das EAI, quanto pelo modo como, nos seus próprios termos, se constrói a sua independência face ao poder político.

⁷²⁹ Sobre a distinção entre “neutralidade” (estricta sujeição à lei e ao poder judicial) e “neutralização” (a lei torna a EAI imune ao jogo político-partidário), CARDOSO, José Lucas, *Autoridades Administrativas...*, cit., pp. 219 e 223. MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma...*, cit., p. 294, caracteriza a neutralidade através da tripla independência: orgânica (independência dos titulares), funcional (independência na actuação) e técnica (independência na relação com os interesses regulados).

⁷³⁰ MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma...*, cit., pp. 131-137, questiona a eventual substituição da Administração Pública por um Governo de especialistas.

Pondo de parte uma análise histórica, que teria de recuar à parte final do século XIX⁷³¹, mas num rápido olhar sobre as Comunidades Europeias, vemos que o exercício da actividade regulatória é anterior ao Mercado Comum⁷³².

Compreende-se bem o motivo: numa Europa de nações livres e soberanas, destruídas pela guerra, procurando acertar o passo em matéria de protecção à produção interna, a regulação surgia como única forma de poder supranacional, necessário, mas tolerável. O máximo admissível coincidia com o mínimo possível.

Quase setenta anos volvidos sobre a criação da CECA, a União Europeia é outra coisa. A regulação entrou em todos os domínios com derrogação das soberanias, incluindo em matéria fiscal e orçamental, e a burocracia de Bruxelas obliterou as democracias nacionais, tornando as eleições um momento de *wrestling* político. A regulação é a expressão institucional de uma ditadura tecnocrática⁷³³.

Centrando-nos na realidade presente, vemos que o surto de EAI nos Estados europeus se situa nos anos 80 do século passado, quando o optimismo económico, coevo do aluimento do *Bloco Comunista* na Europa, desencadeou no meio académico um febril entusiasmo pelos estudos económicos e financeiros, finalmente entregues aos

⁷³¹ Cf. SIMÕES, Tânia Cardoso, *Entidades Reguladoras: um ano de lei-quadro*, Revista de Concorrência e Regulação, Ano V, nº 17, Almedina, Coimbra, 2014, p. 241.

⁷³² O Acórdão Meroni, de 13.6.1958, do Tribunal de Justiça das Comunidades (Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA, contra Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – Proc. nº 9/56), que pôs termo a uma contenda regulatória, no âmbito da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), parece-nos particularmente importante porque, a um tempo, reconhece a supremacia da Alta Autoridade da CECA (ainda que sucumbindo na sua pretensão) sobre as autoridades nacionais e consagra a supremacia judicial, na linha da tradição constitucional da Europa democrática. O texto do acórdão está disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61956CJ0009>, página consultada em 28 de Janeiro de 2020.

⁷³³ Em sentido convergente, BRONZE, Fernando José, *Cosmopolitismo e Justiça Global* (“oui... mais”), THEMIS – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, ano XV, 26/27, UNL, Lisboa, 2014, p. 15, n. 11.

especialistas na matéria, relegando os juristas para o plano secundário de escribas das leis pensadas por competentes iluminados⁷³⁴.

Também o receio de que os mercados apresentassem deficiências geradoras de crises contribuiu fortemente para uma pulsão regulatória, a qual, todavia, deveria ser confiada a pessoal especializado e independente, descomprometido da política tanto quanto dos actores económicos.

Este casulo em que se materializa a dupla independência vertical e horizontal⁷³⁵ não estava, nos anos 90, suficientemente amadurecido pela doutrina⁷³⁶, o que pode explicar a formulação pouco esclarecedora que a revisão constitucional de 1997 enxertou como nº 3 do art. 267º CRP: “A lei pode criar entidades administrativas independentes”⁷³⁷. A norma aqui referida é uma daquelas que passam discretas, se é que alguma é indiscreta junto dos que não conhecem a Constituição⁷³⁸.

⁷³⁴ OTERO, Paulo, *Manual...*, cit., pp. 450-464, trata a Administração Pública técnico-científica, a qual é, em geral, insusceptível de *contrôle* judicial, salvo erro grosseiro. Os critérios da sua actuação não são jurídicos, mas técnico-científicos, bastando, para os legitimar, a existência de uma norma habilitante. Não significa isto que os efeitos não sejam jurídicos. Mas, se essa norma habilitante não for violada, a actuação do órgão administrativo escapa aos juízos de valor do Direito.

⁷³⁵ Cf. CALDEIRA, Marco, *As Entidades Administrativas...*, cit., p. 462; SANTOS, António Carlos dos, *Entidades administrativas independentes...*, cit., pp. 4 e 5.

⁷³⁶ CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 8ª edição, Âncora Editora, Lisboa, 2005, p. 101, refere-se a “institutos reguladores” e a “institutos fiscalizadores”, e não a EAI, colocando-os na Administração Pública indirecta do Estado.

⁷³⁷ Todos os deputados intervenientes no debate eram juristas, destacando-se António BARBOSA DE MELO (PSD), João CALVÃO DA SILVA (PSD), José MAGALHÃES (PS), Luís SÁ (PCP) e Vital MOREIRA (PS), o que ajuda a explicar aquela redacção minimalista do preceito. Trata-se de um consenso que visa relegar para a doutrina ulterior o melhor esclarecimento do conceito. E, ao mesmo tempo, adequar a Constituição à realidade, como se confirma na intervenção do Deputado Vital MOREIRA, cf. DAR, cit.: “Por definição, a Administração implica um governo, um ministro, implica portanto um chefe, uma autoridade que dirija, superintenda ou, pelo menos, tutele. O problema da administração independente existe exactamente porque é uma excepção ao princípio da administração governamental. Essa norma visa, portanto, resolver esse problema (...) [dar] guarida a essa realidade nova que aí está (...) Pôr a Constituição de acordo com a realidade (...)”.

⁷³⁸ MAGALHÃES, Luiz de, em *Tradicionalismo e Constitucionalismo – Estudos de História e Política Nacional*, Livraria Chardron, de Lello & Irmão, Lda. editores, Porto, 1927, pp. 255-256, refere que aqueles que mais ferozmente se exacerbam por causa da Constituição são os que nunca a leram.

Mas os académicos nunca deixaram de tentar densificar o conceito e deitaram mão da experiência anterior e dos quadros mentais que possuíam, concluindo que a independência teria de traduzir algo diferente das autonomias já reconhecidas a certas entidades (por exemplo, as que desempenham funções inspectivas ou alguns institutos públicos ou associações públicas), sujeitas a superintendência ou a tutela, configurando um modelo de actuação que, não deixando de ser de administração pública, pudesse dizer-se em posição conceptualmente crítica em face do Estado-Administração, mas tido este agora apenas como prestador de serviços públicos na construção piramidal cujo topo é o Governo.

É importante reter que são tarefas de apropriação pública⁷³⁹ aquelas que estão cometidas a estas entidades, o que significa que o Estado se limita a escolher o modo (independente) da sua intervenção, mas não pode optar entre intervir e não intervir. Se essa opção existisse, a intervenção seria desnecessária, ainda que se pudesse admitir útil e não meramente voluptuária; e, sendo desnecessária, a norma que a permitisse seria eventualmente inconstitucional⁷⁴⁰.

A partir de 1997, passou então o legislador a dispor de autorização constitucional para criar EAI, todas de regime próprio pois sem mediação de qualquer norma enquadadora de valor reforçado. Provavelmente, se não fosse o memorando de entendimento com a *troika*, a situação não se alteraria. Mas esse documento, ao impor que o Estado Português garantisse a independência das autoridades reguladoras nacionais⁷⁴¹, impulsionou o surgimento da lei-quadro atrás mencionada.

⁷³⁹ Sobre o conceito, GONÇALVES, Pedro Costa, *Entidades privadas...*, cit., p. 471.

⁷⁴⁰ “O Estado não é livre de assumir a execução de quaisquer tarefas, devendo reconhecer-se a existência de limites constitucionais à publicização” – GONÇALVES, Pedro Costa, *Entidades privadas...*, cit., p. 464.

⁷⁴¹ SANTOS, António Carlos dos, *Entidades administrativas independentes...*, cit., p. 7, e SIMÕES, Tânia Cardoso, *Entidades Reguladoras...*, cit., p. 240; CALDEIRA, Marco, *As Entidades Administrativas...*, cit., p. 462, n. 8, dá notícia da divergência entre Carlos Blanco de Moraes e Pedro Costa Gonçalves-Licínio Lopes Martins acerca da imposição externa de uma lei-quadro das entidades reguladoras.

As EAI identificadas pelos diversos autores são pessoas colectivas de Direito Público. Essa realidade fáctica parece induzir a ideia de que as EAI *têm de ser* pessoas colectivas de Direito Público. Tal ideia não se extrai do exíguo texto constitucional, nem, segundo nos parece, daquelas que são as suas características predominantes⁷⁴².

Desde logo, desempenham funções de interesse público, sem qualquer influência governamental; são imparciais e neutras; assumem a regulação de um sector relevante ou a protecção de direitos fundamentais; são independentes, sem controlo de mérito das suas decisões⁷⁴³.

A discussão acerca da constitucionalidade deste modelo de administração (problema aparentemente resolvido pela revisão de 1997) parece residir numa suposta quebra da unidade da acção do Estado ou na criação de formas quase soberanas de exercício da autoridade. Ao contrário da Administração autónoma, que emerge de interesses privados e que a estes se destina, a Administração independente distancia-se dos interesses privados, seguindo apenas o interesse público⁷⁴⁴.

Claro que isto não significa que a Administração autónoma não prossiga o interesse público; acontece que o faz na defesa de interesses particulares na medida em que a lei reconhece a certas actividades privadas uma peculiar relevância social: é o caso das ordens profissionais ou o de certos organismos de base associativa que realizam a certificação de produtos regionais.

Ou seja, nada impede que entidades radicadas em actividades e interesses privados participem na administração da coisa pública, sendo para isso indiferente a natureza, privada ou pública, do seu regime jurídico. Na verdade, o que releva é a apropriação pública da actividade – uma tarefa de um privado torna-se pública se houver apropriação pública da actividade, isto é, se o Estado entender que essa é uma tarefa sua ainda que

⁷⁴² Características, por sua vez, obtidas empiricamente, portanto, frágeis.

⁷⁴³ CARDONA, Maria Celeste, *Contributo...*, cit., p. 43; v. também pp. 262-263 quanto à distinção relativamente à Administração autónoma.

⁷⁴⁴ MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma...*, cit., p. 137.

possa ser *emprestada* a um privado⁷⁴⁵, tornando-se clara a apropriação pública quando o Estado delega uma tarefa sua em regime de monopólio⁷⁴⁶.

Parece, portanto, que a mais evidente característica da Administração independente é a sua... independência, seja em relação ao Governo, seja em relação aos administrados. Essa é a única característica que não encontramos nas figuras análogas da Administração indirecta, incluindo na autónoma. Suscita mesmo o problema da legitimidade democrática⁷⁴⁷, dado o perigo da invasão dos tecnocratas⁷⁴⁸.

Voltamos então a insistir no mesmo ponto: nada impede que uma EAI seja uma pessoa colectiva de Direito Privado, desde que desempenhe uma tarefa de apropriação pública, actue com independência do Governo e dos administrados (independência orgânica) e disponha dos meios jurídicos e económicos para se desincumbir da sua missão (independência funcional)⁷⁴⁹. Ora, sendo certo que as EAI precedem historicamente a doutrina que as estuda; e sendo certo também que os quadros dogmáticos se foram construindo pela observação dessas mesmas entidades (algumas bem antigas, como o Banco de Portugal), acabando por se cristalizarem algumas convicções teóricas, mas apenas resultantes de um estudo empírico, não nos parece que esteja vedada ao observador a *descoberta* de alguma EAI que, parecendo atípica em face das demais, seja afinal, nos seus próprios termos, tão típica quanto deva ser: uma entidade, administrativa, independente. Voltaremos ao assunto mais à frente.

⁷⁴⁵ GONÇALVES, Pedro Costa, *Entidades privadas...*, cit., p. 471, em concordância com Vital Moreira.

⁷⁴⁶ MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma...*, cit., p. 547, referindo-se à Administração autónoma, entende dever o Estado reforçar a sua actividade tutelar quando entrega a entidades privadas as tarefas administrativas.

⁷⁴⁷ No sentido de uma legitimidade democrática indirecta, CARDONA, Maria Celeste, *Contributo...*, cit., p. 273; contra, MONCADA, Luiz S. Cabral de, *O Estado...*, cit., p. 167; com reservas quanto à substituição da responsabilidade governamental, MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma...*, cit., p. 134.

⁷⁴⁸ Ver, por todos, CALDEIRA, Marco, *As Entidades Administrativas...*, cit., p. 485.

⁷⁴⁹ Quanto à caracterização da independência das EAI, SANTOS, António Carlos dos, *Entidades administrativas independentes...*, cit., p. 3.

E de que poderes dispõem as EAI para prosseguirem as missões que lhes estão atribuídas? Não podem ter poder normativo em áreas de reserva de lei (material); não podem ter poder jurisdicional em áreas de reserva judicial⁷⁵⁰.

Da evidência da resposta, parece extrair-se o seguinte: que podem ter poder normativo e poder jurisdicional nas áreas remanescentes; e que esses poderes só podem ser vedados por imperativo constitucional. E esta última conclusão torna-se também óbvia pelo facto de as EAI serem criadas por lei.

Mas, se as leis têm todas o mesmo valor, salvo as de valor reforçado (mas aí emerge, de algum modo, o referido imperativo constitucional), então ao legislador não está vedada a outorga de quaisquer poderes. E quanto às missões que materialmente lhes podem ser confiadas? A resposta não pode ser diferente. Todas as missões que, nos termos da lei, se possam dizer da função administrativa são delegáveis nestas entidades.

Depois de feita a lei, naturalmente, como sempre acontece no procedimento legislativo, caberá aos órgãos próprios (no limite, aos tribunais) controlar, preventiva ou sucessivamente, abstracta ou concretamente, a sua conformidade constitucional. Aliás, estas últimas considerações parecem manter a sua pertinência no concernente à prestação de contas pelas EAI ou à fiscalização da sua actuação – é como a lei disser.

Evidentemente, entra aqui uma discussão mais política do que jurídica. Uns dirão que sem *accountability* teremos um Estado de técnicos e burocratas em roda livre, o que é incompatível com a democracia; outros, porém, dirão que com superintendência ou tutela estas entidades jamais serão verdadeiramente independentes, subvertendo-se o escopo da sua criação. O problema de saber “quem guarda o guarda” é uma *vexata quaestio* que não temos a pretensão de resolver.

Na generalidade dos casos, o legislador parece não ter querido isentar as EAI da apresentação, perante o Governo e o Parlamento, de planos, orçamentos e relatórios. Porém, salvo se forem praticados crimes ou se houver muito grosseira negligência

⁷⁵⁰ MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma...*, cit., p. 135.

técnico-funcional, a apreciação do mérito da sua actuação será sempre mais política do que jurídica. Para isto, ainda não se inventou a solução⁷⁵¹

O nº 3 do art. 267º CRP estabelece que a lei pode criar EAI. O sentido da palavra “lei” tem sido assumido pela generalidade da doutrina como material e não formal. Divergimos. Entendemos, na verdade, que na dúvida quanto ao “pensamento legislativo” é prudente afastar aquele sentido normativo “que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal”, não sendo de supor que este, no caso, tenha sido “imperfeitamente expresso⁷⁵²”.

Diga-se, aliás, que não é razoável admitir um regime jurídico que atribuisse ao Governo o poder de delegar as suas tarefas administrativas como quem constitui mandatários para se aliviar de incómodos. Não é ao Governo que cabe decidir do que deve ou não ocupar-se, pois ele é o órgão superior da Administração Pública – o Parlamento é que pode entender que há vantagem em subtrair certa actividade ao *contrôle* do Governo, mas isso para proteger a actividade da má influência do Governo e não para proteger o Governo das atribuições da actividade.

Falar de cláusulas de segurança para se evitar o perigo de uma pulverização incontrolável das entidades independentes, alertando para o perigo de desvio de poder na sua criação, soa-nos pouco sensato e menos avisado.

O ponto é que, numa perspectiva problemática e teleologicamente orientada, não se percebe que sentido teria atribuir ao órgão executivo, quando nas roupagens de legislador, o poder de decidir *a la carte* de que tarefas suas se deve isentar. E, não havendo na letra da Constituição suporte para tal interpretação, nem havendo fora dela impulso

⁷⁵¹ Sobre esta nova racionalidade administrativa, MONCADA, Luiz S. Cabral de, *O Estado ...*, cit., p. 169. Temos de acrescentar que mantemos forte reserva acerca deste modelo. Um poder executivo incontrolável, sem direcção, superintendência ou tutela, totalmente independente, parece-nos uma anomalia jurídica. Mas não encontramos suporte doutrinário suficiente para esta posição. E, não sendo esse o tema da presente dissertação, não insistiremos neste ponto.

⁷⁵² Mais uma vez, o cânone interpretativo do art. 9º do Código Civil.

para uma interpretação extensiva, entendemos que a palavra “lei”, no nº 3, do art. 267º, da CRP, tem sentido formal⁷⁵³. Adiante.

Entre 1997 e 2013 não se aprovou qualquer regime geral das EAI, embora alguns doutrinadores o defendessem⁷⁵⁴. Tal não obstou a criação avulsa de diversas EAI, incluindo as que têm função de regulação económica, cada uma com o seu regime próprio e com graus de independência e poderes muito variados⁷⁵⁵. Não surpreende que assim tenha sido, como sempre fôra, pois parece-nos que o que a revisão de 1997 operou foi uma lavagem da realidade anterior, ou, dizendo de outro modo, a Constituição adequou-se à lei ordinária.

Até que em 2013, sob pressão da *troika*, como já se disse, surgiu a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com Funções de Regulação da Actividade Económica dos Sectores Privado, Público e Cooperativo (LQER) que, de um modo limitado, veio trazer a primeira disciplina uniformizadora na matéria.

É duvidoso o valor reforçado que esta lei parece reivindicar, ao afastar os diversos regimes que a contrariem e ao estabelecer regras para a criação de futuras entidades reguladoras – evidentemente, como qualquer lei nova, opera a derrogação das leis anteriores que a contrariem, mas, para tal, não precisa de valor reforçado.

O problema não é novo. Já a Lei-Quadro dos Institutos Públicos⁷⁵⁶ reivindicava um estatuto de valor reforçado que, não provindo do art. 112º CRP, só podia provir dela própria. Mas, precisamente, o que o legislador constitucional consagrou foi o valor dos

⁷⁵³ No sentido de entender que a norma do nº 3, do art. 267º, da CRP, é habilitante de competência legislativa concorrencial, CARDONA, Maria Celeste, *Contributo...*, cit., pp. 494-498, e CALDEIRA, Marco, *As Entidades Administrativas...*, cit., p. 484.

⁷⁵⁴ Como em MOREIRA, Vital/MAÇÃS, Fernanda, *Autoridades Reguladoras Independentes: estudo e projecto de lei-quadro*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

⁷⁵⁵ Cf. SANTOS, António Carlos dos, *Entidades administrativas independentes...*, cit., p. 8.

⁷⁵⁶ Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro.

actos normativos, o qual não pode ser diverso daquele que a própria Constituição permite⁷⁵⁷.

Não pretendemos, com acrescentos dogmáticos da literatura jurídica, prolongar um debate que não é, de todo, o objecto deste trabalho. Ficamos apenas por isto: a LQER não tem, salvo melhor opinião, valor reforçado, excepto quanto às normas legais que, invocando expressamente o seu regime, surjam em seu desenvolvimento.

A LQER não visa a disciplina de todas as EAI, apenas a de uma parte das entidades reguladoras da vida económica. O seu surgimento, como já vimos, foi o do contexto de *protectorado* da *troika* (2011-2014), na sequência do memorando de entendimento firmado pelo XVIII Governo Constitucional com as instituições internacionais (FMI, BCE, CE). Teve, por isso, esta lei um alcance limitado, sendo de assinalar o mérito de, pela primeira vez, se ter introduzido no ordenamento um regime alargado numa área onde apenas imperara o casuísmo.

A doutrina tem analisado o diploma⁷⁵⁸, melhor do que poderíamos fazer neste âmbito. Parece-nos, contudo, que a LQER buscou uma síntese das experiências legislativas anteriores, de modo cauteloso, sendo talvez de lamentar que o modo de designação dos membros dos conselhos de administração das entidades reguladoras se realize por Resolução do Conselho de Ministros e não por uma via que assegure uma mais evidente independência política. Seja como for, cada EAI sempre teve o seu regime próprio, continuando a tê-lo as que ficaram, ou ficarem, fora do alcance da LQER.

Não sendo possível, por economia de exposição, abordar todas as situações em que entidades privadas titulam poderes públicos, nem aquelas em que pessoas colectivas de Direito Público emergem de interesses privados (como é o caso das associações

⁷⁵⁷ Como já atrás citámos: “Nenhuma fonte pode dispor do seu próprio regime jurídico arrogando-se um valor que constitucionalmente não tem” – CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 1068.

⁷⁵⁸ Cf., por todos, SANTOS, António Carlos dos, *Entidades administrativas independentes...*, cit., p. 8 e seguintes, em especial, 17 a 25.

públicas), limitamos aqui o nosso estudo a uma hipótese: é possível uma entidade de Direito Privado, criada pelo Estado e no uso de poderes públicos, desempenhar tarefas de regulação? Em caso afirmativo, pode ser considerada uma EAI de regime próprio?

Fala-se de apropriação pública quando o Estado entende que lhe compete desincumbir-se de certa tarefa⁷⁵⁹. O problema ganha particular acuidade sempre que a tarefa em causa seja ou pareça nova, ou, ao menos, quando ela, ainda que já desenvolvida por alguém, surja historicamente afastada do horizonte do Estado. Nesse caso, a discussão centrar-se-á na necessidade, na oportunidade e até na adequação do acto de apropriação pública, pois, se nos perguntarmos acerca da qualificação de uma tarefa como pública, sempre haverá indícios favoráveis e contrários à publicização, sendo preferível analisar o acto que consubstancia a delegação – por exemplo, a designação de uma única entidade (monopólio) para uma actividade é um acto de apropriação pública⁷⁶⁰, sendo também disso indícios, mas não tão fortes, o poder de cobrar taxas ou o regime administrativo de impugnação das suas decisões⁷⁶¹.

Situação diferente é aquela em que, por imperativo constitucional ou legal, ou por continuada prática administrativa, a tarefa é entendida como integrante da função executiva do Estado⁷⁶². Cremos, assim, que o problema da apropriação pública não se coloca quando o Estado se limita a transferir poderes de administração, que já eram seus,

⁷⁵⁹ Cf. GONÇALVES, Pedro Costa, *Entidades privadas*..., cit., p. 471.

⁷⁶⁰ *Idem*, p. 473 ss.

⁷⁶¹ Criticando o método indiciário, *Idem*, p. 473 e seguintes. O Autor critica também a possibilidade, que julga desaconselhável, de juntar, no mesmo acto, a apropriação pública e a delegação dos poderes.

⁷⁶² O que numa época se afigura indiscutível noutra pode parecer estranho: hoje os notários são privados e há um século o Banco de Portugal também o era; há, porém, situações que parecem roçar o absurdo: nos termos do n.º 3 do artigo 849.º do Código de Processo Civil, os agentes de execução, que são privados no exercício de poderes públicos, podem pôr termo a acções executivas por despacho que dispensa homologação judicial, o qual, após trânsito em julgado (!), tem o valor de uma sentença. Sendo certo que os agentes de execução não são membros de órgão de soberania, parece-nos que a lei processual civil consagra a usurpação de poderes.

de um organismo público para uma entidade privada. Pode discutir-se se deve ou não fazê-lo, mas não é certamente dúbia a qualificação pública da tarefa.

Vital MOREIRA⁷⁶³ afirma que “se os organismos administrativos públicos estão sujeitos a tutela, por maioria de razão o devem estar os privados quando exercem funções administrativas”; sendo que a delegação de poderes públicos parece dever ter carácter precário⁷⁶⁴, o que acaba por resultar inócuo se o acto de delegação não contiver uma delimitação temporal.

Mas o que é verdadeiramente importante é apurar o motivo da delegação, ou seja, perceber a razão pela qual o Estado-Legislator entrega as tarefas do Estado-Administração, ora concentrando-as na Administração directa, ora repartindo-as pela Administração indirecta, ora partilhando-as com a Administração autónoma, ora, enfim, quase as alienando, ainda que com reserva, à Administração independente.

E, no fim da linha, compreender o sentido da criação de entidades de Direito Privado, mas que são de iniciativa pública, para exercerem as suas funções.

A acção do Estado só pode ter finalidade pública. É o interesse colectivo que, por imperativo constitucional, e até por senso comum, dita os actos normativos, administrativos e judiciais do Estado. Quando o legislador cria um instituto público, aquilo que visa é assegurar, por via de administração indirecta, o desempenho de funções administrativas⁷⁶⁵. Estes institutos podem ser os serviços personalizados, as fundações públicas, os estabelecimentos públicos e as empresas públicas⁷⁶⁶.

Não há nesta circunscrição dogmática qualquer menção a entidades privadas, nem nos parece que isso fizesse algum sentido – estamos a tratar de administração indirecta

⁷⁶³ *Administração Autónoma...*, cit., p. 547.

⁷⁶⁴ Cf. GONÇALVES, Pedro Costa, *Entidades privadas...*, cit., p. 1027.

⁷⁶⁵ Cf. AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso...*, cit., p. 317; CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 372-376.

⁷⁶⁶ Cf. AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso...*, cit., p. 320.

do Estado, desenvolvida por pessoas colectivas de Direito Público que o Estado superintende ou, no mínimo, tutela; e ainda que, usualmente, os estabelecimentos públicos e as empresas públicas gozem de um estatuto mais próximo da autonomia, a ausência de uma ligação a interesses privados afastam-nos da Administração autónoma⁷⁶⁷, sendo que, obviamente, nunca caberiam na Administração independente.

Todavia, Maria Celeste CARDONA⁷⁶⁸ faz referência a fundações públicas de Direito Público (a referida espécie de institutos públicos) e a fundações públicas de Direito Privado. Ora, se o Estado visa sempre o interesse público⁷⁶⁹, a criação de uma entidade pública de Direito Privado não pode provir de um interesse público menor do que aquele que presidiu à criação de um instituto público. Dizendo de outro modo, o que pode mudar é o modo de prosseguir o interesse público e não o escopo da actividade do Estado⁷⁷⁰.

E em que categoria cabe uma pessoa colectiva de tipo fundacional, sujeita ao *Direito Privado Comum*, com funções em monopólio numa área de apropriação pública? Já vimos que não é Administração directa, nem indirecta, nem autónoma – resta apurar se pode ser Administração independente.

A Autora atrás referida⁷⁷¹ remete para o acto constitutivo das fundações públicas de Direito Privado a sua caracterização, seguindo um método indiciário, conforme o grau

⁷⁶⁷ Naturalmente, o caso das Universidades públicas, já anteriormente referido, afigura-se como um *tertium genus*, ainda que propendamos para as incluir na Administração autónoma.

⁷⁶⁸ *Contributo*..., cit., p. 170.

⁷⁶⁹ SANDULLI, Aldo M., *Manuale de Diritto Amministrativo*, vol. I, 14ª edição, Jovene, Napoli, 1984, p. 98: “Particolare rilievo merita tuttavia nel campo del Diritto Amministrativo la necessità per l’interprete di tener costantemente presente nella ricerca del significato delle disposizioni (...) il principio della preordinazione dell’azione amministrativa alla realizzazione dell’interesse pubblico generale”.

⁷⁷⁰ OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 1984, p. 174: “A preocupação dominante do legislador administrativo é habilitar a Administração com os instrumentos e meios jurídicos indispensáveis ou convenientes para a realização das tarefas que lhe incumbem, para a satisfação das necessidades colectivas a que lhe cabe prover: o Direito Administrativo é assim dominado pelos fins a atingir e as suas normas, os seus conceitos e institutos apresentam, em relação a esses fins, um carácter funcional ou instrumental”.

⁷⁷¹ CARDONA, Maria Celeste, *Contributo*..., cit., p. 170.

de independência na designação dos titulares dos órgãos e a autonomia financeira, acabando por não tomar uma posição definitiva quanto à sua tipologia.

Uma coisa, porém, parece ficar clara: se o acto constitutivo for legislativo e estabelecer que a entidade por ele criada goza de independência orgânica e funcional, dúvidas não haverá de se tratar de uma entidade independente; e se a missão lhe for cometida em monopólio, resultando em apropriação pública, será certamente uma entidade administrativa; finalmente, se lhe atribuir a natureza privada (civil), mas sujeita ao contencioso administrativo, será uma entidade administrativa independente, de Direito Privado⁷⁷².

A CRP, no nº 6, do artigo 267º, prevê que “[as] entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa”. Desde logo, se “podem ser”, não *têm de ser* sujeitas a fiscalização administrativa, o que torna este nº 6 compatível com o nº 3 do mesmo artigo, na medida em que considera ao menos admissível um regime em que entidades privadas, fora do quadro da Administração autónoma, exerçam poderes públicos⁷⁷³.

Mas, se o regime é menos exigente, pois pode até prescindir de fiscalização administrativa, onde poderia caber se não no das EAI? A norma defere ao legislador a opção quanto à sujeição a fiscalização administrativa, o que nos remete novamente para o acto constitutivo da entidade em causa. A doutrina não o afirma nestes termos, mas admite que o procedimento mais liberalizador será o apropriado para os “casos em que as

⁷⁷² GONÇALVES, Pedro Costa, *Entidades privadas...*, cit., pp. 996 e seguintes e 1020-1024 crítica a racionalidade da criação, pelo Estado, de uma entidade de Direito Privado para a prossecução de fins públicos; admite-a, com cautelas, se devidamente justificada; cepticismo que acompanha o de MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma...*, cit., pp. 286-287.

⁷⁷³ CAUPERS, João, *Introdução...*, cit., pp. 106-109, tece certa crítica à criação, pelo Estado, de fundações de Direito Privado.

tarefas administrativas são levadas a cabo por entes públicos com personalidade privada, com recurso a meios financeiros públicos⁷⁷⁴”.

b) Três linhas de força do diploma instituidor da A3ES: independência, intervenção monopolista, função *legislativa* (e *quase-jurisdicional*)

Pelo Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro, o XVII Governo Constitucional criou a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, que adiante chamaremos A3ES. Este diploma dá execução à Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto, que aprova o regime jurídico da avaliação da qualidade do ensino superior.

Dado o objecto deste capítulo, focado na caracterização de uma entidade de Direito Privado como EAI, vamos cingir-nos à descrição da A3ES quanto ao seu aspecto formal e à sua missão.

Na Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto⁷⁷⁵:

- a) artigo 1º – é aprovado o regime da avaliação da qualidade do ensino superior;
- b) artigo 2º – a lei aplica-se a todos os estabelecimentos de ensino superior e a todos os seus ciclos de estudo;
- c) artigo 4º – define parâmetros de avaliação da qualidade;
- d) artigo 6º – a avaliação da qualidade é a base da acreditação e a acreditação **é condição** do reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino superior e dos seis ciclos de estudos;
- e) artigo 8º – a avaliação da qualidade é **obrigatória**;

⁷⁷⁴ MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, Coimbra Editora, 2007, anotação 17ª do artigo 267º, devida a FÁBRICA, Luís/COLAÇO, Joana, p. 592.

⁷⁷⁵ Opta-se por uma sucinta descrição do conteúdo de cada um dos artigos mencionados, evitando-se a transcrição integral das normas; os destaques a **bold** visam apontar as referidas linhas de força: independência, intervenção monopolista, função *legislativa* (e *quase-jurisdicional*).

f) artigo 10º – a avaliação da qualidade reveste as formas de auto-avaliação e avaliação externa;

g) artigo 11º – **a avaliação externa é realizada pela agência de avaliação e acreditação para a garantia da qualidade do ensino superior;**

h) artigo 20º – **a recusa**, por parte de um estabelecimento de ensino superior ou sua unidade orgânica, de sujeição a avaliação externa **determina o cancelamento da acreditação dos seus ciclos de estudos** e a abertura de um processo de averiguação das condições de funcionamento institucional com as subsequentes consequências legais.

No Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro⁷⁷⁶:

a) no preâmbulo – “[...]a necessidade de conceber um sistema em que[...] a avaliação externa passe a estar a cargo de **entidades que lhe sejam efectivamente externas** e não de entidades[...] em cuja actividade se confundiam avaliadores externos e avaliados[...]

Preconiza-se a criação de uma agência **independente** das instituições a avaliar,[...] responsável pela avaliação e acreditação das instituições e seus ciclos de estudos, sendo que a acreditação dependerá, integralmente, dos resultados do processo de avaliação[...] Dá-se agora concretização à criação da agência, através da instituição de uma fundação de direito privado, forma de organização já adoptada com êxito em numerosos países.

A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior **assumirá a responsabilidade** pelos procedimentos de garantia da qualidade desse grau de ensino nomeadamente os de avaliação e de

⁷⁷⁶ Procede-se, agora, à transcrição de grande parte do preâmbulo do diploma, que julgamos muito esclarecedor; na parte dispositiva, mantemos a opção anterior; os destaques a *bold* têm a função já referida.

acreditação[...] bem como pela inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior

O traço essencial deste organismo é a sua **independência**, quer face ao poder político, quer face às entidades avaliadas, independência essa desde logo evidenciada no próprio enquadramento institucional escolhido.

A **independência** da Agência evidencia-se também nas regras de designação, de composição e de funcionamento do conselho de administração[...] Os titulares deste conselho[...] são independentes no exercício da sua actividade[...] O regime jurídico de garantia da qualidade do ensino superior[...] introduz um verdadeiro sistema de avaliação externa, **independente** das instituições de ensino, e onde não se confundem avaliadores e avaliados[...]"

b) artigo 2º – a Agência é uma fundação de direito privado de utilidade pública;

c) artigo 3º – **competem à Agência a avaliação e acreditação** das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, **ficando sujeitas a esses procedimentos todas as instituições de ensino superior**, sendo que a Agência não está sujeita aos procedimentos previstos no regime jurídico da contratação pública, podendo optar pelo ajuste directo, salvo norma da União Europeia;

d) artigo 4º – a título de dotação inicial, o Estado transfere para a Agência um milhão de euros, a que acrescem três milhões de euros de subsídio de instalação até 2009, não podendo haver dotações suplementares por parte do Estado;

e) artigo 5º – a Agência é **independente** no exercício das suas funções, sem prejuízo dos princípios orientadores fixados pelos órgãos próprios do Estado;

f) artigo 7º – compete ao conselho de administração da Agência a decisão de acreditação, a qual, se for favorável, tem a duração

fixada por regulamento da Agência, no qual também se estabelecem os preços a pagar, que ficam sujeitos, quando necessário, a processo de execução fiscal;

g) artigo 8º – os serviços e organismos da Administração pública e as instituições de ensino superior têm o dever de cooperar com a Agência e o dever de comunicar a esta a informação que lhes seja solicitada;

h) artigo 9º – o **Código do Procedimento Administrativo é subsidiariamente aplicável** à actuação da Agência;

i) artigo 10º – o conselho de administração pode solicitar às instituições públicas com atribuições no âmbito do ensino superior, ciência e tecnologia a cedência de trabalhadores;

j) artigo 11º – a Agência goza de isenções e benefícios fiscais aplicáveis às pessoas colectivas de utilidade pública;

k) artigo 15º – a Agência extingue-se por decreto-lei.

Nos estatutos da A3ES (publicados como anexo do diploma em análise):

a) artigo 4º – a Agência tem por fim garantir a qualidade do ensino superior em Portugal e pode, para tanto, **emitir normas de carácter obrigatório e vinculativo** para os seus destinatários;

b) artigo 8º – o conselho de curadores é composto por cinco membros, designados por resolução do Conselho de Ministros;

c) artigo 9º – compete ao conselho de curadores designar os membros do conselho de administração e do conselho de revisão;

d) artigo 10º – a designação como membro executivo do conselho de administração implica a exclusividade de funções, aplicando-se a todos os membros do conselho de administração o regime geral de impedimentos na Administração Pública;

e) artigo 17º – **O conselho de revisão é o órgão de recurso das decisões do conselho de administração** em matéria de avaliação e acreditação;

f) artigo 21º – os regulamentos aprovados pela Agência são publicados na 2ª série do Diário da República.

No Manual de Avaliação publicado pela A3ES⁷⁷⁷ encontramos nas primeiras vinte e duas páginas, dedicadas ao enquadramento teórico do problema da avaliação do ensino superior, vinte e duas referências à regulação do ensino superior, ou seja, a avaliação é tratada como um problema de regulação.

Além da regulação, que se referiu em primeiro lugar pelo peso que parece ter no documento, são várias as referências à “independência” da avaliação, à “Nova Gestão Pública” e a “*standards*” e “*guidelines*” de instituições internacionais (*soft law*), além, claro, do papel dos “mercados” como “instrumentos das políticas públicas”⁷⁷⁸.

Como acabámos de ver, o processo de criação da A3ES seguiu o consenso doutrinário: lei formal, seguida de decreto-lei para a definição estatutária, nomeação do conselho de curadores por resolução do Conselho de Ministros e possibilidade de extinção por decreto-lei⁷⁷⁹.

Também resulta manifesto o intuito legislativo de manter a A3ES longe da esfera de influência do Governo, tanto quanto o de impedir a sua captura pelos interesses regulados. Mas, deve notar-se, o afastamento do alcance do Governo não é a fuga à órbita do Estado – ao contrário! O que se assume é que, sendo a avaliação um monopólio do

⁷⁷⁷ Cf. <https://www.a3es.pt/sites/default/files/Manual%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>, página consultada em 28 de Janeiro de 2020.

⁷⁷⁸ Vamos encontrar todos esses aforismos pós-modernos bem condensados por MONCADA, Luiz S. Cabral de, *O Estado...*, cit., o qual refere o ensino como área a regular (p. 162), ideia que retoma a propósito da autonomia das universidades (p. 193). Aliás, este Autor insiste na ideia de que a regulação é administração pública fora do alcance do Governo, mantendo o papel do Estado, em novo formato, não se afastando da tradicional função administrativa (pp. 163-166, em concordância com CARDONA, Maria Celeste, *Contributo...*, cit., p. 277).

⁷⁷⁹ Ver, por todos, CARDONA, Maria Celeste, *Contributo...*, cit., p. 318, 325 e 326.

Estado, ela deve ser prosseguida de forma independente. Independência que varia de grau conforme o estatuto da entidade administrativa e que, neste caso, é aprofundada por uma menor *accountability*, designadamente, quanto ao regime da contratação pública e quanto à omissão de controlo pelo Tribunal de Contas.

E nem sequer é novidade, no nosso ordenamento, a apropriação pública da avaliação e da acreditação do ensino superior, como não o é o envolvimento de entidades terceiras, criadas para o efeito ou pré-existentes, cujo estatuto oscila entre a autonomia e a independência.

Assim, a Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, estabelece as bases do sistema de avaliação e acompanhamento do ensino superior, afirmando a independência, face ao Estado, do sistema de avaliação; o Decreto-Lei nº 205/98, de 11 de Julho, que desenvolve aquela lei, cria o CNAVES – Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior⁷⁸⁰; e o Despacho nº 484/2006 (2ª série), de 9 de Janeiro⁷⁸¹, abre dois novos processos de avaliação – a avaliação global do sistema do ensino superior português e a avaliação do sistema de garantia da qualidade e das práticas de acreditação –, com intervenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), assim como da Rede Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior (ENQA), da Associação Europeia das Universidades (AEU) e da Associação Europeia de Instituições de Ensino Superior (EURASHE).

⁷⁸⁰ Nem sempre foi pacífico o entendimento acerca do âmbito e da extensão dos poderes conferidos ao CNAVES, o qual, conforme noticiava o Jornal de Negócios de 17 de Abril de 2007 (https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/cnaves_diz_que_nao_tinha_competencia_para_propor_encerramento_da_uni, página consultada em 11 de Março de 2020), se declarava incompetente para propor o encerramento de qualquer universidade, em resposta ao ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Mariano Gago, que, segundo a mesma notícia, desvalorizara os relatórios do CNAVES que apontavam falhas na Universidade Independente (UnI), com a justificação de que “nunca o CNAVES ou a Inspeção-Geral propuseram ao Governo o fecho ou o encerramento da UnI”.

⁷⁸¹ Mas com efeitos desde a data da assinatura, em 21 de Novembro de 2005.

c) Conclusão acerca da natureza jurídica da A3ES

Em síntese, a A3ES é uma fundação de Direito Privado, prevista na Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto, e instituída pelo Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro, com a missão de, em monopólio, com total independência em relação ao Governo e aos interesses dos administrados, prosseguir, em nome do Estado, a tarefa interna de avaliação e acreditação dos estabelecimentos de ensino superior, públicos ou privados, e respectivos cursos e a tarefa externa de inserir Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.

Não estando a avaliação e a acreditação do ensino superior atribuídas a nenhum órgão de soberania e assumindo-se na lei como tarefas do Estado-Administração, parece-nos não restarem dúvidas de que a entidade a quem foram cometidas é uma entidade administrativa independente.

4.2.2 Missão da A3ES

a) Introdução

Não é necessário ser jurista ou versado em problemas académicos para compreender que a mera verificação administrativa do cumprimento de normas jurídicas não exige a criação de uma agência especializada. Essa é uma tarefa atribuída, como atrás referimos, aos serviços inspectivos da Administração Pública, neste caso, os do Ministério da Ciência e do Ensino Superior.

Note-se, porém, que a crítica que se formula ao sistema de avaliação não se basta com a censura ao modo como a avaliação se processa. Essa é uma crítica de superfície, que se dirige ao procedimento (o *como*), deixando indemne o regime. Por esse caminho, poderia concluir-se que o actual sistema tem vícios, está errado, mas sempre lhe caberia o remédio adequado a torná-lo virtuoso. Depois de todo o percurso até aqui, estranho seria concluir que a condenação sistemática empreendida daria lugar a uma espécie de repreensão registada.

Acontece que não podemos deixar de fazer incidir o juízo crítico sobre a entidade que, de um modo presente, efectivo, constitui a personificação do poder do Estado sobre a Universidade e a mais exuberante garantia de que esta não goza de autonomia científica e pedagógica, em infracção do disposto no nº 2, do artigo 76º, da CRP.

Como se disse, o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro, merece um olhar atento. Desde logo, no preâmbulo, onde as palavras “independência” ou “independente” surgem seis vezes, bem como a repetição da ideia de não se confundirem avaliadores e avaliados. É duvidosa esta “independência” quando aferida a partir da relação com o poder político; na verdade, o Conselho de Curadores, que designa os membros do Conselho de Administração, é designado por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do ministro responsável pela área do ensino superior (artigo 8º, dos Estatutos da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior)⁷⁸².

Na parte dispositiva, destacamos:

(i) o artigo 3º, pelo qual competem à Agência a avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, ficando sujeitas a esses procedimentos todas as instituições de ensino superior, sendo que a Agência não está sujeita aos procedimentos previstos no regime jurídico da contratação pública, podendo optar pelo ajuste directo, salvo norma da União Europeia;

(ii) o artigo 5º, que dispõe que a Agência é independente no exercício das suas funções, sem prejuízo dos princípios orientadores fixados pelos órgãos próprios do Estado;

⁷⁸² Mas, em *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (3rd Ed., 2009, European Association for Quality Assurance in Higher Education), disponível em http://ecahe.eu/w/index.php/Standards_and_Guidelines_for_Quality_Assurance_in_the_European_Higher_Education_Area, 3.6, p. 25, página consultada em 18 de Setembro de 2020, podemos ler: “*Agencies should be independent to the extent both that they have autonomous responsibility for their operations and that the conclusions and recommendations made in their reports cannot be influenced by third parties such as higher education institutions, ministries or other stakeholders*”.

(iii) o artigo 7º, que atribui ao conselho de administração da Agência a competência para a decisão de acreditação, a qual, se for favorável, tem a duração fixada por regulamento da Agência;

(iv) e o artigo 8º, que determina que os serviços e organismos da Administração pública e as instituições de ensino superior têm o dever de cooperar com a Agência e o dever de comunicar a esta a informação que lhes seja solicitada.

Nos estatutos da A3ES, publicados como anexo do diploma, destaca-se o artigo 4º, que, depois de reafirmar que a Agência tem por fim garantir a qualidade do ensino superior em Portugal, estabelece o seu *poder legislativo*, podendo emitir normas de carácter obrigatório e vinculativo para os seus destinatários.

No capítulo anterior, dissemos que o Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, com as suas múltiplas alterações, e os diplomas seguintes formam uma só narrativa. Tentaremos, em seguida, percebê-la.

b) Os critérios da avaliação e o pensamento dos avaliadores

Na Parte II, escrevemos que o cumprimento de normas foi substituído pela interpretação subjectiva de *standards* e *guidelines*⁷⁸³, a cargo de uma agência cujas decisões nem sequer se têm de suportar em pareceres técnicos, dependendo apenas da sua insondável ciência⁷⁸⁴. Ora, essa agência faz os regulamentos, os quais assumem a função normalmente reservada às leis, e toma as decisões.

⁷⁸³ Cf. ENQA(2005) – *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, na sua versão de 2015, actualmente disponível em https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf, página consultada em 22 de Maio de 2023.

⁷⁸⁴ Cf. nº 2, do artigo 18º, do Regulamento n.º 392/2013, da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 200 — 16 de Outubro de 2013, com a aclarção (aliás, desnecessária, mas, *quod abundat non nocet*...) contida no Manual de Avaliação, p. 58, disponível em <https://www.a3es.pt/sites/default/files/Manual%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>, página consultada em 22 de Maio de 2023, e cf. Guião para Elaboração do Relatório de Avaliação/Acreditação de Ciclos de Estudos em Funcionamento (AACEF 2017-2022), de Abril de 2018, p. 1, disponível em https://www.a3es.pt/sites/default/files/Gui%C3%A3o_AACEF%202017-22.pdf, página consultada em 20 de Setembro de 2020.

Sendo Administração Pública técnico-científica⁷⁸⁵, tendo por base as normas habilitantes já citadas, e não devendo sequer obediência aos pareceres técnicos prévios, as suas decisões, ainda que formalmente recoráveis, são materialmente insindacáveis. E sendo, nos termos da lei, a avaliação condição da acreditação e sendo esta condição do reconhecimento oficial dos estabelecimentos do ensino superior e dos seus ciclos de estudos⁷⁸⁶, as decisões da agência podem constituir, modificar ou extinguir direitos subjectivos. Temos, portanto, o exercício simultâneo de poderes de órgão legislativo e de autoridade administrativa. Ou seja, a Agência converte os *standards* e *guidelines* em critério de decisão casuístico, mas insondável, porque arbitrário.

É certo que, mesmo que os pareceres fossem vinculativos, ainda assim, a Universidade estaria sempre sujeita aos critérios subjectivos do avaliador⁷⁸⁷ – a diferença é que esse avaliador é alguém que formou o seu juízo com base na relação que estabeleceu com a entidade avaliada, enquanto que a decisão do Conselho de Administração da A3ES, quando contrária ao parecer do avaliador, se funda apenas na sua própria vontade.

Prossigamos a nossa análise dos critérios da A3ES. Como já vimos, a avaliação da actividade científica das universidades, pela FCT, constitui um instrumento, para uso da A3ES, na avaliação das universidades. Nos termos do artigo 12º do Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de Fevereiro, cabe ao Director-Geral do Ensino Superior proferir o despacho onde são fixadas as normas técnicas a que deve obedecer a apresentação das estruturas curriculares e dos planos de estudos dos cursos, o que deu origem ao Despacho nº 10 543/2005 (2ª série), de 11 de Maio, o qual, nas normas técnicas em anexo, refere as “áreas científicas” dos cursos como elemento estrutural fundamental para a sua caracterização e descrição. É assim em 1.1.e), 2.1, 2.2.a), 2.2.b), 3.4.b). É difícil não

⁷⁸⁵ “A agência de acreditação é uma entidade dotada de autonomia científica e técnica” – artigo 53º, nº 2, do Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março.

⁷⁸⁶ Alínea a), do nº 2, do artigo 15º, da Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto, e nº 3, do artigo 61º, e nº 2 do artigo 63º, da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro.

⁷⁸⁷ Sujeitando a Universidade a um poder externo, em agressão da sua autonomia. Obviamente, manteríamos a mesma posição crítica.

relacionar esta expressão “área científica” com a palavra “científica” quando referida à actividade científica que é avaliada pela FCT e que é relevante para a A3ES, como referimos atrás.

Porém, quando a A3ES publicou o seu guião para a avaliação externa das instituições de ensino superior⁷⁸⁸, remeteu o preenchimento dos itens das áreas científicas dos cursos e das suas unidades curriculares para a Portaria nº 256/2005, de 16 de Março, mediante a qual é actualizada a Classificação Nacional das Áreas de Educação e Formação (CNAEF), diploma do Secretário de Estado do Trabalho, a qual visava, essencialmente, fins estatísticos.

Ora, sendo expectável que a Universidade produza investigação nas áreas científicas que lecciona, não parece curial (parece até totalmente impróprio) que a definição da nomenclatura das áreas científicas universitárias fique dependente de um instrumento estatístico do Ministério do Trabalho. É como se a Universidade, não sabendo bem o que anda a fazer, necessitasse desta muleta normativa para acertar o passo pela marcha do progresso.

O que está em causa não é a CNAEF, útil, sem dúvida, para o conhecimento das áreas de formação a nível internacional. O problema está na imposição de um formato único totalmente alheio à complexidade epistemológica de uma classificação que suscita, ela própria, um debate científico (e não menos filosófico)⁷⁸⁹. Um pouco mais à frente, voltaremos a esta portaria.

⁷⁸⁸ Actualmente, na versão *AACEF 2018-2023*, documento disponível em https://www.a3es.pt/sites/default/files/Gui%C3%A3o_AACEF%202018-2023_PT_V1.0.pdf, página consultada em 22 de Maio de 2023.

⁷⁸⁹ Certamente, muito antigo, mas, ao menos, desde COMTE, Auguste, *Curso de Filosofia Positiva*, (trad José Arthur Giannotti), Abril Cultural e Industrial, São Paulo, 1978, pp. 21 ss. Numa perspectiva mais próxima e mais eclética, BORTOLOTTI, Lisa, *Introdução à Filosofia da Ciência* (trad. Jorge Beleza), Gradiva, Lisboa, 2013.

Para já, aprofundemos, intercalarmente, uma vertente relevante do quadro mental que orienta a avaliação: o Ensino Superior privado. Em duas entrevistas conjuntas⁷⁹⁰, o então Presidente da A3ES, Alberto AMARAL, e o antigo Secretário de Estado do Ensino Superior, João Filipe QUEIRÓ, falaram sobre o Ensino Superior. Na apresentação dos entrevistados, lemos que

“Alberto Amaral e João Filipe Queiró quase dispensam apresentações. Iniciaram a carreira académica como professores, um, na Universidade do Porto, outro, na de Coimbra. Fizeram investigação, publicaram obras sobre o Ensino Superior e em diversas alturas, com funções distintas, estiveram envolvidos nas políticas do sector”⁷⁹¹.

Apresentados, então, como especialistas, os entrevistados abordaram, em vários momentos, o papel do ensino superior privado. E fizeram-no como se de um problema se tratasse, chegando ao ponto de usar a expressão “prejuízo” como efeito deste sector no ensino superior português⁷⁹².

Tanto o alto responsável como o antigo governante resumem o papel do ensino superior privado ao de instituições sem qualidade, que se limitaram a aproveitar uma “oportunidade de negócio”, enchendo o mercado de trabalho de pessoas impreparadas⁷⁹³.

⁷⁹⁰ LOBO, Andreia, “*Portugal é um país que vive como as crianças*”. Entrevista a Alberto Amaral e João Filipe Queiró sobre o estado do Ensino Superior, EDULOG – Fundação Belmiro de Azevedo – 9-10-2018, disponível em <https://www.edulog.pt/artigos/em-analise/portugal-e-um-pais-que-vive-como-as-criancas> (ENTREVISTA 1), e LOBO, Andreia, “*Falta elevar o nível de financiamento e sem isso não se resolvem muitos dos problemas*”. Entrevista a Alberto Amaral e João Filipe Queiró sobre o estado do Ensino Superior, EDULOG – Fundação Belmiro de Azevedo – 24-4-2019, disponível em <https://www.edulog.pt/artigos/em-analise/falta-elevar-o-nivel-de-financiamento-e-sem-isso-nao-se-resolvem-muitos-dos-problemas> (ENTREVISTA 2), páginas consultadas em 18 de Fevereiro de 2022.

⁷⁹¹ EDULOG (entrevista 1)

⁷⁹² QUEIRÓ, João Filipe (entrevista 2). Não era a primeira vez que QUEIRÓ, João Filipe, declarava a sua inimizade ao ensino superior privado. Já em *O Ensino Superior em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2017, afirmara que “O Ensino Superior é uma questão de Estado” (pp. 19-20) e que “[é impossível] calcular com precisão o prejuízo causado [pelo Ensino Superior privado]” (p. 25).

⁷⁹³ Já conhecemos este discurso. No Capítulo B, desta Parte III, referimos que expressões como “ensino degradado” e “sem qualidade” são usadas por titulares de cargos de alta administração quando falam sobre o Ensino Superior privado. Supomos que não é possível calcular, com precisão, o prejuízo que o ex-Secretário de Estado e os dirigentes públicos cujo discurso está formatado pelo mesmo preconceito (como o então Presidente da A3ES) causaram ao Ensino Superior português.

Depois de informar que as instituições de ensino superior privadas em Portugal surgiram “sem as preocupações de qualidade que existiram nas grandes universidades americanas”⁷⁹⁴, o Presidente da A3ES ilustra a má qualidade do ensino privado referindo, a título exemplificativo, uma instituição, cujo nome não refere, da qual identifica uma localização precisa, em Lisboa. Investigámos. A morada não existe⁷⁹⁵.

Prosseguindo com o mesmo nível de rigor, Alberto AMARAL pretende ensaiar uma sùmula da história inicial do ensino superior privado. Limita-se a expressar algumas opiniões pouco elegantes acerca de uma realidade que, obviamente, desconhece⁷⁹⁶.

Entretanto, João Filipe QUEIRÓ congratula-se com a publicação do RJES e a revogação da Lei de Autonomia, de 1988, pois, nas suas palavras, hoje

“o Estado desinteressa-se menos, regula mais, deixa menos autonomia estatutária (...). Na sequência do RJES, em particular com a criação da Agência de

⁷⁹⁴ AMARAL, Alberto (entrevista 2)

⁷⁹⁵ *Idem, Ibidem* – Alberto AMARAL diz que ficava na Praça dos Mártires da Liberdade, nº 27, 2º, esquerdo, em Lisboa, pretendendo com isso exemplificar a má qualidade das instituições de ensino superior privadas (afirma até que “este é um exemplo muito significativo”, sem dizer porquê). Ora, em Lisboa, a “Praça dos Mártires da Liberdade” não existe. Existe, sim, o Campo dos Mártires da Pátria (mais conhecido como Campo de Sant’Ana, onde está instalada a Faculdade de Ciências Médicas, da Universidade Nova. De acordo com a informação da Câmara Municipal de Lisboa, disponível em <https://toponimialisboa.wordpress.com/2017/12/21/o-campo-santana-dos-martires-da-liberdade/>, página consultada em 18 de Outubro de 2024, “O Campo de Santana passou a designar-se Campo dos Mártires da Pátria, pela deliberação camarária de 5 de Junho e consequente Edital municipal de 11 de Julho de 1879, em memória dos 11 companheiros de Gomes Freire de Andrade suspeitos de conspiração contra o general Beresford, que neste local foram enforcados há 200 anos, no dia 18 de Outubro de 1817.” É verdade que “no decorrer do século XIX, a memória ainda viva destes acontecimentos também cognominava popularmente a artéria como Campo Mártires da Liberdade”). No Campo dos Mártires da Pátria, até 15-5-1958, existiu a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, antes de ser transferida para a Cidade Universitária. Essa Faculdade de Direito, cf. CAETANO, Marcello, *Apontamentos para a História da Faculdade de Direito de Lisboa*, Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, vol. XIII, 1959, pp. 78-87 e 169-172, funcionava em instalações pequenas e muito degradadas (no edifício que, actualmente, é o da Embaixada da República Federal da Alemanha), sem condições mínimas para estudantes e docentes. A Agência de Alberto AMARAL, se pudesse viajar no Tempo, teria, decerto, retirado a acreditação ao inapropriado estabelecimento. Talvez uma reprimida nostalgia, em *flashback*, daquele horizonte distante tenha atraído a memória do vetusto dirigente.

⁷⁹⁶ No Capítulo B, desta Parte III, fizemos um resumo histórico da emergência do ensino universitário privado em Portugal. Usámos, com a exigência que é devida na Academia, o suporte de documentos e de bibliografia. Naturalmente, temos baixa tolerância para opiniões de quem substitui o estudo pela conversa de bazar.

Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), o sistema torna-se mais regulado e menos permissivo. Isso parece-me muito positivo.”⁷⁹⁷

E, ainda sobre a A3ES, sublinha que ela

“é um instrumento de regulação fortíssimo e que tem vindo a ter uma enorme influência no terminar de situações indignas que militaram contra o prestígio do Ensino Superior.”⁷⁹⁸

O que não é dissociável da “explosão do ensino superior privado em condições muito más de desregulação e clima permissivo”⁷⁹⁹. Situação que se inverteu, por acção da A3ES, pois “desde 2012 fecharam 2300 cursos entre licenciaturas, mestrados e doutoramentos”⁸⁰⁰, o que, afinal,

“foi o reconhecimento de que (...) era preciso que as instituições se portassem melhor. A A3ES teve um papel disciplinador que fazia muita falta. Muito do que se passou em Portugal, de meados da década de 80 até ao fim da década passada, em matéria de criação de cursos de Ensino Superior, foi indigno.”⁸⁰¹

O “papel disciplinador” não deve ser alheio à redução do Ensino Superior privado “[que] chegou a representar 33% do sistema de ensino superior e hoje corresponde a cerca de pouco mais de 17%”⁸⁰².

Essa redução parece constituir uma importante vitória em defesa da qualidade e da formação vocacionada para a empregabilidade, embora ainda haja carências na oferta educativa de adultos, pois

“[não] é fácil a quem está empregado frequentar, por exemplo, cursos de natureza experimental. E o privado também não oferece cursos nestas áreas, não

⁷⁹⁷ QUEIRÓ, João Filipe (entrevista 1). Esta subalternização da autonomia universitária está alinhada com os discursos parlamentares da Revisão Constitucional de 1997, que analisámos no Capítulo B, desta Parte III.

⁷⁹⁸ *Idem, Ibidem*

⁷⁹⁹ *Idem, Ibidem*

⁸⁰⁰ EDULOG (entrevista 1).

⁸⁰¹ QUEIRÓ, João Filipe, *Ibidem* Note-se o pormenor: “era preciso que as instituições se portassem melhor”.

⁸⁰² AMARAL, Alberto (entrevista 2).

existem cursos de engenharia, nem de ciências, oferece em regra cursos de papel e lápis, ou seja, de baixo investimento.”⁸⁰³

Mas, continuemos a escutar a voz dos especialistas.

Diz João Filipe QUEIRÓ:

“O ensino superior não pode ser dominado pela questão da empregabilidade. O primeiro despacho de orientação sobre as vagas onde se fazia uma referência a esta questão foi assinado por mim em 2012. Era uma referência suave: apenas se dizia que os cursos em que os diplomados tivessem uma taxa de desemprego superior à média nacional não podiam aumentar as vagas. (...) Ninguém diz ao estudante que não pode ir para este ou aquele curso, mas ele fica a saber que se for estudar língua tibetana numa instituição obscura a probabilidade de ir para o desemprego é 100%.”⁸⁰⁴

Não esclarece o depoente se o estudo de Língua Tibetana numa instituição de prestígio teria resultado diferente. Provavelmente, daria uma saída profissional segura. Mas o problema deve ser mais complexo, pois

“[há] um problema em Portugal ao nível do mercado de trabalho, tendemos muito a associar a designação do curso ao emprego e isso é um erro. Em Inglaterra é perfeitamente vulgar ter um indivíduo licenciado em filosofia a abrir uma empresa do que quer que seja.”⁸⁰⁵

Ou seja, a formação em Filosofia, que é um curso “de papel e lápis”, também pode ter utilidade, até porque

⁸⁰³ *Idem, Ibidem* Será, exactamente, assim? Se considerarmos que tudo o que não tenha o código 5 (onde está a maioria das engenharias), nos termos da classificação da Portaria nº 256/2005, de 16 de Março, não é tecnológico, então, Audiovisual e Design, Informática, Biologia e Bioquímica, Física, Ciências Veterinárias, Protecção do Ambiente; Sismologia, Oceanografia, Cinema, Televisão, Rádio, Produção Multimédia, Medicina Veterinária, Aquicultura, Serviços de Segurança, Protecção Civil, Ciência Militar, Recolha e Tratamento de Resíduos, Tecnologias de Navegação, Controlo de Tráfego Aéreo, Engenharia do Ambiente, Tecnologia Ecológica, Bioquímica, Genética, entre muitos exemplos que podemos retirar da mesma portaria, ficam excluídos das áreas tecnológicas. Por esse critério (do código 5), vemos que são consideradas áreas tecnológicas, entre outras, Bate-chapas, Costura, Selaria, Assentamento de Tijolo, Charcutaria, Padaria. Os exemplos, retirados da Portaria nº 256/2005, de 16 de Março, são áreas de formação que integram cursos de licenciatura e mestrado oferecidos por instituições de ensino superior privadas (e não são cursos novos), como se pode confirmar no sítio institucional da A3ES na *internet*, disponível em <https://www.a3es.pt/pt/acreditacao-e-auditoria/resultados-dos-processos-de-acreditacao>, página consultada em 8 de Outubro de 2024. Não se confirma, portanto, essa suposta abstenção das universidades privadas em matéria tecnológica. Mas, mais relevante, porventura, não se confirma que as “engenharias” esgotem as áreas tecnológicas, nem que o código atribuído às engenharias seja sempre tecnológico. Isto é algo que os altos responsáveis pelo Ensino Superior deveriam saber.

⁸⁰⁴ QUEIRÓ, João Filipe (entrevista 2).

⁸⁰⁵ AMARAL, Alberto (entrevista 2).

“Subordinar tudo ao emprego não está correcto, pode contrariar vocações e gostos e também ninguém sabe qual é o mercado do emprego do futuro, o que sugere alguma prudência. (...) Há 20 anos não existia emprego em consultoras, hoje elas atraem jovens de direito, matemática, física, engenharia, gestão, economia; fazem-lhes testes e entrevistas e decidem se os contratam ou não, é uma área totalmente indiferenciada.”⁸⁰⁶

A harmonia consonante⁸⁰⁷ entre os entrevistados cessa aqui, porque o antigo Secretário de Estado é um entusiasta do *Processo de Bolonha* e o então Presidente da A3ES é frontalmente contrário ao mesmo⁸⁰⁸.

João Filipe QUEIRÓ está preocupado com o financiamento estatal, pois “[o] custo por estudante no Ensino Superior público é coberto, na sua menor parte, pelas propinas e, na sua maior parte, pelo Estado”⁸⁰⁹, o que fica ameaçado pela

“descida do financiamento do Estado no Ensino Superior público. Há uma tendência de queda das dotações que, em algumas instituições, já atingiu níveis dramáticos, no que se refere à percentagem dessa receita na receita total da instituição. (...) [Se] formos para uma universidade grande, no litoral, é fácil encontrar situações em que a receita que vem da dotação do Estado só cobre metade da despesa total.”⁸¹⁰ “Lamento que o ensino superior em Portugal não tenha mais financiamento público, porque é isso que é necessário. Curiosamente, em alguns aspectos, penso que as instituições poderiam ficar com menos autonomia, sobretudo certas instituições.”⁸¹¹

Alberto AMARAL, que, como afirmámos no Capítulo C, foi o mais lúcido analista do *Processo de Bolonha*⁸¹², reconhece, sem se alongar, que “falta elevar o nível de

⁸⁰⁶ QUEIRÓ, João Filipe (entrevista 1).

⁸⁰⁷ Ora em *uníssonos*, ora em *oitavas*... – para uma elucidação das categorias “consonância”-“dissonância”, numa perspectiva não dicotómica, SCHÖNBERG, Arnold, *Harmonia* (trad. Marden Maluf), Editora UNESP, São Paulo, 1999, pp. 55-60 e *passim*.

⁸⁰⁸ Como bem sabemos (demos conta dessa posição no Capítulo C, desta Parte III).

⁸⁰⁹ QUEIRÓ, João Filipe (entrevista 1).

⁸¹⁰ *Idem, Ibidem* Diga-se que não é necessário um doutoramento em Matemática ou em Física para saber que é mais fácil esvair o erário público do que obter receitas próprias.

⁸¹¹ QUEIRÓ, João Filipe (entrevista 2). Mais uma vez, cede a autonomia universitária. É uma posição diametralmente oposta à que vimos ser a de Eduardo MARÇAL GRILO, que defende menos financiamento do Estado e mais autonomia.

⁸¹² A si mesmo definindo como “céptico” sobre Bolonha e “cínico” quanto à avaliação, cf. passagens citadas no Capítulo III.

financiamento”⁸¹³, mas não desenvolve o tema porque, na verdade, não acredita que isso vá ajudar o Ensino Superior a dar um salto qualitativo. Porquê? Vejamos.

Desde logo quanto à avaliação, Alberto AMARAL, citando vários autores, despedaça qualquer ilusão sobre a bondade do procedimento:

“Sursock afirma que o debate sobre a garantia da qualidade, tal como notou John Brennan, é na verdade sobre poder. É a questão de como a qualidade é definida e por quem. (...) Porque se trata de uma questão de poder, os procedimentos de garantia da qualidade podem induzir distorções que não são necessariamente no melhor interesse de alunos, diplomados, empregadores e da sociedade em geral”⁸¹⁴.

E conclui o juízo sobre avaliação:

“Portanto, não é surpreendente que ainda não tenha sido possível chegar a consenso sobre acreditação no processo de Bolonha. O que é talvez mais surpreendente é a natureza recorrente da doença da acreditação. Isto pode explicar-se pela metáfora epidemiológica de Levine (1998, p. 131-141): a presença de agentes infecciosos de uma estirpe particularmente resistente (consultores, peritos do processo de Bolonha, agentes de organizações que se dedicam à qualidade e/ou à acreditação⁸¹⁵...). Depois de cada tratamento médico – sob a forma de vozes institucionais discordantes – a doença desaparece aparentemente, para voltar a manifestar-se, de forma recorrente, passado algum tempo, em que o agente infeccioso está presente quer como a mesma espécie, quer sob a forma de alguma alteração genética⁸¹⁶”.

Mas o cepticismo de Alberto AMARAL estende-se à possibilidade de uma reforma do Ensino Universitário, em Portugal, que justifique o dispêndio financeiro, porque não há coragem para tomar certas decisões políticas.

Na longa entrevista que concedeu ao Boletim da Sociedade Portuguesa de Química⁸¹⁷ e que parcialmente transcrevemos no Capítulo C, o então Director do CIPES – Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior, desvela, em profundidade, o seu pensamento mais depurado:

⁸¹³ AMARAL, Alberto (entrevista 2).

⁸¹⁴ AMARAL, Alberto, *O Processo de Bolonha...*, cit., pp. 19-20.

⁸¹⁵ Como a A3ES, por exemplo.

⁸¹⁶ *Idem, Ibidem*

⁸¹⁷ Boletim da Sociedade Portuguesa de Química, nº 91, Outubro-Dezembro 2003, pp. 13-19.

“Faz muito melhor, mais bem ao ensino, ter uma universidade que por exemplo siga os padrões da Universidade de Columbia (NY), que tivesse excelência como padrão absoluto, e em que, quem não for excelente, o professor, o investigador, vai para o olho da rua! o que nós não fazemos. (...) O grande drama hoje é que nós temos as universidades que se massificaram, não há hoje dentro do País universidades de elite. Ora não se ensina da mesma maneira um aluno de elite e um aluno de massas.”

(Pergunta: “Então sugere que haja diversos tipos de universidades, uma para as elites...”)

“Exactamente. Não é possível nenhum País ter dinheiro para ter ensino superior com investigação em termos de um sistema massificado. Não tem dinheiro nem interessa. Porque uma grande massa de alunos que hoje chegam ao ensino superior não quer um ensino de elite. Quer é uma coisa que lhe dê uma profissão. Nem sequer fazer uma carreira de investigação. Nem todos, se calhar, querem um grande desenvolvimento teórico nas aulas. (...)”

[Essa diversificação do ensino superior deveria ser] como em Inglaterra, universidades que de facto são conhecidas a nível mundial e que só têm alunos de excepção, Oxford, Cambridge⁸¹⁸, etc., e as outras que depois ensinam o resto da população. (...) Só teremos isso se tivermos a coragem em deixar que uma ou duas sejam e as outras não.”⁸¹⁹

Agora que compreendemos melhor o pensamento da “Filosofia Triunfante”⁸²⁰, podemos concluir a análise dos critérios que resultam da objectivação normativa dos *standards* e *guidelines* europeus que orientam a avaliação das universidades pela A3ES.

⁸¹⁸ AMARAL, Alberto, *Boletim...*, cit., pp. 13-14, informa de que foi aluno em Cambridge. *Et pour cause*: “[Os] verdadeiros e grandes eruditos (...) [raramente] (...) são desprovidos de modéstia e de humanidade.” – DEL VECCHIO, Giorgio, *A Verdade na Moral e no Direito* (trad. e pref. Francisco José Veloso), Coleção Scientia Iuridica, Editorial Scientia & ARS Editorial, Livraria Cruz, Braga, sn, p. 87. É interessante, pela afinidade conceptual, verificar que, no relatório da comissão de revisão dos programas do ensino primário complementar, criada pelo Decreto nº 10597, de 5-3-1925, publicado como anexo do Decreto nº 14900, de 16 de Janeiro de 1928, do Governo da Ditadura Nacional, se pode ler que os “estabelecimentos de cultura erudita, de ciência pura [devem ficar] reservados aos superiormente inteligentes”, devendo os demais ser encaminhados para as “profissões menos exigentes, mais modestas, mas utilíssimas e nobres, as únicas em todo o caso a condizerem com as suas aptidões naturais”, o que será feito em “escolas que [os] afeiçoem para as mil modalidades da actividade humana” – Diário do Governo (I série), nº 12, de 16 de Janeiro de 1928, p. 120.

⁸¹⁹ *Boletim...*, cit., p. 16. Em sentido oposto, defendendo uma Universidade que forme *élites*, pelo mérito, contra a Universidade destinada a receber *élites*, pela casta, NOGUEIRA, Alberto Franco, entrevista à Revista Jurídica *Ex Novo*, nº 2/3, Círculo de Estudos Científicos da Universidade Livre, Lisboa, 1983, p. 6.

⁸²⁰ Tomamos de empréstimo a formulação de VITORINO, Orlando, *Refutação da Filosofia Triunfante*, Editora Teoremas, Lisboa, 1976, onde o filósofo aponta, com acidez, alguns vícios do pensamento dominante na classe política e no meio académico portugueses.

Indagando a política de qualidade do Ensino Básico e do Ensino Secundário, deparamo-nos com os mesmos bordões que já conhecemos aplicados ao Ensino Superior:

“Abordagens e métodos para a garantia da qualidade: Avaliação interna e auto-avaliação das escolas; Avaliação externa das escolas; Avaliação externa das ofertas de educação e formação de jovens; Garantia de Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais – Quadro EQAVET; Modelo Nacional – oferta formativa de nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ)”⁸²¹.

Não aprofundámos o tema (Ensino Básico e Secundário), evidentemente, pois não é esse o objectivo. O que se pretende é consolidar a ideia, já por outros modos expressada, de que este processo de avaliação – que segue uma cartilha igual à do Ensino Básico e Secundário – constitui uma menorização da Universidade Portuguesa.

No Manual de Avaliação da A3ES⁸²² é colocada uma pedra sobre a autonomia das universidades. Vale a pena ler as primeiras vinte e quatro páginas de doutrinação, com vasta bibliografia de suporte, pois nelas, sem máscara ou hesitações, se afirma uma postura paternalista para com as universidades, cuja sobrevivência dependerá da capacidade que demonstrem para compreenderem a missão que lhes é atribuída (por terceiros, portanto, pois as universidades não sabem qual é a sua missão), assim como da convicção que manifestem no exercício da autocrítica para não voltarem a cometer erros do passado (por exemplo, pp. 20-22).

Nas conclusões (pp. 23-24), de modo frontal e com honestidade intelectual, os autores do documento expõem a nova realidade do que outrora foi a Universidade e agora apenas se designa de “ensino terciário” (p. 24):

⁸²¹ Informação disponível em <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/pt-pt/national-education-systems/portugal/garantia-de-qualidade-na-educacao-pre-escolar-e-escolar>, página consultada em 28 de Maio de 2024.

⁸²² Documento disponível, no sítio institucional da A3ES, na *internet*, em <https://www.a3es.pt/sites/default/files/Manual%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>, página consultada em 28 de Julho de 2020.

“Segundo Mahony (1994) a nova autonomia é, então, um paradoxo: é a liberdade de fazer o que o governo quer. E a prestação de contas, na forma de avaliação da qualidade, é o cavalo de Tróia da Nova Gestão Pública dentro da academia.” (p. 24)

Depois de aludir a um estudo da OCDE⁸²³, de 2008, cujos “resultados (...) foram apresentados numa conferência realizada em Lisboa, a 3 e 4 de Abril de 2008 [e de cujas] recomendações finais [constam]:

1. Estabelecer instrumentos seguros para pilotar (dirigir) o ensino terciário.
2. Reforçar a capacidade das instituições para se alinharem com o ensino terciário nacional.
3. Desenvolver uma estratégia de financiamento que facilite a contribuição do sistema de ensino terciário para a sociedade e a economia.
4. Delinear uma estrutura de garantia da qualidade consistente com os objectivos da estratégia da educação terciária.
5. Dar às instituições ampla autonomia sobre a gestão dos recursos humanos.
6. Reconciliar a liberdade académica com as contribuições das instituições para a sociedade.
7. Aumentar a capacidade das instituições para responderem à procura.” (p. 24),

o texto introdutório do Manual de Avaliação termina com este esclarecedor parágrafo:

⁸²³ Convém lembrar que o Governo português – como é de conhecimento geral, mas é referido neste documento, a pp. 3-5 – pediu um estudo, sobre o Ensino Superior em Portugal, à OCDE, o qual também serviu de base à reforma legislativa de 2006-2007.

“Teremos assim, como diz Mirlena Chauí (1999), a transformação da universidade de instituição social, inseparável das ideias de formação, reflexão, criação e crítica, em organização social ou entidade administrada, mera prestadora de serviços: “(...) *regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível (contratos de trabalho flexíveis, abandono da dedicação exclusiva, separação entre docência e investigação...)*” [Está] estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objectivos. Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual... “atingiu o verdadeiro estádio de organização social”!”

No documento podemos ler, também, que o Governo, em 2005, além do já mencionado estudo da OCDE, pediu uma avaliação ao sistema nacional à ENQA (*European Network for Quality Assurance in Higher Education*, a qual, mantendo a sigla, mudou o nome, em 2004, para *European Association for Quality Assurance in Higher Education*) e que, considerando os *ESG – European Standards and Guidelines*, aprovados pelos ministros dos Estados Europeus, concluiu que o sistema de avaliação português, nos termos da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, e do Decreto-Lei nº 205/98, de 11 de Julho, não estava em conformidade com a necessária independência da avaliação, porque as entidades avaliadoras integravam membros designados pelas instituições de ensino superior avaliadas.

Prosseguindo, o documento da A3ES explica que, do relatório da ENQA, resultou “uma avaliação final, algo negativa, do sistema” coordenado pelo CNAVES⁸²⁴, assinalando, além de outros factores, como o incumprimento de critérios Europeus para as agências de avaliação⁸²⁵,

“a ineficácia na produção de resultados (durante todo o período de vigência do sistema não se registou um único caso de encerramento de um curso devido à sua

⁸²⁴ O CNAVES – Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Parecer nº 4/2001, assinado pelo seu Presidente, Adriano Moreira, em 11 de Junho de 2001, publicado no Diário da República, nº 194, II série, de 22 de Agosto de 2001, pp. 14145-14147), teceu críticas muito duras, em 2001, ao projecto legislativo que visava “a centralização da avaliação da valia científica e técnica dos cursos, duvidando-se de que o mesmo não colida objectivamente com o Estatuto da Autonomia Universitária em matéria científica e pedagógica”, ou seja, contas feitas, precisamente o que um Governo muito parecido, integrando, aliás, o mesmo Ministro José Mariano Gago, acabou por concretizar, criando a A3ES.

⁸²⁵ Obviamente, a lei de 1994 não cumpria os critérios *ESG* de 2005...

baixa qualidade⁸²⁶), a falta de independência das entidades coordenadoras da avaliação em relação aos avaliados e a baixa profissionalização dos processos”.

Ajustadas, então, as contas com o CNAVES, o documento informa de que

“[a] ENQA recomendou a criação de uma nova agência independente, quer em relação às instituições, quer em relação ao poder político, altamente profissionalizada, com treino eficaz dos avaliadores e equipas com peritos internacionais”.

Seria interessante apurar como foi a ENQA informada acerca do sistema de avaliação à época vigente, nos termos da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, e do Decreto-Lei nº 205/98, de 11 de Julho, uma vez que, compulsadas as respectivas normas, encontramos:

a) O âmbito de aplicação do regime de avaliação incluía todas as instituições de ensino superior – artigo 2º da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro⁸²⁷

b) A avaliação e o acompanhamento visavam a qualidade do desempenho científico e pedagógico das instituições de ensino superior, de acordo com a natureza e a tipologia do ensino, a preparação académica do corpo docente e as condições de funcionamento – artigo 3º da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro

c) O sistema de avaliação pretendia melhorar a qualidade, esclarecer o público e contribuir para o ordenamento da rede de instituições de ensino superior – artigo 4º da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro

d) Dos resultados positivos da avaliação poderia resultar o reforço do financiamento para o ensino e a investigação; e dos resultados negativos poderia resultar o impedimento de registo de cursos ou o cancelamento das autorizações – artigo 5º da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro

⁸²⁶ É um pormenor interessante este: a crítica é dirigida à falta de encerramento de cursos.

⁸²⁷ O Manual de Avaliação da A3ES, que estamos a analisar, na p. 3, afirma: “O sistema nacional de avaliação foi estabelecido pela Lei 38/94, de 21 de Novembro e aplicou-se, inicialmente, apenas às Universidades públicas. O Decreto-Lei 205/98, de 11 de Julho, alargou a aplicação do sistema a todo o ensino superior”. Mas não é verdade. Quando se cita um diploma legal, convém lê-lo, previamente.

e) A avaliação tinha de respeitar a autonomia e imparcialidade da entidade avaliadora; a participação das instituições avaliadas; a audição de docentes e discentes; a publicidade dos relatórios de avaliação, respeitantes a cada instituição, e das respostas dos estabelecimentos avaliados – artigo 6º da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro

f) O sistema previa a auto-avaliação, a avaliação externa e a avaliação global do sistema – artigo 8º da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro

g) O sistema de avaliação era independente da Inspeção-Geral da Educação ou de outros serviços do Estado – artigo 10º da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro

h) Os peritos que integravam as comissões de avaliação externa eram propostos ao Ministro da Educação pelas entidades representativas das instituições de ensino superior – artigos 10º e 11º da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro

i) As comissões de especialistas que faziam a avaliação externa eram pessoas de reconhecido mérito, preferencialmente doutoradas, e podiam ser portuguesas ou estrangeiras – artigo 12º da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro

j) Havia um regime de incompatibilidades dos especialistas, membros das comissões de avaliação externa, os quais não podiam ter qualquer relação com a instituição avaliada (professores, investigadores, trabalhadores ou titulares de órgãos), sendo essa incompatibilidade extensiva a pessoas que tivessem algum grau de parentesco com docentes ou titulares de órgãos da instituição – artigo 12º da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro

k) O Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior era uma entidade administrativa autónoma – artigo 10º do Decreto-Lei nº 205/98, de 11 de Julho

l) A meta-avaliação do sistema seria sempre realizada por uma entidade externa, portuguesa ou estrangeira – artigo 1º do Decreto-Lei nº 205/98, de 11 de Julho

Considerando, então, que em 1994 se estava ainda longe da Declaração de Bolonha (1999) e mais longe ainda dos *European Standards and Guidelines* (2005), talvez uma actualização do sistema tivesse sido bastante⁸²⁸, sem ser necessário um discurso tão assertivo acerca da “independência” da avaliação (que vimos, na análise do Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro, constituir a principal motivação do ímpeto legiferante), independência essa que, em comparação com a da lei revogada, fica deficitária, pois não especifica em que consiste a independência⁸²⁹, nem sequer prevê, como no regime anterior, ora revogado, o alargamento das incompatibilidades a pessoas que, por via de algum grau de parentesco, comprometam a independência da avaliação.

A A3ES dispõe de um alargado conjunto de avaliadores (contámos 1855⁸³⁰), que são pessoas em actividade, com relação orgânico-funcional a instituições avaliadas.

Obviamente – nem seria preciso dizê-lo –, em cada avaliação concreta, as pessoas escolhidas para integrar o painel são estranhas à instituição avaliada, como já eram na vigência da lei anterior. Mas, também obviamente, são pessoas ligadas a instituições concorrentes das avaliadas – como eram na vigência da lei anterior –, pelo que nada garante a tal “independência” da avaliação, como nada a garantia na vigência da lei anterior.

A base em que assenta este tipo de procedimentos (tal como num exame escolar de avaliação de conhecimentos) é a confiança na idoneidade dos avaliadores. E, para isso, não se fazem leis.

⁸²⁸ Aliás, tendo em conta que o Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, teve 210 alterações, repartidas por seis diplomas, não seria difícil, com menos esforço, adequar o regime de avaliação aos novos critérios europeus, mesmo que produzindo um novo diploma que amoldasse as virtudes do anterior regime jurídico ao que nele tivesse de ser introduzido.

⁸²⁹ A Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto, na alínea c), do artigo 7º, limita-se a referir a “independência orgânico-funcional do avaliador face à entidade avaliada” e, no nº 5, do artigo 19º, diz que os painéis de avaliação são “integrados por peritos independentes, sem relação com o estabelecimento de ensino superior avaliado”, sem concretizar incompatibilidades.

⁸³⁰ Cf. informação, no sítio institucional da A3ES, na *Internet*, disponível em <https://www.a3es.pt/pt/acreditacao-e-auditoria/peritos>, página consultada em 11 de Outubro de 2024.

No Manual ainda se lê que estas avaliações internacionais (ENQA e OCDE) impulsionaram a produção legislativa que se seguiu, sendo referida (p. 5) a “adequação ao processo de Bolonha”, pelo Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, o que é lacunoso (na verdade, é falso), pois este diploma é meramente complementar daquele que realizou essa adequação – Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de Janeiro –, o qual é omitido no texto.

c) Um problema de Direito?

A criação da A3ES, como entidade administrativa independente, em substituição do CNAVES, não alterou a configuração do problema de partida que pretendemos tratar.

O Estado, seja qual for o modelo institucional escolhido, avalia qualitativamente as Universidades. Essa avaliação é, aparentemente, regida por critérios extra-legais, criados livremente pela agência a partir da interpretação de padrões e linhas de orientação genéricos.

O problema é o seguinte: o Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, estabelece, no seu artigo 52º, que “[a] acreditação de um ciclo de estudos consiste na verificação do preenchimento dos requisitos legais exigidos para a sua criação e funcionamento”; e, no seu artigo 57º, que são requisitos especiais para a acreditação de um ciclo de estudos os constantes dos artigos 6º (licenciatura), 16º (mestrado) e 29º (doutoramento).

Cruzando estes requisitos com os que são estabelecidos pela Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, designadamente os dos artigos 47º e seguintes, obtém-se o critério legal.

A pergunta é: o que é que falta? Estamos no território do Direito Administrativo, mas no específico domínio constitucional dos direitos, liberdades e garantias.

O princípio da legalidade⁸³¹ não se perfila como uma prerrogativa do funcionário de circunstância, mas como uma muralha de defesa do cidadão⁸³². Os requisitos legais para o exercício de um direito não dependem da vontade anómica da Administração Pública, precisamente porque são “legais”.

O acto administrativo pode ser categorizado como vinculado ou discricionário. No primeiro caso, a Administração deve agir, substantivamente, em conformidade com o que a lei preceitua, ou seja, a sua decisão deve, tanto quanto possível, fazer coincidir o resultado real com aquele que, em abstracto, foi pretendido pela norma.

Claro que há sempre um exercício de analogia, pois a norma é geral e abstracta e o caso é particular e concreto. Todavia, na maioria das situações, o recorte do caso tende a afeiçoar-se ao molde legal, sem esforço acrescido, podendo dizer-se, em linguagem corrente, que a norma *prevê* o caso.

Já quanto ao acto discricionário o problema é diferente. A Administração continua a ter de agir em conformidade com a lei, mas no plano adjectivo, procedimental. E também tem de respeitar o fim legal. Mas o resultado não está imposto na lei, porque existe a possibilidade de optar pela solução que, ao decisor circunstancial, singular ou

⁸³¹ A Administração Pública, na CRP, está vinculada pelo artigo 266º a princípios fundamentais, nos seguintes termos: “1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. 2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”. Na doutrina, sobre a legalidade administrativa, CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, cit., p. 483, e *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo* (1ª reimp. portuguesa da ed. brasileira de 1977), Almedina, Coimbra, 1996, p. 127; AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, cit., pp. 118 ss., e vol. II, pp. 42-47; MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição...*, cit., anotação do artigo 266º (devida a GARCIA, Maria da Glória/CORTÊS, António), vincando que estes princípios se aplicam “a toda a Administração Pública e a todas as formas de actividade administrativa”, remetendo para o “regime dos direitos fundamentais (...), em especial os artigos 13º e 18º da Constituição”; CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, cit., p. 371; e ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais...*, cit., p. 211, que considera que os direitos dos administrados perante a Administração têm natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (*ex vi* artigo 17º, CRP).

⁸³² Neste sentido, além de tudo o que consta na nota anterior, v., também, o desenvolvimento de CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, cit., pp. 371-373.

colegial, surja como mais vantajosa para o interesse público⁸³³. É nestes casos que ganha relevo a figura jurídica do *desvio de poder*⁸³⁴, porque não existe uma resposta da lei que permita, no ponto de partida, determinar a solução correcta⁸³⁵. Na verdade, todas são, ou poderão ser, boas soluções, desde que ordenadas ao fim legal de defesa do interesse público⁸³⁶. Evidentemente, no acto discricionário a norma não fornece o critério definitivo da decisão⁸³⁷. Se o fizesse, o acto seria vinculado.

Mas poderá falar-se de discricionariedade no sentido de um poder de escolha ilimitado? Parece que não. A densificação de conceitos normativos indeterminados pode ser (aliás, supomos que é sempre) problemática. Por exemplo, o que é o *interesse público*? Qual é o limite a partir do qual deixou de ser respeitado o fim legal que justificou a atribuição dos poderes administrativos? Evidentemente, o problema da discricionariedade não se confunde, embora se cruze, com este⁸³⁸. Vamos ver, no quadro normativo que agora nos ocupa (Universidade), quais as balizas que se impõem à Administração.

⁸³³ Note-se que AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso...*, vol. II, cit., pp. 168-188, estabelece uma fina distinção entre o poder discricionário propriamente dito e a discricionariedade imprópria, nesta incluindo a chamada discricionariedade técnica, a qual surge estribada em critérios extra-jurídicos, sendo insusceptível de apreciação jurisdicional. Julgamos que vai no mesmo sentido o ponto de vista de Paulo OTERO, *Manual...*, cit., pp. 450-464, que atrás referimos.

⁸³⁴ O *desvio de poder* tanto pode ser o uso de poder discricionário para fins particulares como para outro fim de interesse público, ainda que o juízo de censurabilidade possa não ser igual. Sobre o tema, CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, cit., p. 510, e AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso...*, vol. III, pp. 308-311.

⁸³⁵ Vejam-se os casos da decisão, com impacto orçamental, de exercer o direito de preferência de aquisição na compra e venda de um imóvel; ou a escolha das concretas medidas de manutenção da ordem pública durante uma manifestação política ou uma comemoração desportiva; ou o deferimento de um projecto imobiliário particular quando as regras aplicáveis prevêm apenas que as construções devem respeitar a estética tradicional da região.

⁸³⁶ Encarando, com brilhante argumentação, o *desvio de poder* como uma peculiar modalidade da *violação de lei*, v. QUEIRÓ, Afonso Rodrigues, *A Teoria do “Desvio de Poder” em Direito Administrativo*, Boletim da Faculdade de Direito (Suplemento ao vol. XVI) da Universidade de Coimbra, 1942, pp. 76-78.

⁸³⁷ Aduza-se que, mesmo no uso de poder discricionário, o acto tem sempre uma zona de vinculação – cf. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, cit., pp. 490 ss., e AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso...*, vol. II, cit., pp. 112-119.

⁸³⁸ Veja-se, por exemplo, o caso de atribuição de uma classificação aos funcionários de um serviço público. Todos cumpriram, com mérito aparente, os critérios para uma nota final de Muito Bom; porém, essa classificação vai implicar um aumento salarial cujo impacto orçamental não é *conveniente*. A

Em 2009, a A3ES iniciou a sua actividade normal, estabelecendo um plano de acreditação preliminar, visando um procedimento abreviado, dado o número muito elevado de instituições e cursos a avaliar. Para tanto, publicou o Regulamento nº 504/2009 do Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (divulgado inicialmente como Regulamento nº 1/2009), publicado como Regulamento nº 419/2009 (2ª série), de 22 de Outubro. Nesse regulamento, constava⁸³⁹:

“Artigo 46.º

Regime da acreditação preliminar

1 – À acreditação preliminar aplicam-se as disposições referentes à acreditação, com as necessárias modificações.

2 – O pedido de acreditação contém os elementos referidos nas alíneas a), b), d, f) a n), p) e q) do número 1 do artigo 9.º, com as necessárias modificações, e ainda:

a) Indicação sobre a existência de sistema interno de garantia da qualidade e sua descrição, se existir;

b) Indicação do número de estudantes inscritos no ciclo de estudos a acreditar;

c) Dados sobre a procura, a eficiência formativa, a empregabilidade e a internacionalização do ciclo de estudos a acreditar.

disponibilidade financeira só permite aumentar metade dos visados. O que fazer? Qual é o *interesse público*? Privilegia-se o equilíbrio orçamental, atribuindo a nota de Muito Bom a metade dos funcionários, ainda que não tenham merecimento diferente dos demais? Ou será que a Administração Pública, por estar subordinada aos “princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé” (cf. artigo 266º, nº 2, da CRP), não pode deixar de tratar os funcionários de acordo com o seu mérito? O acto de atribuição da nota depende de um juízo subjectivo, mas essa subjectividade (que é pressuposto da discricionariedade) não é mera arbitrariedade. Ao contrário, o poder discricionário é responsabilizante e os actos praticados no seu uso devem ser fundamentados segundo o Direito. Perspectivas lúcidas (e preocupadas) sobre o tema encontram-se em ENGISCH, Karl, *Introdução...*, cit., pp. 205-255, e SOARES, Rogério Ehrhardt, *Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LVII, Coimbra, 1981, pp. 169-191. No sentido de fazer prevalecer a *Razão de Estado* sobre o Direito, v. o lamentável Acórdão TC nº 11/83, de 12-10-1983, DR nº 242 (I série), de 20-10-1983 (que declarou a conformidade constitucional de um imposto retroactivo, que tributou, pela segunda vez, rendimentos dos trabalhadores, já tributados no ano anterior), onde merecem especial referência as declarações de voto dos conselheiros (vencidos) Mário Brito e Vital Moreira.

⁸³⁹ Transcrevem-se, apenas, as normas que julgamos relevantes.

3 – O procedimento de avaliação visa exclusivamente apurar a verificação dos requisitos de acreditação estabelecidos pelo artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março.

4 – A acreditação preliminar vigora até que tenha lugar a sua reapreciação na sequência de avaliação de desempenho dos estabelecimentos de ensino superior, sem prejuízo do disposto no artigo 18.º, nas alíneas b) e c) do número 4 do artigo 19.º, no número 2 do artigo 20.º, no artigo 21.º”

“Artigo 25.º

Acreditação prévia

1 – O pedido de acreditação prévia deve ser formulado dentro do prazo fixado anualmente pelo Conselho de Administração e publicitado no sítio da Internet da Agência.

2 – No procedimento de acreditação prévia, o procedimento de avaliação a que se refere o número 1 do artigo 13.º visa exclusivamente apurar a verificação dos requisitos de acreditação estabelecidos pelo artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, podendo ser dispensada a realização das diligências de avaliação previstas no artigo 32.º, à excepção das previstas na alínea b) do número 2 do mesmo artigo.”

O Regulamento nº 504/2009 foi criado no uso da competência normativa prevista na alínea e), do nº 2, do artigo 11º, do Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro. Haverá excesso ou abuso da competência regulamentar, se apresentar disposições que não constituam desenvolvimento da norma habilitante, sendo, antes, verdadeiras inovações.

É doutrina assente que o regulamento não pode dispor para além do que a lei consente, mesmo que se trate de regulamento espontâneo, sem prévio convite do legislador⁸⁴⁰. Neste caso, parece que o regulamentador verteu em palavras próprias – quando não se limitou à mera reprodução das da lei – aquilo que já constava nas dispersas normas legais que enquadram a actividade reguladora da Agência, tanto na acreditação quanto na avaliação de ciclos de estudos e de estabelecimentos.

Não isenta de crítica é a expressa, mas desnecessária, delimitação do âmbito do procedimento avaliativo no apuramento da “verificação dos requisitos de acreditação

⁸⁴⁰ Assim, CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, cit., pp. 96-97 e 99; AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso...*, vol. III, cit., pp. 30-35, embora com reservas quanto aos regulamentos independentes (os quais não nos ocupam de momento, pois estamos no âmbito do regulamento espontâneo, mas não independente, ao abrigo de uma lei).

estabelecidos pelo artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março”, mediante o uso da palavra “exclusivamente”. Na verdade, a exclusão de outros requisitos, que não os do artigo 57º, decorre da lei e, portanto, é despiciendo afirmá-la. Todavia, emerge aqui um outro problema.

É que, se dúvidas houvesse (e há, certamente) acerca do sentido e alcance do procedimento de acreditação e avaliação, designadamente quanto ao arco normativo concretamente mobilizável no seu prosseguimento, o facto de a norma regulamentar restringir o domínio de acção da Agência (“... visa exclusivamente...”) impede que a mesma invoque uma interpretação mais larga da norma legal em momento posterior.

Por outras palavras, ainda que se entendesse (erradamente) que a lei não delimitara exactamente o campo de actuação da Agência, esta, ao fazê-lo, vinculou-se a um âmbito mais estreito⁸⁴¹. Ora, se o regulamento desenvolve o conteúdo da norma legal, passando a integrar-se nela, manda o princípio da legalidade administrativa, em especial nas normas com eficácia externa, que os administrados possam assumir a interpretação da lei nos termos mais apertados do seu regulamento, até porque estamos a tratar normas restritivas da liberdade das pessoas (físicas e colectivas), com pesado regime sancionatório, as quais devem ser entendidas restritivamente e nunca extensivamente (*favorabilia amplianda, odiosa restringenda*).

E nem se diga que poderia uma interpretação sistemática da norma integrar necessariamente o conteúdo de outras normas, permitindo à Agência alargar a sua actuação para além dos limites do artigo 57º, do Decreto-lei nº 74/2006, de 24 de Março. Se é certo que casos há em que se abre espaço a uma interpretação correctiva, é igualmente certo que, em Direito Público, abalar-se-iam os princípios do Estado-de-Direito formal se a Administração Pública pudesse insubordinar-se contra os seus próprios regulamentos (artigo 266º, nº 1, CRP) e os do Estado-de-Direito material se pudesse trair os princípios da justiça e da boa-fé (artigo 266º, nº 2, CRP).

⁸⁴¹ Cf., por todos, AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso...*, vol. II, cit., pp. 148-150.

Fica inibida, pois, qualquer interpretação que *deixe à solta* a entidade reguladora para aplicar ou não aplicar, arbitrariamente, as normas que regem a sua actuação. Resolvida esta questão prévia, e mesmo admitindo que a Agência limitou a sua acção exclusivamente à verificação dos requisitos de acreditação estabelecidos pelo artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, resta aquela que é, provavelmente, a mais relevante de todas as questões: como se densificam, como se concretizam as cláusulas abertas ou os conceitos indeterminados contidos naquele artigo 57º? Como e onde se encontram a previsão normativa e a concreta situação juridicamente relevante?

A resposta a esta pergunta seria aquilo que se esperaria que o regulamento ajudasse a resolver, para que as instituições, perante o quadro normativo, pudessem, desde logo, acautelar o cumprimento ou tirar as devidas ilações do incumprimento do que lhes fosse exigido.

Não foi assim que as coisas se passaram. A Agência, pela primeira vez, e só após ter recebido todos os dados quantitativos e todas as análises qualitativas das instituições, enviou os critérios normativos, anexando o resultado da sua aplicação. Ou seja, com a classificação final do campeonato, veio, também, o manual das regras do jogo.

Verifiquemos, desde já, a correspondência entre os parâmetros legais ou regulamentares e os critérios de análise concreta (só *a posteriori*) estabelecidos em ofício remetido com data de 2.11.2010 (que se anexa, no final).

1º critério

1º ciclo — número total de alunos igual ou inferior a 10

2º ciclo — número total de alunos igual ou inferior a 5

2º ciclo integrado — número total de alunos igual ou inferior a 10

3º ciclo — ausência de alunos

Este critério não consta do elenco do artigo 57º, do Decreto-lei nº 74/2006, de 24 de Março, apenas surgindo uma referência, na alínea c), do nº 2, do artigo 4º, da Lei nº

38/2007, de 16 de Agosto, entre 15 alíneas, “à evolução da procura e o alargamento da base social de recrutamento dos estudantes dentro dos parâmetros de avaliação da qualidade relacionados com os resultados decorrentes da actividade dos estabelecimentos de ensino superior”, sem qualquer menção quantitativa, sendo, portanto, aqueles valores mínimos absolutamente arbitrários.

2º critério

1º ciclo — aparente insuficiência do corpo docente próprio da instituição pelo baixo número de doutorados na área específica da licenciatura

2º ciclo — aparente insuficiência do corpo docente próprio da instituição pelo baixo número de doutorados na área específica do mestrado

2º ciclo integrado — aparente insuficiência do corpo docente próprio da instituição pelo baixo número de doutorados na área específica do mestrado

3º ciclo — aparente insuficiência do corpo docente próprio da instituição pelo baixo número de doutorados na área específica do ciclo de estudos

O critério quantitativo doutorados/ciclo de estudos não existia, para o 1º ciclo, na redacção original do Decreto-lei nº 74/2006, de 24 de Março, que era a vigente na data do ofício sob análise. Para os demais ciclos o critério constava da alínea a), do nº 2, e da alínea b), do nº 3, do artigo 57º, do Decreto-lei nº 74/2006, de 24 de Março, exigindo-se maioria de docentes doutorados, com especialidade na área do ciclo. A exigência de um número mínimo de doutorados no ensino universitário está presente no RJIES — alíneas b) e c), do nº 1, do artigo 47º —, referida à instituição globalmente considerada, e não ao ciclo de estudos, e tomando por critério de mensurabilidade o número de estudantes (30) por doutorado, devendo metade do total de doutorados encontrar-se no regime de tempo integral.

3º critério

1º ciclo — número excessivo de alunos por docente doutorado na área da licenciatura

2º ciclo — número excessivo de alunos por docente doutorado na área do mestrado

2º ciclo integrado— número excessivo de alunos por docente doutorado na área do mestrado

A invocação de “um número excessivo de estudantes por docente doutorado” não esclarece nada, mantendo-se, no 1º ciclo, aplicável, por falta de outro, o constante das já mencionadas alíneas b) e c), do nº 1, do artigo 47º, do RJIES (1 por 30). Já quanto ao 2º ciclo o critério estava definido na alínea a), do nº 2, do artigo 57º, do Decreto-lei nº 74/2006, de 24 de Março, pelo que não tinha qualquer suporte a *invenção* de novos critérios.

4º critério

1º ciclo — não existência de centros de investigação ou laboratórios associados avaliados com a classificação mínima de BOM, não sendo fornecidos elementos suficientes sobre a produção científica

2º ciclo — não existência de centros de investigação ou laboratórios associados avaliados com a classificação mínima de BOM, não sendo fornecidos elementos suficientes sobre a produção científica

2º ciclo integrado — não existência de centros de investigação ou laboratórios associados avaliados com a classificação mínima de BOM, não sendo fornecidos elementos suficientes sobre a produção científica

3º ciclo — não existência de centros de investigação ou laboratórios associados avaliados com a classificação mínima de BOM, não sendo fornecidos elementos suficientes sobre a produção científica

Este critério não constava formalmente no artigo 57º, do Decreto-lei nº 74/2006, de 24 de Março. Todavia, a alínea b), do nº 2, e a alínea c), do nº 3, daquele artigo, prevêm, respectivamente,

- que “o estabelecimento de ensino desenvolva actividade reconhecida de formação e investigação ou de desenvolvimento de natureza profissional de alto nível, nas áreas científicas integrantes [da] especialidade, como [requisito especial] para a acreditação de um ciclo de estudos conducente ao grau de mestre numa determinada especialidade”
- e que “a universidade possua, por si ou através da sua participação ou colaboração, ou dos seus docentes e investigadores, em determinadas instituições científicas, uma experiência acumulada de investigação sujeita a avaliação e concretizada numa produção científica e académica relevantes nas áreas científicas integrantes [do] ramo do conhecimento ou especialidade, como [requisito especial] para a acreditação de um ciclo de estudos conducente ao grau de doutor num determinado ramo do conhecimento ou especialidade”

A alínea e), do artigo 42º, do RJIES, exige que as universidade disponham *de* “centros de investigação e desenvolvimento avaliados e reconhecidos, ou neles [participem]”, encontrando correspondência nas alíneas p) e q), do artigo 9º, do Regulamento nº 504/2009, do Conselho de Administração da Agência.

Ou seja, a exigência de centros de investigação ou laboratórios associados avaliados com a classificação mínima de Bom surge como uma particularização sem sustento na norma legal ou no regulamento, distinguindo a investigação que deve ser considerada da investigação que apenas eventualmente será considerada, segundo critérios indetermináveis, embora, quanto aos centros de investigação, haja uma aproximação dos critérios da Agência a uma norma de enquadramento.

Nota-se o facto de em lado nenhum se mencionarem os “laboratórios associados”, os quais surgem como um enxerto arbitrário⁸⁴².

Quanto aos centros de investigação, a prática da Agência (que já referimos atrás) é a de que a sua existência só é considerada relevante se forem avaliados pela FCT, o que reduz ainda mais o âmbito de aplicação do critério, sem que haja nas normas citadas, do RJIES ou do Regulamento, qualquer expressão ou indício que permita ao intérprete antecipar tal resultado.

4.3 Conclusão

Entretanto, o Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, teve múltiplas alterações. Não importa, para os objectivos deste trabalho, continuar a esmiuçar a multiplicidade de critérios – legais, regulamentares ou voluntários – a que as instituições de ensino superior, designadamente as universidades, se foram sujeitando.

O ponto central do raciocínio é este: o Estado, através de uma entidade administrativa independente, nos termos da iluminista Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto – com poderes muito reforçados, em relação à lei anterior, e censórios –, retirou à Universidade a prerrogativa da autonomia científica e pedagógica, a qual consubstancia a sua singularidade. Não deixou de ser uma instituição de ensino. Pode até entender-se que esse ensino é *superior* (“terciário”, como vimos), pois vem a seguir ao ensino secundário.

Mas a Universidade – por todos os motivos que já alinhámos até aqui – não era, até agora, entendida como uma mera continuação da instrução básica e secundária. Era (sempre foi e poderia pensar-se que continuaria a ser) a sede (e a sêde) do conhecimento,

⁸⁴² A menção aos “Laboratórios Associados” consta no artigo 31º (doutoramentos), do Decreto-lei nº 74/2006, de 24 de Março, na redacção do Decreto-Lei n.º 65/2018, de 16 de Agosto.

a morada da realização do Espírito Humano⁸⁴³, e não um mero serviço administrativo de ordenada distribuição de habilitações profissionais certificadas⁸⁴⁴.

Não há, parece-nos, que criticar a criação da A3ES, como se ela pudesse ter sido diferente, ou a sua acção, como se pudesse proceder de um modo diferente. Ao contrário, a criação da A3ES, pelo XVII Governo Constitucional⁸⁴⁵, obedeceu a um objectivo político bem premeditado e bem executado. E “na vida é natural tudo que harmònicamente traduz a sua própria finalidade”⁸⁴⁶.

⁸⁴³ Estamos a referir-nos à Universidade idealizada por Immanuel KANT, Friedrich SCHLEIERMACHER, Alexander von HUMBOLDT ou John Henry NEWMAN.

⁸⁴⁴ “Laboraria um erro grave e deformante quem visse na Universidade uma simples antecâmara da vida profissional, para a qual prepararia através de mera transmissão de técnicas cegas e acríticas. A Universidade [é] espaço livre, de ritmo e harmonia, espaço de homem civilizado. A Universidade, por outras palavras, visa preparar agentes da civilização” – CAMPOS, Diogo Leite de, entrevista à Revista Jurídica *Ex Novo*, nº 4, Círculo de Estudos Científicos da Universidade Livre, Lisboa, 1985, p. 6.

⁸⁴⁵ O Primeiro-Ministro era José Sócrates (PS) e o Ministro da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior era José Mariano Gago.

⁸⁴⁶ SIMÕES, João Gaspar, *Ensaio sobre a Criação do Romance*, Editora Educação Nacional, Porto, 1944, p. 73.

Parte IV

CONSTRUÇÃO DOGMÁTICA: A LIBERDADE DE APRENDER E ENSINAR E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

1. Dimensão ontológica do problema: a dignidade da pessoa humana

(i) Introdução

Pensar a *pessoa*, em termos modernos, obriga a uma selecção, pretensamente virtuosa, de características humanas psico-socialmente reconhecidas pela generalidade dos observadores, da qual, porém, apenas se pode obter um superficial consenso empírico: dotado de razão, dotado de consciência⁸⁴⁷... Mas o que é *ser racional*? O que é *ser dotado de consciência*? No exacto momento do nascimento alguém é racional e dotado de consciência? E o indivíduo com paralisia cerebral profunda é racional e dotado de consciência?

As perplexidades e contradições originadas na observação de exemplos extremos, que escapam à medida da régua concebida segundo um estereótipo, levam-nos a duvidar das tentativas de caracterização *a priori* (mas, na verdade, *a posteriori*, precisamente por causa do estereótipo) da *pessoa*⁸⁴⁸. Mas, sem essa caracterização, o conceito apresenta-se vazio de significado e, portanto, inadequado para sobre ele se construir uma ordem normativa.

Os defensores da terminologia “dignidade da pessoa humana” sustentam que ela serve para consagrar a defesa do indivíduo humano concreto contra o transpersonalismo

⁸⁴⁷ Cf. artigo 1º, da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

⁸⁴⁸ “[A] dignidade de cada pessoa humana, porque é intrínseca, permanece ‘para além de toda circunstância’ e o seu reconhecimento não pode absolutamente depender do juízo sobre a capacidade da pessoa de entender e de agir livremente” – Papa FRANCISCO, *Declaração Dignitas Infinita sobre a dignidade humana*, 24, do Dicastério para a Doutrina da Fé, Roma, 25-3-2024, disponível em https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_dcf_doc_20240402_dignitas-infinita_po.html, página consultada em 22 de Fevereiro de 2025.

que projecta a carga axiológica fundamental numa categoria de colectividade humana (nação, classe, raça, seita, etc.)⁸⁴⁹. E, sem essa dignidade, não seria pessoa, mas coisa.

Pretendemos encarar a Pessoa Humana como uma construção cultural com raízes jurídicas, embora sabendo que não devem ser esquecidos os seus fundamentos teológicos⁸⁵⁰ e filosóficos⁸⁵¹. Porém, a natureza, o tema e as regras formais de elaboração do presente trabalho inibem a possibilidade de alargar o campo de investigação.

(ii) Uma perspectiva metodológica jurisprudencialista do Direito

Pode o Direito construir uma ideia que possamos formular com as palavras “dignidade da pessoa humana”? Isto é, pode a metodologia própria do Direito ser autora da conceptualização daquele que parece, hoje, o princípio fundamental da ordem jurídica?

⁸⁴⁹ Cf. NOVAIS, Jorge Reis, *A Dignidade da Pessoa Humana*, vol. I, *Dignidade e Direitos Fundamentais*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2015, p. 62

⁸⁵⁰ Decerto, haverá várias razões para o êxito do cristianismo na Europa, êxito bem assinalado no discurso de BENTO XVI na Universidade de Regensburg, sua *alma mater*, quando afirmou que a outros lugares chegou o cristianismo, mas só “[encontrou] no fim de contas (...) a sua fisionomia historicamente decisiva na Europa” – Papa BENTO XVI, *Fé, razão e universidade...*, cit., p. 5. Arriscamos dizer que o fundo religioso pagão do mundo clássico preconizava já o anseio por uma elevação do Homem em comunhão com deuses próximos e acessíveis. A substituição dos deuses antigos pela figura frágil do Menino Jesus leva-nos a reflectir os versos de SCHILLER, Friedrich: “Quando os deuses eram mais humanos, os homens eram mais divinos” – “*Da die Götter menschlicher noch waren, Waren Menschen göttlicher*”, no original, do poema de SCHILLER, Friedrich, *Die Götter Griechenlands*, de 1788, cf. Friedrich Schiller Archiv, disponível em <https://www.friedrich-schiller-archiv.de/gedichte-schillers/highlights/die-goetter-griechenlands/>, página consultada em 7 de Março de 2021 (recorremos à tradução de FISCHER, Claudia Jeanette, *Schiller e Kleist, a propósito de graça*, tese de doutoramento em Teoria da Literatura, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2007).

⁸⁵¹ A ideia de escola, enquanto comunidade de mestres e discípulos, sede de todos os saberes e da busca do novo saber, acaba por ser, vistas bem as coisas, o único espaço de liberdade que não depende de nenhum poder, institucionalizado ou fáctico. E não depende porque não pode depender, pois os ângulos internos de um triângulo não deixarão de somar 180° por ordem do soberano, os números primos não terão novos divisores por despacho de um director-geral e o nómeno não se revelará fenómeno pelo olhar perscrutador de uma agência do Governo. Essa liberdade de aprender o que alguém quiser ensinar institui uma nova hereditariedade comunitária, tornando iguais, no conhecimento, os que dela usufruem, tornando então cada um titular de dignidade igual à de cada um dos outros. Acrescente-se que “o desenvolvimento do pensamento teórico, crítico e construtivo, egocentrado, caracteriza particularmente a cultura ocidental, na dupla vertente filosófica e científica” – BELLO, Ângela Ales, *Teologia negativa, mística, hilética fenomenológica: a propósito de Edith Stein*, Memorandum (UFMG), Belo Horizonte, 2002, p. 103.

Ou será que sem contributos extra-jurídicos o Direito não chegaria à Pessoa Humana e à sua eminente dignidade?

Vamos tentar responder a esta perguntas ensaiando uma linha de raciocínio que absolutiza o Direito, ficcionando o seu isolamento de todos os factores – culturais, económicos, técnicos, políticos... – que, na vida prática, o co-determinam⁸⁵².

O método próprio do Direito é a analogia⁸⁵³. Esta palavra é bem conhecida dos juristas, invocada a propósito da integração das lacunas da lei (em Portugal, via artigo 10º, do Código Civil). Mas não é nesse sentido que a referimos. Claro que ela também está presente na “integração das lacunas”⁸⁵⁴, na medida em que o está em todo o raciocínio

⁸⁵² É mesmo de uma ficção que se trata e não de qualquer tentativa de elaboração de uma nova “teoria pura do Direito”. Além de ser pretensioso (no mínimo...) fazê-lo, tal escaparia ao objecto deste trabalho e ao modo como encaramos o Direito (precisamente, em diálogo com todas as áreas do pensamento). Hans Kelsen (1881-1973), jusfilósofo a quem devemos a notável *Teoria Pura do Direito*, pretendia excluir da Ciência do Direito tudo o que pertence a outras áreas das ciências, mas numa perspectiva positivista normativista (*Das heißt: Sie will die Rechtswissenschaft von allen ihr fremden Elementen befreien* – Kelsen, Hans, *Reine Rechtslehre*, Studienausgabe der 1. Auflage 1934, hrsg. u. eingel. von Matthias Jestaedt, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, p. 15). Parece-nos, contudo, que, ao remeter a origem do Direito quase exclusivamente para a norma criada pelo poder legislativo, acaba por indexar o Direito ao poder político criador da norma e, por isso mesmo, submeter o jurídico ao político, pelo que talvez a obra se deva entender como uma “teoria pura” do pensamento jurídico e não, propriamente (no sentido do Autor), do Direito.

⁸⁵³ Sobre o que entender por “analogia”, BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., p. 56 e *passim*. Refira-se que no raciocínio dedutivo da Matemática – que os não juristas, ingenuamente, supõem ser o modelo metódico adequado ao Direito – a *analogia* também está presente, como explica PEIRCE, Charles Sanders: “*It has long been a puzzle how it could be that, on the one hand, mathematics is purely deductive in its nature, and draws its conclusions apodictically, while on the other hand, it presents as rich and apparently unending a series of surprising discoveries as any observational science. Various have been the attempts to solve the paradox by breaking down one or other of these assertions, but without success. The truth, however, appears to be that all deductive reasoning, even simple syllogism, involves an element of observation; namely, deduction consists in constructing an icon or diagram the relations of whose parts shall present a complete analogy with those of the parts of the object of reasoning, of experimenting upon this image in the imagination, and of observing the result so as to discover unnoticed and hidden relations among the parts.*” – CP 3.363, *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, vols. 1–6, Charles Hartshorne and Paul Weiss (eds.), Harvard University Press, Cambridge, MA, 1958, p. 2973. Quanto ao modo de encarar a radical matriz analógica do discurso jurídico, seguiremos, de perto, não apenas, mas em especial, o ensino de BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., *Lições...*, cit., e *Analogias*, cit.

⁸⁵⁴ A expressão é anacrónica, mas continua a ser, por tradição, uma ferramenta de simplificação da linguagem.

metodológico do Direito; mas não é coisa que se arrume no quartinho dos fundos para se ir buscar quando parece fazer falta.

O discurso jurídico é analógico porque a mobilização do critério que há-de eventualmente servir para o reconhecimento da relevância problemática do caso e sua subsequente solução implica o afinamento da correspondência entre dois problemas: o do caso decidendo e o pressuposto, em termos abstractos, num certo modelo normativo.

Quando dizemos “em termos abstractos”, não nos referimos apenas às normas jurídicas, pois também os precedentes judiciais – aliás, sempre invocados mesmo em sistemas legislativos de tipo continental e não apenas nos de *common law* – implicam a cuidadosa extracção das linhas de força que orientaram a normatividade daquela específica solução jurisprudencial, já que, obviamente, as peculiaridades do caso (o tempo, os sujeitos, o lugar, alguns aspectos irrepetíveis do pedido ou da causa de pedir, etc.) sempre afastariam qualquer analogia. Dito de outro modo, aquilo que se extrai do caso precedente é a sua densidade problemática e o critério fundamental da decisão⁸⁵⁵ – ora, isso não difere assim tanto da busca do problema pressuposto pelo critério de solução de um caso, indiciariamente manifestado numa norma jurídica⁸⁵⁶.

⁸⁵⁵ Raciocínio por abstracção, que permite criar o *tertium* para a comparação dos termos em confronto. Na verdade, “o referente comum [à] situação-problema e à intencionalidade problemática [do] apoio [circunstancialmente pertinente] é o *tertium comparationis* viabilizador da articulação dos *relata* em presença [...], perfilando-se, portanto, como verdadeiro *fundamentum relationis*” – BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., p. 225, n. 822. Parece-nos que, mesmo sem aludir expressamente à analogia, esse *tertium* está presente, a propósito da distinção entre o “entendimento” e a “inteligência” das formas geométricas, em PLATÃO, *A República* (trad., intr. e notas Maria Helena da Rocha Pereira), 15ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2017, p. 312.

⁸⁵⁶ Cf. HART, Herbert L. A., *O Conceito de Direito* (trad. A. Ribeiro Mendes), 4ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2005, pp. 147-149. E também LINHARES, José Manuel Aroso, *Validade comunitária e contextos de realização, anotações ‘em espelho’ sobre a concepção ‘jurisprudencialista’ do sistema*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto, vol. 1, nº 1, Porto, 2012, p. 33, n. 94: “O passo por assim dizer mais *natural*: aquele que leva o jurista de um sistema de legislação a procurar a norma legal e o jurista do *common law* a procurar o precedente vinculante... que assimilem a relevância do seu problema-caso!”.

Podemos então assentar na ideia de que, tanto no reconhecimento do relevo jurídico de um problema quanto na solução juridicamente adequada do mesmo, se realiza sempre um exercício de analogia⁸⁵⁷.

E não é menos analógico o raciocínio judicativo quando, por carência de um critério legal pré-disponível (vulgarmente designada *lacuna*) ou por contrariedade do critério legal a superiores princípios normativos não derogáveis (a exigir, por exemplo, solução *contra legem*), o jurista de ocasião se vê privado da possibilidade de comparar o problema *sub judice* com aquele outro que, aparentemente sem esforço acrescido, lhe forneceria o critério de decisão.

É que, na verdade, a solução está sempre no sistema, isto é, mesmo quando parece haver uma correspondência problemática entre a norma e o caso (dizendo-se *lege habemus*), mesmo aí, é o sistema, todo ele e não um seu fragmento, que está presente. A comparação é estabelecida entre o *caso* judicando e o *caso* pressuposto no sistema e não apenas na norma⁸⁵⁸. Esta constitui uma parte (eventualmente prestável) de um sistema complexo, onde assumem variável importância outros estratos (princípios normativos, precedentes jurisdicionais, arrimos dogmáticos...). Ou seja, o ponto de partida é a situação concreta da vida prática (o *caso*), a qual, perspectivada pelo sistema, convocará uma específica argumentação para um juízo conclusivo.

Mas, quando se diz que o sistema pressupõe o *caso*, não significa isso que o problema a resolver já esteja abstractamente objectivado, o que nem é relevante⁸⁵⁹. Em rigor, qualquer que seja o problema a tratar, o caminho a percorrer pelo jurista decidente

⁸⁵⁷ Pois o jurista não é, certamente, o *autómato da subsunção* (“*Subsumtionsautomaten*”), cf. GALLWAS, Hans-Ullrich, *Der Mißbrauch...*, cit., p. 12.

⁸⁵⁸ “[A] analogia identifica o modo como se articulam a relevância problemática dos e o referente intencionado pelos *relata* do exercício metodonomológico (respectivamente, o caso judicando e os pertinentes fundamentos/critérios do sistema jurídico circunstancialmente em causa)” – BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., pp. 232-233. Pelo que perde relevância a tradicional distinção analogia *legis*/analogia *iuris* – cf. *Idem*, p. 243.

⁸⁵⁹ “[O] ‘sentido experimentado’ pelos problemas vai-se depositando no sistema enquanto experiência feita, e assim sucessivamente, num sem-fim a que só se porá termo quando o sector da humanidade que se empenhou em criar o direito desistir dele.” – *Idem*, p. 290.

é sempre o mesmo⁸⁶⁰, pois, independentemente da intuição que possa haver da simplicidade (seja isso o que for...) do caso *sub judice*, os argumentos terçados na lide acabam, invariavelmente, por obrigar à busca de uma solução original, ainda que, mais ou menos ortodoxamente, respaldada em doutrina assente⁸⁶¹.

Não poderia ser de outro modo, pois, como reconheceríamos a *lacuna* se não reconhecêssemos a relevância jurídica do caso mesmo sem norma que o enquadre? E como reconheceríamos a imprestabilidade da norma aparentemente adequada se não tivéssemos presentes os princípios normativos que dão projecção ao sentido do

⁸⁶⁰ Julgamos que esse caminho a percorrer é sempre um labirinto e que a arte, ou a intuição, do circunstancial julgador marca decisivamente o resultado obtido, mesmo quando esse labirinto parece ser apenas uma linha recta, pois não é verdade que há um “*laberinto griego que es una línea única, recta. En esa línea se han perdido tantos filósofos*”? – BORGES, Jorge Luís, *La Muerte y la Brújula*, em *Ficciones*, 1ª ed., Emecé Editores, Buenos Aires, 1956, pp. 143-156. É evidente a referência ao paradoxo de *Aquiles e a tartaruga* de Zenão de Eleia, o qual, aliás, fascinava Borges – cf. MERRELL, Floyd/QUEIROZ, João, *Borges e as categorias lógico-fenomenológicas de Peirce*, Revista Alea, vol. 10, nº 2, Rio de Janeiro, 2008, pp. 291-292.

⁸⁶¹ Não gostamos da distinção *casos fáceis/casos difíceis*, que parece teórica, desligada da prática forense. É verdade que a mais prestigiada doutrina se tem debruçado sobre o tema. Porém, todos os casos podem ser difíceis, conforme o modo como são apresentados. Dando exemplos que bem poderiam ser *de escola* mas que, pela sofisticada argumentação dos advogados, acabaram por subir a instâncias superiores: (i) a determinação da indemnização pela responsabilidade pré-contratual (artigo 227º, do Código Civil) deve bastar-se pela própria *culpa in contrahendo* ou deve, antes, apelar às regras gerais da responsabilidade civil? – Ac. TRP (3ª secção) nº 947/19.0T8PVZ-A.P1; (ii) o início da prescrição no crime de corrupção activa conta-se da promessa de vantagem ou da sua entrega? – Ac. TC (1ª secção) nº 90/2019, Proc. nº 501/18; (iii) a proibição do uso de imagem de uma pessoa veda o uso de fotografia que o próprio queixoso publicou na *internet* para se promover como autarca? – Ac. TRC, Proc. 69/20.1T9TBU.C2; (iv) a norma do art.º 18.º, nº 2, alínea a), e nº 3, do Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 34/93, de 13 de Fevereiro, na interpretação segundo a qual a promoção dos docentes universitários, nas Universidades Públicas, pode ser feita com dispensa de concurso em que seja apreciado o seu mérito absoluto e relativo, viola o princípio da igualdade? – Ac. TC nº 491/2008 (2ª secção), Proc. nº 1091/07; (v) a invocação da falta de forma no contrato legalmente sujeito a escritura pública cede perante o abuso do direito em caso de *venire contra factum proprium*? – Ac. STJ (1ª secção), Proc. nº 296/11.2TBAMR.G1.S1. O que ressalta, num primeiro olhar (independentemente da adesão ou rejeição que possa causar cada solução dada), é a necessidade de elaborar doutrinariamente cada resposta em face da complexa argumentação das partes, as quais, obviamente, perante o mesmo quadro legal, invocando os mesmos princípios e citando jurisprudência relevante, chegam a conclusões opostas, mas todas, mais ou menos logradamente, consistentes numa unilateral, mas pretensamente universal, ideia de *justiça* (não vemos nisto qualquer “esquizofrenia moral” – cf. Ronald Dworkin, *apud* BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., pp. 71-72 –, se pensarmos, por exemplo, que um advogado pode, no mesmo dia, em diferentes audiências, defender um trabalhador e uma entidade patronal. Obviamente, esta duplicidade argumentativa seria inadmissível num juiz...). É por tudo isto, e o que mais se dirá, que o Direito é sempre, irrecusavelmente, uma busca de sentido.

Direito⁸⁶²? Mas, sendo assim, então a *interpretação jurídica* (e usamos este velho bordão com a intencionalidade agora indiciada⁸⁶³) fica necessariamente apontada a uma coerência sistemática. Mas não só. Talvez se deva também reconhecer uma verdadeira complexidade.

O *intérprete*, jurista ou não (mas, em especial, se jurista e, mais especialmente ainda, se julgador), em pleito ou fora dele, faz parte do sistema. Não é um observador externo à realidade objectiva, pois ele próprio age sobre essa realidade. Quando decide agir em conformidade com o que julga ser o sistema, está a afectar irremediavelmente o próprio sistema. A sua acção torna-se assim sistémica, o que converte o sistema em algo inapreensível.

A via racional para tentar objectivar o sistema (ficcionalando a *contiguidade* de Zenão, em substituição da *continuidade* de Peirce⁸⁶⁴), “interrompendo o *continuum* para apreender o instante”⁸⁶⁵, é a conceptualização do Direito como processo. Só aí se pode

⁸⁶² Que é “a matriz predicativa da unidade axiológico-problemática do sistema jurídico globalmente visualizado” – BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., p. 243.

⁸⁶³ Pois “o que se interpreta não é um mero enunciado linguístico, mas o critério do juízo de um caso juridicamente relevante” – BRONZE, Fernando José, *Ib.* Quanto ao sempre discutível (e discutido) valor do texto legal, difícil é não recordar as perturbadoras palavras de KAFKA, Franz, *O Processo* (trad. Gervásio Álvaro), Livros do Brasil, Lisboa, 1969, p. 226: “Os escritos são imutáveis e as interpretações são, muitas vezes, apenas a expressão do desespero que os comentadores sentem perante eles” (*Die Schrift ist unveränderlich und die Meinungen sind oft nur ein Ausdruck der Verzweiflung darüber* – KAFKA, Franz, *Der Prozeß*, Damnick, Braunschweig, 2015, p. 209). Uma completa descrição das várias correntes doutrinárias da interpretação da lei, na transição do século XIX para o século XX, pode encontrar-se em SARAIVA, José H., *Apostilha Crítica...*, cit., pp. 72 ss. Uma outra síntese, não isenta de humor, do pensamento jurídico desse período colhe-se em BENEDICT, Jörg, *Rechtskritik: Prolegomena zu einer Jurisprudenz als Universalwissenschaft*, Rechtstheorie, 40, Duncker & Humblot, Berlin, 2009, pp. 337–377.

⁸⁶⁴ Zenão de Eleia negava a possibilidade do movimento num espaço composto por um número infinito de pontos contíguos (e, portanto, descontínuos). Sobre o espaço em Zenão de Eleia, KIRK, G. S., RAVEN, J. E., SCHOFIELD, M., *Os Filósofos Pré-Socráticos*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1994, pp. 275-292, e ABBAGNANO, Nicola, *História da Filosofia*, Editorial Presença, Lisboa, 1984, volume IX, § 568. Sobre a “continuidade” em Charles Sanders Peirce, por todos, ROSA, António Machuco, *O Conceito de Continuidade em Charles S. Peirce*, Fundação Calouste Gulbenkian-Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa, 2003.

⁸⁶⁵ BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., p. 88.

realizar uma suspensão do juízo (*epoché*)⁸⁶⁶, a qual cessa de imediato, para permitir a renovação do sistema – pois o Direito, como realidade cultural, é um *continuum*.

Não é algo fora da vida prática, nem sequer algo inserido artificialmente na vida prática, como se fosse um apêndice. O Direito é, também, a própria vida, sob uma forma institucional⁸⁶⁷. Por isso, diremos que o Direito, esse *dever-ser* que vai sendo, é, depuradamente, um processo. E isso tem outras implicações.

De acordo com o que vimos dizendo, à pergunta ‘o que é o Direito?’ teremos, necessariamente, de responder que é uma jurisprudência que atinge o zénite da sua realização como actividade judicativo-decisória⁸⁶⁸. Esta resposta, mesmo sem consenso, não traz novidade no nosso tempo. De algum modo, mais de um século depois da Jurisprudência dos Interesses e do Direito Livre, o anacronismo fica do lado do pensamento positivista⁸⁶⁹.

⁸⁶⁶ Sobre a suspensão do juízo, ou “redução fenomenológica”, HUSSERL, Edmund, *Fenomenologia e antropologia* (trad. J. F. Weber, G. J. Giubilato, A. L. A. Colli, a partir do texto, de 1931, *Phänomenologie und Anthropologie*), Revista de Filosofia Aurora, 31 (53), Paraná, 2019, em especial, pp. 657-661.

⁸⁶⁷ “[O] direito estabelece *medidas* ou *regras*, prescreve *formas* e *procedimentos* e cria *instituições*” – CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, cit., p. 358.

⁸⁶⁸ “[O] processo é a dimensão precipuamente formal da judicativa realização do direito” – BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., p. 366.

⁸⁶⁹ É de notar que Hans Kelsen, a que já nos referimos, e que representa, tardiamente, a mais forte expressão do normativismo, fala-nos do carácter constitutivo da decisão judicial, na *Reine Rechtslehre* –, tanto na primeira versão, de 1934 (“*Die Funktion der sogenannten Rechtsprechung ist [...] durchaus konstitutiv, ist Rechtserzeugung im eigentlichen Sinne des Wortes*”), quanto na segunda, de 1960 (“Uma decisão judicial não tem, como por vezes se supõe, um simples carácter declaratório [...] mas um carácter constitutivo”), nesta, aliás, de modo mais desenvolvido, cf., respectivamente, *Reine Rechtslehre*, cit., pp. 89-90, e *Teoria Pura do Direito* (trad. João Baptista Machado), Martins Fontes, São Paulo, 1999, pp. 165-171. Mas o sentido que atribui à expressão é muito diferente daquele que é perfilhado pela perspectiva jurisprudencialista a que nos acolhemos. Uma elucidativa exposição do pensamento de Hans Kelsen pode encontrar-se em PIRES, Alex Sander Xavier, *Justiça na Perspectiva Kelseniana*, Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 2013. Com sustentada crítica ao Mestre austriaco, LARENZ, Karl, *Metodologia da Ciência do Direito*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997, pp. 91-115. Noutra perspectiva, em diálogo de superação crítica com Kelsen e Hart, BRITO, José de Sousa e, *After Kelsen and Hart: Sources of Law, Recognition and Unity of the Legal System*, em LINHARES, J. M. Aroso, GAUDÊNCIO, Ana Margarida, GODINHO, Inês Fernandes, *Jurists’ Law and European Identity*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Instituto Jurídico, Coimbra, 2018, pp. 71-88.

Pode, nessa perspectiva, entender-se o Direito como confinado a mera ponderação valorativa de um já existente conflito de interesses? De modo nenhum. O que queremos dizer é que o Direito apresenta uma singularidade em face das múltiplas actividades humanas: organiza um processo, o qual consiste em um duelo, em chão plano, onde são confrontados argumentos perante uma autoridade reconhecida e aceite⁸⁷⁰.

Se é verdade que a prática judicial suscita as mais acerbadas e justificadas críticas e reservas, desde logo pela imperfeição das leis processuais⁸⁷¹ e pela deplorável qualidade

⁸⁷⁰ E a tradição do Direito é mesmo essa. Em *O Processo perante a Filosofia do Direito*, texto de 1944, mas publicado como Homenagem ao Doutor José Alberto dos Reis, Suplemento do Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, 1961, pp. 59-60, MONCADA, Luís Cabral de, refere que “as acções [no Direito Romano], como se sabe, nasciam, muitas vezes, antes de estarem definidos os direitos e a pedido dos cidadãos, antecedendo o direito adjectivo o substantivo, ou indo, por assim dizer, frequentemente, o carro adiante dos bois”.

⁸⁷¹ Parece-nos que, na verdade, é por causa do processo, e só por causa do processo, que se supõe haver justiça – uma justiça dura, imparcial, incorruptível. Porém, no Acórdão STJ, 26-11-2019 (Proc. nº 1320/17.OT8CBR.C1-A.S1), fundamentando-se no Acórdão TC nº 638/98, de 4-11-1998, com sumário publicado em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, vol. 41, Lisboa, 1998, pp. 60-61, pode ler-se que “o objectivo de racionalização do acesso ao Supremo Tribunal de Justiça [deve] **prevalecer** sobre os interesses acautelados pela uniformização de jurisprudência”. Na mesma linha, no Acórdão STJ nº 10/2015, DR nº 123/2015, I série de 2015-06-26, pp. 4483-4493, lê-se que se devem “afastar dos tribunais superiores (...) as chamadas bagatelas jurídicas (aquelas cujo valor máximo fosse o correspondente a metade do valor da alçada do tribunal que proferiu a decisão) que **enxameavam** os tribunais e que comprometiam a eficácia e celeridade (...)” (destaques nossos). Ora, se “[os] tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo” (artigo 202º, da CRP), como explicar ao povo (aqui apodado de *enxame*, talvez porque *aquila non capit muscas*) que o Código de Processo Civil reserve a justiça do Supremo para quem tenha meios económicos para ter litígios que lá possam chegar? Pelo CPC português, ficaria o moleiro de Sans-Souci impedido, por falta de alçada, de responder ao Imperador Frederico II, da Prússia: “*Vous? de prendre mon moulin? Oui! si nous n'avions pas des juges à Berlin*” – ANDRIEUX, François, *Le Meunier de Sans-Souci*, Décade Philosophique, Paris, 1797, p. 3. E como explicar que a revista excepcional – alínea c), do nº 1, do artigo 672º CPC, que visa, no caso ainda não transitado, dirimir a contradição entre um acórdão da Relação, sob escrutínio, e outro, já transitado, de uma Relação ou do Supremo – pode esbarrar no valor da alçada, desprezando-se a coerência jurisprudencial? Vale, certamente, ao sistema judicial que, se as leis substantivas, mesmo as mais importantes como a Constituição, o Código Civil, o Código Penal e o Procedimento Administrativo, são quase totalmente desconhecidas da maioria dos cidadãos, as normas processuais pertencem ao domínio do esotérico, sendo que se afiguram de difícil manejo, até para juristas, se inexperientes, pois “a hierarquia e o número de cargos da justiça não tinham fim e nem os próprios iniciados podiam ter deles uma visão de conjunto” – KAFKA, Franz, *O Processo*, cit., p. 127 (*Die Rangordnung und Steigerung des Gerichtes sei unendlich und selbst für den Eingeweihten nicht absehbar* – KAFKA, Franz, *Der Prozeß*, cit., p. 116). Ou seja, o Direito anuncia-se com o rosto de Cícero ou de Jefferson, mas o que é correntemente transaccionado é a angústia de Kafka. Poder-se-á ver a justiça como o golpe publicitário mais bem sucedido de todos os tempos? Esquecido fica RAWLS, John, *Uma Teoria da Justiça* (trad. Almiro Pisetta, Lenita M. R. Esteves), Martins Fontes, São Paulo, 1997, p. 4,

de muitas decisões judiciais⁸⁷², não é menos verdade que a ideia do processo constitui uma construção racional, em tudo contrária à natureza humana, pois torna iguais em dignidade os que são diferentes em condição, não vê humildes nem poderosos, substitui o uso da força pela força das palavras e pretende resgatar a justiça⁸⁷³ para os que dela ficaram privados⁸⁷⁴.

Ora, é esta artificial, porque não natural, ideia de igualdade que orienta toda a ideia de Direito⁸⁷⁵. Ela está presente no conflito de interesses que vai a juízo tanto quanto nas relações associativas e de cooperação que os indivíduos humanos estabelecem uns com os outros, não sendo sequer razoável (seria mesmo muito ilógico) pensar-se que tal igualdade principiológica emergiria apenas na porta do tribunal precisamente para alguém que, no momento anterior, não via reconhecido tal estatuto.

para quem “os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou ao cálculo de interesses sociais”.

⁸⁷² Não é possível – e muito gostaríamos de fazê-lo, pois colecionámos exemplos durante longos anos... –, por total carência de espaço, apresentar esse *dark side* que é o incontrolável poder dos “tiranetes [...] julgadores” (a expressão é de Antunes Varela, citado por BRONZE, Fernando José, *Lições...*, cit., p. 414). No entanto, pela sua (infelizmente, pertinaz, em alguns segmentos) actualidade, atente-se na eloquente crítica, com muito abundante suporte factual e dogmático, de VAZ, Alexandre Mário Pessoa, *Da Crise da Justiça em Portugal – Os Grandes Paradoxos da Política Judiciária nos Últimos Cinquenta Anos*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 46 (3), Lisboa, 1986, pp. 625-678, com particular realce nas pp. 662-666. Dando conta de uma recente autocracia judicial no Brasil, GODOY, Miguel Gualano de, *O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transacção da constitucionalidade e o silêncio do Plenário*, Revista Direito e Práxis, vol. 12, nº 2, Rio de Janeiro, 2021, pp. 1034-1069.

⁸⁷³ A palavra “justiça” nem sempre é tranquilizadora: “Senhor [...] se punisses conforme a justiça os pecados que nós cometemos, tudo se desmoronaria” – JACOBSEN, J. P., *Paixão de Maria Grubbe* (trad. Maria Franco), Estúdios Cor, Lisboa, 1957, p. 268.

⁸⁷⁴ “[O] Estado de Direito é aquele tipo de Estado que reconhece à pessoa ‘um direito a ter direitos’ (...) [Terá] que haver uma instância que os afirme e assegure quando tal se impuser. Essa instância é, precisamente, o poder judicial.” – BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., pp. 370-371.

⁸⁷⁵ Sem perder de vista que esta *igualdade* não é matemática, mas axiológica, supondo sempre uma valoração. Parece ser neste sentido que RÜTHERS, Bernd, *Erfahrungen der Rechtsentwicklung nach mehrfachen Systemwechseln*, em *The EU as the Paradigm of Future European Statehood*, New Europe College, Bucareste, 2007, p. 58, afirma a natureza valorativa e teleológica e não lógica (palavra que entendemos aqui, implicitamente, como adjectivada de *apofântica*) da igualdade (“*Gleichheit ist keine logische, sondern eine wertende, teleologische Kategorie*”). Atrevemo-nos a acrescentar que dessa valoração não pode ausentar-se uma ponderação analógica.

Mas, se o Direito é uma jurisprudência e se desta decorre uma substantiva igualdade que não carece de norma que a proclame, então o Direito é igualdade. Em que sentido? Como autêntica liberdade – isegoria, isonomia e isocracia –, entenda-se, como o poder de cada um, perante cada um ou todos, agir ou exigir nos exactos termos em que poderia argumentar, se, em juízo, houvesse de sustentar certa acção ou certa exigência⁸⁷⁶, o que implica, logicamente, o dever de responder perante cada um ou perante todos.

Isso torna racionais a acção e a exigência, como a correspectiva responsabilidade, e essa racionalidade confere legitimidade ao sujeito para agir, exigir e responder, na vida social, em plena igualdade com os demais⁸⁷⁷. Antes, pois, de ser formalmente processo, o Direito já é jurisprudência.

Assim, se a mediação, pelo Direito, do encontro que ocorre no palco social pressupõe o reconhecimento, por cada um, da dignidade (entenda-se, da igual liberdade⁸⁷⁸) *do outro*⁸⁷⁹, então, sem necessidade de juízos morais que perturbem a sua singularidade, o Direito erige a *Pessoa* como imperativo categórico.

⁸⁷⁶ Sobre esta ideia de *igualdade*, PAIXÃO, Márcio Petrocelli, *Aspectos do conceito de justiça em Aristóteles – um ensaio sobre Ética a Nicômacos V*, em *Fenomenologia e Direito*, Cadernos da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região, vol. 9, nº 1, Rio de Janeiro, 2018, pp. 67-68; COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos, *Pessoa, Igualdade (Isogoria) e Controvérsia. Notas sobre a ideia de Direito, (co)fundadora da experiência civilizacional ocidental*, artigo disponível em nuno-manuel-morgadinho-dos-santos-coelho.pdf, 2007, página consultada em 6 de Março de 2021, pp. 6438-6440.

⁸⁷⁷ “[A] pessoa vem à epifania na síntese de uma liberdade que singulariza e de uma responsabilidade que comunitariza” – BRONZE, Fernando José, *A propósito de duas disciplinas com evidentes laços de parentesco: uma orientação sedimentada e uma apresentação atrevida*, De Legibus – Revista de Direito da Universidade Lusófona, nº 3, Lisboa, 2022, p. 301. É nesta “[dialéctica] (...) entre a autonomia e a responsabilidade, em que sem mais reconhecemos a matriz do direito” – NEVES, António Castanheira, *O Direito como Validade: a Validade como Categoria Jurisprudencialista*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, v. 34, nº 2, Fortaleza, 2013, p. 55.

⁸⁷⁸ E não há dever-ser sem liberdade, pois a “liberdade só pode existir na pessoa, e esta só pode ser pessoa se for livre” – MONCADA, Luis Cabral de, *Filosofia do Direito ...*, 2º vol., cit., pp. 37-38.

⁸⁷⁹ “Ser pessoa é pura relação, nada mais. A relação não é algo que se acrescenta à pessoa; esta só existe, na verdade, como relação” – RATZINGER, Joseph, *Introdução ao Cristianismo*, Principia, São João do Estoril, 2006, p. 133. Também, Papa FRANCISCO, *Declaração Dignitas Infinita ...*, cit., 26.

(iii) E pode a igualdade ser política e não jurídica, isto é, pode o (aparentemente) jurídico reduzir-se ao (realmente) político? – breve excursão

Até ao século XVIII, o Direito não foi um monopólio, nem sequer um privilégio, do legislador. Nas sociedades europeias do *antigo regime*, seguindo, aliás, a tradição romana e medieval, o direito era antes de mais uma *iurisprudentia*, um pensamento jurídico de base doutrinária, com os velhos arrimos sucessivamente caldeados no confronto com os casos que a prática forense suscitava. Nessa sociedade de *ordens*, corporativamente organizada, o lugar e o papel de cada um eram comunitariamente referenciados⁸⁸⁰, em detrimento de uma relação intersubjectiva individualista, constituindo o Direito o repositório sedimentado de valores morais e sociais insusceptíveis de uma discussão que escapasse aos limites por eles próprios definidos⁸⁸¹.

O pensamento político, filosófico e jurídico moderno-iluminista, como apogeu intelectual da revolução social operada pelo mercantilismo burguês e da revolução espiritual saída da Reforma e da Contra-Reforma – de que a Paz de Vestefália constituiu o epílogo político –, trouxe consigo uma nova perspectiva sobre o Homem: culturalmente, substitui-se o ser da transcendência pelo da imanência, designadamente pela intromissão do individualismo, do secularismo, do historicismo e, talvez o mais importante, do racionalismo; sociologicamente, contrapõe-se a *societas* à *civitas*, emergindo o *homo oeconomicus* do capitalismo; politicamente, consagra-se o contratualismo, como um encontro de vontades individuais mediado pelo Estado; e, juridicamente, ao direito inferível ao *ethos* comunitário faz-se suceder o *direito-lei*, enquanto estatuto, ou *constitutio*, adequado à garantia das liberdades e da realização dos interesses individuais,

⁸⁸⁰ Cf. CAMPOS, Diogo Leite de, *O Direito e os Direitos de Personalidade*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 53, vol. II, Lisboa, 1993, pp. 201-209, e PIRES, Francisco Lucas, *O Problema da Constituição*, cit., p. 43.

⁸⁸¹ Mas a emergência do *indivíduo* não se dará instantaneamente, pois as coisas não acontecem assim no processo histórico. Na chamada Idade Média, o debate filosófico foi-se encaminhando para uma progressiva afirmação do ser individual, a qual irá caracterizar a modernidade renascentista, cf. CAMPOS, Diogo Leite de, *A felicidade somos nós: pessoa, contrato e matrimónio*, Lumen Iuris, Rio de Janeiro, 2019, pp. 91-102.

prescrito pelo poder legislativo do Estado na prolação de normas genéricas, abstractas e formais.

É no quadro desta politização do pensamento jurídico, tendencialmente estatizante e legalista e axiologicamente formal e não material, que eclode a Revolução Francesa de 1789, que vem proclamar na Europa as virtudes do Estado democrático e igualitário⁸⁸².

Inspirada pelo pensamento de Rousseau e de Montesquieu, em especial deste último, a sua Constituição consagra a supremacia do poder político na origem de todo o Direito (poder legislativo), ao mesmo tempo que a indissociabilidade da cidadania de uma formal igualdade de todos perante a lei. A separação dos poderes comportava, também, a sua hierarquização: no topo encontrava-se o poder legislativo, resultante da vontade do povo no exercício do mandato dos seus representantes, àquele se submetendo o poder executivo, com funções administrativas, e o poder judicial, dirimidor de conflitos, que outra coisa não deveria ser que “a boca que pronuncia as palavras da lei”⁸⁸³. Em rigor, portanto, verdadeiramente poder era só o legislativo, pois que o judicial, não tendo qualquer função criadora nem podendo desviar-se do mandamento legal, cumpria apenas a função política de assegurar aos litigantes civis ou aos réus criminais que o seu julgamento se processaria com independência, na serena submissão ao *império da lei*.

O método tido por pertinente à concepção legalista do direito era o lógico-dedutivo, assumindo-se a norma como premissa maior, subsuntivamente aplicada ao caso como premissa menor, para a dedução de uma solução conclusiva. Mas esta impositação do direito revelaria insuperáveis aporias que o pensamento jurídico (num percurso que não cabe aqui pormenorizar) apenas logrou ultrapassar inteiramente no início do século

⁸⁸² Cf. NOVAIS, Jorge Reis, *Manual de Direitos Fundamentais*, AAFDL Editora, Lisboa, 2024, pp. 22-24.

⁸⁸³ MONTESQUIEU, *O Espírito das Leis* (trad. Cristina Murachco), Martins Fontes, São Paulo, 2000, p. 175.

XX, em particular pelo labor da escola alemã da Jurisprudência dos Interesses e das correntes metodológicas de orientação prática que se lhe seguiram⁸⁸⁴.

De um modo resumido (e portanto redutor), pode dizer-se que o Direito passou a ser problematizado, isto é, passou a entender-se como um juízo práctico-normativo ordenado à solução de um problema juridicamente relevante, desempenhando as normas legais pré-escritas a mera função de propor modelos racionais adequados a esse fim. Isto implica a consideração de que a instância jurisdicional é a verdadeira *criadora* do Direito, não no sentido de criar normas (o que num Estado-de-Direito democrático não pode fazer, por respeito ao princípio da separação dos poderes), mas no de efectivamente excogitar a validade dos critérios da decisão concreta por referência aos princípios normativos em que se fundam⁸⁸⁵. O Direito é, pois, uma argumentação racionalizada fundadora de uma decisão judicativa.

Assim se ultrapassou (apenas metodologicamente, e não nos planos jurídico-filosófico e jurídico-político) o paradigma positivista da redutora identificação do direito à lei, ao mesmo tempo que o individualismo estatista que servia.

Mas daqui não vai defluir a conclusão de que o Direito escapou à esfera do *político*, pois a acentuação do elemento teleológico por via de uma práctico-prudencial compreensão da juridicidade não podia deixar de colocar-nos perante um novo constrangimento: se o direito *não está* nas leis, mas pelo contrário se realiza judicativo-concretamente, então a teleologia que informa o juízo prudencial não poderá ser estranha à progressiva institucionalização de um poder decisional do juiz, que, deixando de ser um mero arauto da lei, se reveste, ele próprio, de soberania. Esse poder é, portanto, político. Temos, então, de começar por distinguir *juridicidade* de *estadualidade*.

⁸⁸⁴ Cf. NEVES, António Castanheira, *A redução política do pensamento metodológico-jurídico*, em *Digesta*, vol. 2º, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, p. 387.

⁸⁸⁵ Sobre os princípios, nesta perspectiva metodológica, LINHARES, José Manuel Aroso, *Validade comunitária...*, cit., pp. 33-34, n. 95.

A origem das modernas constituições situa-se no *éclat* revolucionário historicamente balizado pela Declaração da Virgínia de 12 de Junho de 1776 e pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de Agosto de 1789⁸⁸⁶. Nestes *estatutos*, o que sobressai é a tentativa de uma *élite* intelectual e social codificar um conjunto de princípios e valores conformes à boa razão iluminista, como que um novo catecismo para uma *nova humanidade*, mas princípios e valores que, por legislados, se instituíam em verdadeiro fundamento de direitos e obrigações individuais e, doravante, iniciadores de uma nova hereditariedade de relações intersubjectivas enquadradas na arquitectura de uma formal normatividade vinculante.

Na verdade, com a excepção da Inglaterra onde nunca vigorou uma verdadeira *Constituição escrita*⁸⁸⁷, as modernas constituições partiram sempre de um acto formal instituidor de um texto, expressão da vontade do povo enquanto vontade geral da nação. É certo que a Ciência Política estabelece a distinção entre vontade popular e vontade nacional, mas, no contexto histórico do período acima referido, os dois conceitos encontram-se, na medida em que os revolucionários conciliaram a ideia, de Rousseau, de vontade geral, com aquela outra, mais democrática e liberal, inspirada por Montesquieu e Locke, de governo nacional representativo⁸⁸⁸.

Por nelas se conterem os fundamentos do *Estado-de-Direito*, tidos por indiscutíveis, pelos seus autores – a separação dos poderes, o império da lei, a liberdade individual e a soberania da nação –, as constituições assumiram a dignidade de *leis*

⁸⁸⁶ Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, cit., p. 500.

⁸⁸⁷ E nem por isso deixa de ser o “país onde indiscutivelmente a liberdade individual é mais respeitada”, sendo causa de sarcasmo, “[pelos juristas ingleses, as] declarações constitucionais de direitos que são moda noutros sítios”, “[as quais] não têm qualquer significado útil, [pois] só as garantias jurídicas da sua efectivação nos podem esclarecer acerca da sua realidade ou irreabilidade” – ZENHA, Francisco Salgado, *A Constituição, o Juiz e a Liberdade Individual*, Revista da Ordem dos Advogados, ano 32, vol. I, Lisboa, 1972, p. 162.

⁸⁸⁸ Uma descrição completa das doutrinas referidas encontra-se em CAETANO, Marcello, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, tomo I, 6ª ed. (reimp.), revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, Almedina, Coimbra, 1996, pp. 190-201 e 266-269.

fundamentais, a um tempo protectoras dos cidadãos contra os abusos do poder⁸⁸⁹ e legitimadoras da acção dos governantes⁸⁹⁰ – por isso, então, insuprimíveis e, em certas matérias, irrevogáveis⁸⁹¹. Mas, daí, não surpreenderá, afinal, que a contemporaneidade europeia e a do euro-mundo dela tributário sejam marcadas pelo estabelecimento de regimes constitucionais cujo momento fundador, mais do que a determinação do recorte e do conteúdo materiais densificadores da vacuidade dos direitos abstractamente proclamados, redunde numa formal auto-legitimação política dos poderes que o Estado, por essa via, exercerá⁸⁹².

Ora, o Direito não resistiu ao descentramento da sua legitimação por via da estadualidade. Desabituação de questionar os limites normativos da sua manifestação legislativa, o que só a contínua reposição crítica dos seus problemas no reflexivo confronto prudencial com os (esquecidos?) princípios fundadores da sua autonomia lograria operar, acabou por desaguar no cómodo recosto da irresponsabilidade legalista⁸⁹³.

Esta alienação em mãos incertas do território íntimo do jurídico foi acompanhada de um espantoso crescimento da esfera de acção da Administração Pública sob tutela do executivo, engordada de impostos e funcionários, com uma força regulamentadora anómica ou arbitrária, putativamente sujeita ao controlo jurisdicional, que inverteu,

⁸⁸⁹ “Historicamente, o constitucionalismo está para a ideia de estadualidade de um modo ambíguo. Pode ver-se como uma limitação da estadualidade pura ou selvagem, mas pode também ver-se como uma forma mais avançada dela, capaz de a estabilizar e fazer perdurar” – PIRES, Francisco Lucas, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Almedina, Coimbra, 1997, p. 58.

⁸⁹⁰ Sobre a “legitimidade dos governantes”, por todos, CAETANO, Marcello, *Manual de Ciência Política...*, cit., pp. 251-279.

⁸⁹¹ Cf. PIRES, Francisco Lucas, *O problema...*, cit., p. 43

⁸⁹² “Totalitarismo legalista, para o qual a lei de limite do poder se havia transformado em instrumento dele” – *Idem*, p. 14.

⁸⁹³ “[A] concentração do poder político traz sempre consigo a monopolização estatista da criação jurídica: por essa via se chegará, mais tarde, ao positivismo legalista, inimigo do direito como arte ou prática do justo” – ADRAÇÃO, Paulo Pulido, *A Relação entre Jurisprudência e Poder Político, em Roma: uma hipótese interpretativa*, em *A Locatio-Conductio – Influências nos Direitos Actuais: Actas do XX Congresso Internacional e do XXIII Congresso Ibero-Americano de Direito Romano*, Universidade Lusíada, Porto, 2018, p. 803.

mesmo no plano formal garantístico que a legalidade visara, a hierarquia das normas, deixando a cidadania à mercê de um poder cujos meios coactivos dissuadem a invocação dos direitos. E fomentou uma incultura jurídica que sonegou à memória colectiva o carisma dos valores socialmente partilhados⁸⁹⁴.

Cumpre, portanto, buscar o próprio fundamento das constituições, o fundamento do fundamento, e encarar os princípios que, sendo constitutivos da própria ordem social, serão o único factor de legitimação normativa da autoridade instituída.

O desenvolvimento trans-sistemático do Direito Constitucional padece da quase insuperável dificuldade de não poder, em ambiente *Continental*, constituir-se jurisprudencialmente⁸⁹⁵ com a fluidez própria dos *outros Direitos*, em especial, mesmo sem preconceitos positivistas, porque aquele pressupõe níveis de certeza e segurança formal e materialmente instituidores da concepção democrática do Estado-de-Direito.

⁸⁹⁴ “O direito é (...) uma categoria ética (melhor, axiológico-normativa) não uma programação político-socialmente estratégica e regulatório-tecnicamente eficaz”. Mas “o mundo do político é o mundo do poder e da decisão, e sendo-o é ele afinal um mundo polarizado no irracional: remete à *voluntas* e à sua essencial irracionalidade de *causa sui*” – NEVES, António Castanheira, *O Direito como Validade...*, cit., p. 42 e p. 60.

⁸⁹⁵ Obviamente, não se ignora a relevante, e por vezes valiosa, jurisprudência produzida pelo Tribunal Constitucional de Portugal. Como também não se ignora que essa jurisprudência nem sempre é coerente e nem sempre é congruente com o sentido do Direito. Nestas zonas mais sombrias (a que, aliás, já fizemos breve referência), vejam-se os modos divergentes como o TC reagiu às medidas orçamentais abusivas destinadas a responder às exigências dos financiadores internacionais, quando se confronta o Acórdão TC nº 11/83, de 12-10-1983, DR nº 242 (I série), de 20-10-1983, com o Acórdão TC nº 413/2014, de 30-5-2014, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140413.html>, página consultada em 9 de Junho de 2024. Já quanto ao problema, mais fundo e mais complexo, da elidida presunção de justeza da jurisprudência constitucional, vejam-se, exemplificativamente e (infelizmente) entre vários, o Acórdão TC nº 580/99, de 20-10-1999, DR nº 43 (II série), de 21-2-2000, e o Acórdão TC nº 638/98, de 4-11-98, já referido. No âmbito do Direito Público, designadamente do regulatório, CALDEIRA, Marco, *As Entidades Administrativas...*, cit., pp. 491-492, dá conta das bizarras decisões constantes dos acórdãos nº 397/2017 e 123/2018, do Tribunal Constitucional, que não julgaram inconstitucional o Regime Sancionatório do Sector Energético quando estabelece o efeito não suspensivo do recurso de impugnação contenciosa da sanção aplicada pela entidade reguladora, com o fundamento de que a probabilidade de insucesso da demanda é elevada... É matéria que justificaria, só por si, uma extensa dissertação – que, naturalmente, não cabe neste âmbito.

Todavia, é no plano do *constitucional* que ganha maior expressão a genética indeterminação dos conceitos e das cláusulas gerais precipitadores, em forma de normas, dos princípios suprapositivos fundadores da consciência jurídica geral.

Desde Kelsen, foram muitas as tentativas de teorizar o direito em direcção a uma autonomia crítica e científica, postoque no quadro de uma politização do poder judicial, mas vista esta como referente último de toda a actividade judicativa e não como critério operativo do decidir concreto⁸⁹⁶.

Friedrich Müller considera Política e Direito indissociáveis, embora “relativamente independentes”, apenas no sentido de que são “subsistemas cientificamente diferenciáveis daquele mesmo complexo social de acções que se propõe a direcção de comportamentos dentro do grupo social”⁸⁹⁷, pelo que ao Direito faltaria uma autonomia intencionalmente material, sendo “materialmente constituído pela política (pelo sistema político), e a sua juridicidade (...) metodicamente actuada pela contínua assimilação (...) das determinações político-sociais daquele sistema, como critérios decisivos dessa mesma juridicidade”⁸⁹⁸.

Müller propõe, como resposta metodológica a esta fundamental dependência política do Direito, a convocação da metódica jurídica num esquema lógico-metódico que encara o texto legal como quadro limite da possibilidade decisória e, assim, padrão crítico e instância de *contrôle* a opor formalmente ao real decidir jurídico (no sentido descrito de uma decisão politicamente vinculada), retirando a este a sua impune (incontrolável?) efectividade, tornando-o disfuncional perante o sistema globalmente considerado. Trata-se, então, de um exercício de abstracção do jurista decidente – e, com ele, de todos os

⁸⁹⁶ Continuamos a seguir NEVES, António Castanheira, *A redução...*, cit.

⁸⁹⁷ Friedrich Müller, *Juristische Methodik und Politisches system*, 1976, p. 16, *apud* NEVES, António Castanheira, *A redução...*, cit., p. 395.

⁸⁹⁸ *Idem*, pp. 396-397

juristas –, que visa criar um núcleo contra-sistema dentro do sistema jurídico-político como limitação do domínio próprio deste – e que este tolera.

Mais extremada nos parece a posição de Rudolf Wiethölter, que, assumindo frontal e radicalmente o Direito por inferência à Política como importante elemento de uma estratégia de transformação social⁸⁹⁹, nos traz a proposta metodológica⁹⁰⁰ de um *juiz-político*, o qual se deve manter ideologicamente descomprometido, embora consciente de que desempenha uma função política cujo critério último é a *Constituição*, consagradora normativamente de um sistema de valores e de uma teleologia político-social.

Ora, o Autor defende que tal critério de decisão, por ser político, não deixa de ser jurídico. Trata-se de libertar o jurista decidente de uma contínua (e contingente) reelaboração dos critérios orientadores a partir de uma subjectiva percepção dos juízos de valor dominantes numa certa época, numa certa sociedade, constituindo-se como uma desoneradora impostação de uma axiologia, definidora de uma concepção da sociedade, da sua ordem e dos direitos e obrigações que cada um titulará.

E daqui decorrerá, segundo o mesmo Autor, que o juiz se mantém na obediência à lei, mesmo quando, por via de uma interpretação teleológica, *corrige* o seu sentido literal⁹⁰¹, em direcção a uma orientação emancipatória conforme a Constituição, ou recusa

⁸⁹⁹ É relevante observar a claramente assumida instrumentalização do Direito (que nem Direito será...) no quadro ideológico da neo-marxista Teoria Crítica, de que é exemplo MIAILLE, Michel, *Introdução Crítica ao Direito* (trad. Ana Prata), 3ª ed., Editorial Estampa, Lisboa, 2005. Note-se, porém, que tem raízes mais antigas o pensamento crítico, como o do positivista italiano Achille Loria, cf. GROPPALI, Alessandro, *Philosophia do Direito* (trad. Souza Costa), Livraria Clássica Editora, Lisboa, 1910, pp. 221-227. Entre nós, a principal voz da “emancipatória” “teoria crítica pós-moderna” é, actualmente, SANTOS, Boaventura Sousa, designadamente em *Renovar a Teoria Crítica...*, cit., em especial, pp. 41-47.

⁹⁰⁰ A obra de Rudolf Wiethölter, que serve de referência, é *Rechtswissenschaft*, de 1968, *apud* NEVES, António Castanheira, *A redução...*, cit., pp. 398-406. Sobre o complexo pensamento crítico de Rudolf Wiethölter, BLECHER, Michael, *Geschichte und Eigensinn: Rudolf Wiethölters Rechts-Bewegungs-Kunst im 100. Semester*, em Christian Joerges/Peer Zumbansen (Hrsg.), *Politische Rechtstheorie Revisited*, Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Bremen, 2013, pp. 31-43.

⁹⁰¹ De acordo com o modo como vemos o Direito, há aqui uma diferença radical em relação ao que ficou conhecido como Direito Livre. Essa espécie de *Sturm und Drang* do Direito que foi o Movimento do Direito Livre (para o qual até a interpretação correctiva de um preceito legal constitui um mal socialmente menor do que a lesão grave do sentimento do direito que resulte do seu cumprimento – cf.

a sua aplicação, por inconstitucional – pelo que este juiz político nem por o ser se desvia do âmbito do Direito, que o é também a Constituição. E a juridicidade, identificada com a constitucionalidade, transmuta o Estado-de-Direito em Estado-de-Constituição⁹⁰², o que pode significar substituir o Estado-de-Direito por mero *Direito-do-Estado*.

É inegável que, no âmbito de constituições de consenso, e muito mais no de constituições de ruptura, a juridicidade não pode esgotar-se na constitucionalidade⁹⁰³, que mais não seja, porque a natureza constituenda daquela sempre permite abrir brechas nas suas zonas-limite que redundarão na pergunta: onde buscar o fundamento para aquele Direito que não tem imediata cobertura intencional na Constituição?⁹⁰⁴ Acresce que, se o

NEVES, António Castanheira, *Escola do Direito Livre*, em *Digesta...*, vol. 2º, cit., p. 200), inspirado pelo eminente processualista Oskar von Bülow (cf. LARENZ, Karl, *Metodologia...*, cit., pp. 78 ss), não pretendia constituir-se como alternativa ao Direito, mas como retorno a um direito dos juristas, pois foi “uma corrente do pensamento jurídico que surgiu no interior do próprio pensamento jurídico, como que numa sua autocritica e tentativa de auto-superação, e não directamente provocada por quaisquer factores externos, fossem filosóficos, políticos ou outros” – NEVES, António Castanheira, *Escola do Direito Livre*, em *Digesta...*, vol. 2º, cit., p. 194. Constituído por brilhantes juristas, de que são exemplo Ehrlich, Kantorowicz, Schmitt e Isay, o Movimento do Direito Livre não nos deixou – nem parece ter pretendido fazê-lo, infelizmente – uma proposta metodológica que permitisse resolver o problema jurídico-constitucional do lugar da lei no quadro do sistema. Mas as suas propostas avulsas (o direito está no caso e não na norma; a decisão *contra legem* é legítima; as lacunas não são aparentes mas reais; o tempo torna as normas axiologicamente caducas) lançaram sementes que medraram e que ajudaram a superar o paradigma positivista da redutora identificação do Direito com a lei. Sobre o Movimento do Direito Livre, sustentando, aliás, que a heterodoxia desse movimento era mais aparente do que real, v., também, SEGURA ORTEGA, Manuel, *El movimiento del Derecho libre*, Anuario de Filosofía del Derecho X, Madrid, 1993, pp. 423-455.

⁹⁰² Julgamos, todavia, haver uma tendencial contradição entre o *ideal* Estado-Constituição e o *real* Estado-Administração (sem prejuízo das reservas que o primeiro nos suscita, quando invocado em substituição de um verdadeiro Estado-de-Direito). Aquele (o Estado-Constituição) é o Estado ideal, *eterno*, que sintetiza a cultura de um povo e o inscreve na História; este (o Estado-Administração) é o Estado real de políticos, oligarcas e burocratas, que ora segue, ora não segue, mas quase nunca segue, o destino do Estado-Constituição. Numa analogia clássica, o Estado-Constituição degenera em Estado-Administração como a monarquia degenera em tirania, a aristocracia em oligarquia ou a democracia em demagogia – sobre estas formas de governo e as suas degenerações, v., por todos, CÂMARA, João Bettencourt da, *Noites de San Casciano (sobre a melhor forma de governo)*, Academia Internacional de Cultura Portuguesa, Lisboa, 1984, pp. 165-181.

⁹⁰³ E a Constituição não pode ser mais do que “o estatuto jurídico do político”, na formulação de NEVES, António Castanheira, *A Revolução e o Direito*, 1975, mas republicado em *Digesta*, vol. 1º, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, p. 234, ou “o pacto político-social fundamental e o estatuto político-jurídico da comunidade que através dela se define como comunidade política e se organiza em Estado” – *O Direito como Validade...*, cit., p. 64. V., também, BRONZE, Fernando José, *Lições...*, cit., p. 524.

⁹⁰⁴ E quem o pode fazer? Com que legitimidade? Não podendo aprofundar o tema, remetemo-nos para as esclarecidas (e esclarecedoras) reflexões de BRONZE, Fernando José, *A imaginação no quadro da*

poder constituinte for o fundamento da Constituição, então o critério último da decisão deixará de ser esta mas aquele – e, aí, perderá sentido toda a discussão, pois o próprio *incumprimento* da Constituição, pelo poder constitucionalmente instituído, será, enquanto lícita manifestação de poder, legítimo –, pelo que, se se quiser imputar-lhe validade (mesmo que política), deverá buscar-se o seu fundamento, em consonância intencional, fora dela – o que, aliás, se impõe, logicamente.

E, ao interpretar-se a Constituição, para que critérios remeter? *Ainda que* políticos, não estão, como já sabemos, na Constituição, mas fora dela; todavia, *se* políticos, qual o seu fundamento axiológico? Pois, ao contrário de ver-se o Direito como o ocupante do espaço do Político, é, pelo contrário, a Política que, constituindo uma verdadeira alternativa prática (melhor, pragmática) ao Direito, acaba por encontrar na Constituição um mero revestimento formal para a decisão (eventualmente) arbitrária⁹⁰⁵.

Seja como for, o Direito (como o conhecemos, isto é, como *ius*) deixará de ser o referente intencional da decisão judicativa, agora apenas instrumento de uma estratégia política. E, sendo assim, a justiça, como fim, e a igualdade (síntese de liberdade e responsabilidade), como princípio – epifenómeno, como sublinhámos, do próprio

judicativo-decisória realização do Direito, em *Analogias*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, em especial, pp. 295-303. E, também, mais uma vez, NEVES, António Castanheira, *Uma reconstrução do sentido do direito...*, cit., pp. 24-25. Na verdade, quando abordamos problemas complexos como o da operacionalização dos chamados “direitos e deveres fundamentais”, incluindo os seus “princípios gerais”, podemos colocar aquela pergunta básica: esses *fundamentos* são-no porque estão inscritos na Constituição, ou será que estão inscritos na Constituição porque já eram *fundamentos* antes de estarem positivados? E, se a sua existência precede a sua posituação, de onde emergem? A limitação de espaço impede o desenvolvimento dogmático que seria devido, embora tentemos, à frente, uma resposta.

⁹⁰⁵ Particularmente interessante, pela originalidade, na perspectiva jurisprudencialista, é a tese de MACHADO, Fábio Cardoso, *A autonomia do direito e os limites da jurisdição*, disponível em <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/87490/1/A%20autonomia%20do%20Direito%20e%20os%20limites%20da%20Jurisdi%C3%A7%C3%A3o.pdf>, página consultada em 26 de Setembro de 2020, onde o A., num percurso metodológico, reconhece uma axiologia própria da Política, distinguindo-a da do Direito, o qual preserva, em face daquela, a sua autonomia.

processo –, tornar-se-ão fungíveis, pois apenas lhes caberão o lugar e o espaço que a racionalidade política lhes consentir⁹⁰⁶.

É uma perspectiva que supomos alternativa ao Direito, a não ser que a palavra “Direito” possa designar o que cada um quiser⁹⁰⁷.

(iv) Pessoa Humana e validade do Direito

O Direito e os direitos não são um fenómeno natural, como a chuva, são antes uma construção cultural⁹⁰⁸ de relação com a *cidade*, único lugar onde podem emergir⁹⁰⁹.

Mas tudo isso só é verdade porque, aos indivíduos humanos, que pretendemos reconhecer como pessoas com ineliminável dignidade, é atribuída a prerrogativa de um encontro simbólico (simbólico do encontro mundanal que problematiza a complexa divisão do mundo que é um só para se dividir por muitos), onde, num formal – mas com valor substantivo – estatuto de igualdade, se apresentam os argumentos para se exigir o que se entende ser seu. Esse encontro de cada um com os outros coloca o problema do *ser-com* e não do *ser-em-si*. Ou seja, o Direito não responde, nem visa responder, como a Filosofia ou a Teologia, à interrogação acerca do lugar do Homem no Universo, mas, tão-

⁹⁰⁶ “[O] direito não pode, decerto, ser compreendido sem uma sua referência à justiça e ao, por esta imediatamente implicado, ‘princípio da igualdade’” – BRONZE, Fernando José, *Lições...*, cit., p. 504.

⁹⁰⁷ E julgamos que não pode, ou, melhor, não deve. Mas o *charme* da palavra “Direito” parece irresistível, pois, como vimos na Parte II, ela é usada a esmo, esquecendo-se que, afinal, “o direito é apenas uma *solução possível* para um *problema necessário*”... – NEVES, António Castanheira, *O Direito como alternativa humana*, em *Digesta...*, vol. 1º, cit., p. 299, e *O Direito como validade...*, cit., p. 62. V., também, BRONZE, Fernando José, *Lições...*, cit., em especial, pp. 518-526. Defendendo a perspectiva emancipatória de um *Direito alternativo*, na linha da Teoria Crítica, MACHADO, António Alberto, *Ensino Jurídico e Mudança Social*, Franca: UNESP-FHDSS, São Paulo, 2005, pp. 271 ss. Uma resenha dos *Critical Legal Studies* pode ler-se em DWORKIN, Ronald, *Justiça para Ouriços* (trad. Pedro Elói Duarte), Almedina, Coimbra, 2012, pp. 150-152.

⁹⁰⁸ Sendo a cultura a *segunda natureza* do ser humano – cf. GEHLEN, Arnold, *Antropologia...*, cit., p. 65, ideia que, formulada de outro modo, radica já na *Política* de Aristóteles, cf. PAIXÃO, Márcio Petrocelli, *Aspectos do conceito de justiça...*, cit., p. 82.

⁹⁰⁹ Carlo Maria Martini pergunta qual o fundamento para a dignidade da Pessoa para quem não assenta a sua convicção (valor absoluto da norma moral) em princípios metafísicos ou num Deus pessoal – cf. ECO, Umberto/MARTINI, Carlo Maria, *Em que crê quem não crê?*, Atlantida Editoriale, SPA (edição portuguesa com a mediação da Agência Literária Eulama), Coimbra, sd, pp. 57-63.

somente, à interpelante dúvida sobre o modo de agir dos seres humanos na relação de uns com os outros⁹¹⁰. É para esse *ser-com* que se coloca o problema prático da justa repartição do mundo. É por causa desse *ser-com* que se celebrou um aforismo de Ulpiano: “*Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*”⁹¹¹. Por isso, centrar o Direito no *ser* em oposição ao *ter*⁹¹² afasta-se da essência do problema, esquecendo – e isso parece-nos inadmissível – que a propriedade representa o trabalho de alguém e que a menorização do trabalho é uma menorização do trabalhador⁹¹³. Aliás, o salário é do domínio do *ter* ou do *ser*? Trabalho sem salário é escravatura, do que decorre que o *ser* sem o *ter* já não é. Não há, assim, oposição entre *ter* e *ser*, pois, à pergunta ‘quem é para o Direito?’, a resposta só pode ser: quem pode exigir⁹¹⁴, por si ou por quem

⁹¹⁰ “Não já a relação homem/mundo (relação sujeito/objecto) pela mediação dos outros, mas a relação dos homens entre si (relação sujeito/sujeito) embora também pela mediação do mundo” – NEVES, António Castanheira, *O Direito como Validade...*, cit., pp. 58-59. Não queremos dizer que à Filosofia e à Teologia tal tema não interesse. O ponto é que ao Direito apenas interessa esse, o qual trata, aliás, de um modo particular, ainda que, por vezes (ou quase sempre...), influenciado por muitos contributos daquelas duas áreas do pensamento – cf. *Idem*, p. 69. Aliás, “[o] pensamento teológico na cultura ocidental nasce fortemente entrelaçado ao filosófico. Neste sentido é expressão de uma actividade noética levada às extremas conseqüências” – BELLO, Ângela Ales, *Teologia negativa...*, cit., p. 103.

⁹¹¹ *Digestorum Seu Pandectarum, Liber Primus*, 1.1.10.1, na edição crítica devida a MOMMSEN, Theodorus, *Berolini apud Weidmannos*, MCMV (Weidmannsche Buchhandlung, Berlim, 1905). DEL VECCHIO, Giorgio, *Questões Antigas e Novas de Filosofia do Direito*, Scientia Iuridica, tomo VII, nº 36/37, Braga, 1958, p. 342, nota que o *suum cuique tribuere* deixa vazia a resposta à dúvida sobre o que pertence a cada um. É verdade. Mas também é verdade que o *honeste vivere* e o *alterum non laedere* não se auto-explicam. É no quadro axiológico em que nasceu que o aforismo encontra o seu sentido – o que, afinal, não é diferente do que se poderia dizer de qualquer outra proposição.

⁹¹² É o que faz MIRANDA, Jorge, *A Constituição e a dignidade da pessoa humana*, Didaskalia XXIX, Lisboa, 1999, pp.481-482, onde o Autor defende que o direito de propriedade se deve situar fora dos “direitos, liberdades e garantias pessoais”, porque estes pertencem ao domínio do *ser* e não do *ter*. Discordamos, frontalmente, desta perspectiva, a qual, ao contrário do que o Autor supõe, não é personalista. Explicando que “o marxismo acaba por compreender o *ser* pela ausência do *ter*”, BRONZE, Fernando José, *A Metodologia entre a Semelhança e a Diferença (reflexão problematizante dos pólos da radical matriz analógica do discurso jurídico)*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, 1994, p. 258, n. 670.

⁹¹³ E nem o próprio pode menorizar-se. Veja-se, por exemplo, que o direito ao salário é indisponível, cf. Acórdão STJ, nº 8251, de 4-4-1986 (BMJ nº 356, 1986, pp. 183 ss), e Acórdão TRL nº 28971, de 17-1-2001 ([Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa](#), página consultada em 22 de Fevereiro de 2025), assim como o direito a férias, cf. artigo 237º, do Código do Trabalho.

⁹¹⁴ Em termos prático-argumentativos e não apenas lógico-dedutivos – cf. NEVES, António Castanheira, *Entre o “legislador”, a “sociedade” e o “juiz”, ou entre “sistema”, “função” e “problema”*

o presente, em juízo ou fora dele, aquilo que lhe pertence, ou seja, quem pode exigir justiça⁹¹⁵. É o tal “direito a ter direitos” que já referimos⁹¹⁶. Portanto, *ser* e *ter* formam uma unidade – *é* quem pode ter, *tem* quem pode ser⁹¹⁷ –, sendo o elo agregador dessa unidade a *dignidade da pessoa humana*⁹¹⁸, como princípio formalizado que defende o indivíduo humano da abjeção da sua dignidade. Por conseguinte, a justiça

“mais não é do que a exigência, normativamente integrante, do reconhecimento de cada um pelos outros e da responsabilidade de cada um perante os outros na coexistência em um mesmo todo comunitário constituído por todos — e nesses termos a justiça coincide com o direito, verdadeiramente mais não é do que o próprio direito”.⁹¹⁹

Temos, então, a conceptualização da Pessoa Humana como categoria normativa⁹²⁰, valoração prévia e superior em que todo o *dever-ser* jurídico sempre deverá

– os modelos actualmente alternativos da realização jurisdicional do Direito, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXXIV, Coimbra, 1998, pp. 40-41.

⁹¹⁵ Cf. COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos, *Pessoa, Igualdade...*, cit., pp. 6438-6440.

⁹¹⁶ BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., pp. 370-371.

⁹¹⁷ Afirmando o direito de propriedade como espaço de liberdade do Homem como Pessoa, BRITO, Miguel Nogueira de, *Propriedade Privada: entre o privilégio e a liberdade*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2010, pp. 81-84, com várias remissões doutrinárias, incluindo para o Acórdão TC nº 329/99.

⁹¹⁸ O direito de propriedade “[funda-se] directa e exclusivamente na ideia de dignidade da pessoa humana, razão pela qual se opera a atribuição da dita posição jurídica subjectiva apenas em benefício, em *ultima ratio*, de pessoas individuais” – AMORIM, João Pacheco de, *Direito de propriedade privada e garantia constitucional da propriedade de meios de produção*, Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LVII, tomo I, Coimbra, 2014, pp. 227-228.

⁹¹⁹ NEVES, António Castanheira, *O Direito como Validade...*, cit., p. 56.

⁹²⁰ Mas isso é necessário ou contingente? Perguntando de outro modo: a Pessoa, ser humano com dignidade, é universal e uma inevitabilidade histórica ou apenas uma criação de um específico horizonte cultural? Parece-nos, claramente, que só a segunda hipótese pode ser respondida afirmativamente. Evidentemente, os que afirmam que a Pessoa é o ser humano com a sua ineliminável dignidade não duvidam de que esse deve ser o entendimento *universal* (é, seguramente, o que pensam o autor destas linhas e quem as ler, talvez por pertencerem ao tal “sector da humanidade que se empenhou em criar o direito” – BRONZE, Fernando José, *Metodologia...*, cit., p. 290). Mas, para que essa universalidade se tornasse efectiva, conviria que as palavras e o seu sentido fossem traduzíveis, por exemplo, junto do Ministério para a Propagação da Virtude e Prevenção do Vício – cf. [Taliban to Enforce Hijab Decree Despite Protests](https://www.taliban.gov.af/enforcement/hijab-decree-despite-protests), página consultada em 10 de Maio de 2022. Uma islâmica perspectiva alternativa dos “Direitos Humanos” consta da Declaração do Cairo dos Direitos Humanos no Islão, de 5 de Agosto de 1990, com versão em Inglês disponível em <http://hrlibrary.umn.edu/instree/cairodeclaration.html>, página consultada em 26 de Fevereiro de 2025. De modo particularmente lúcido, COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos, *Pessoa, Igualdade...*, cit., pp. 6433-6434.

assentar – e a que mesmo a corriqueira regra técnica, legalmente constituída, que se basta na determinação de um formulário ou na enunciação de um prazo, se há-de reconduzir para se aferir da sua bondade⁹²¹.

E esse juízo de valor refere-se à Pessoa Humana, não como algo que transcende o Direito mas como identidade do próprio Direito. Não se trata de uma desvalorização da lei, designadamente da lei constitucional, mas de uma re-valorização do texto constitucional. A “dignidade da pessoa humana”, enquanto parte do texto do artigo 1º, da CRP, tem uma dimensão material, uma dimensão formal e uma dimensão instrumental. A consignação de um valor superior a essas palavras pertence ao sentido do Direito, sentido normativo específico, exterior àquele texto, o qual não pode conter o seu próprio fundamento.

Na sua função de memória axiológica, a Constituição afirma a anterioridade e superioridade da sua dimensão material, de que a forma escrita é uma (eventualmente útil) protecção funcional e o concreto texto positivo uma particular (mas não insubstituível) objectivação instrumental. É, então, no plano cultural que o texto actua: é o sentido do Direito⁹²² que permite compreender o *texto-lei*; se assim não fosse, este

⁹²¹ Neste sentido, MONCADA, Luís Cabral de, *Filosofia do Direito ...*, 2º vol., cit., p. 53.

⁹²² A insistência no “sentido do Direito” não ignora que a polissemia da palavra “sentido” não é menor do que a da palavra “Direito”. É difícil convencer alguém de que existe um *sentido* (não transcendental) na existência, até porque esta, não raras vezes, parece não ter qualquer sentido. Porém, podemos inverter o problema. Assim, seria possível classificar algo de *non-sense* se não intuíssemos um sentido para as coisas? Beckett, Ionesco ou os Monty Python, entre dezenas, incluindo as múltiplas distopias, encontrariam o seu sentido na falta de sentido se não houvesse um sentido para ser subvertido? O tema é aliciante, mas incompatível com o espaço disponível. O pensador húngaro ESSLIN, Martin, na sua monumental obra *O Teatro do Absurdo* (trad. Barbara Heliodora-José Roberto O’Shea), Zahar, Rio de Janeiro, 2018, oferece-nos, através da crítica teatral, um olhar sobre a decadência *nietzscheana* do Ocidente (que talvez Thomas Mann já tivesse antecipado), onde julgamos ver a existência inexpressiva do “homem que vive a vida convencional e alienada na vulgaridade” – SANTOS, Delfim, em *Prefácio* a Hermann HESSE, *Ele e o Outro* (trad. Manuela de Sousa Marques), 1ª ed., Guimarães Editores, Lisboa, 1952, p. 18.

jamais seria compreendido, pois faltaria a *pedra-de-roseta* axiológica para obter a racionalidade própria das palavras⁹²³.

Na verdade, aquilo que se designa por “direitos humanos” – cuja “Declaração Universal”, por intermédio do artigo 16º, integra o Título I (princípios gerais), da Parte I (direitos e deveres fundamentais), da CRP – não é a causa do Direito⁹²⁴, mas tão-somente uma específica positivação, consonante com um dado momento histórico⁹²⁵.

Ora, é pelo molde deste ser humano individual – mas não isolado, pois que se confronta com os demais com igual liberdade e igual responsabilidade, ou seja, a Pessoa Humana – que os direitos fundamentais constantes na Constituição foram desenhados⁹²⁶.

Não são uma dedução a partir de um arquétipo, mas manifestações particulares de uma mesma ideia de dignidade, manifestações essas que se devem tomar como exemplares, ainda que o autor constituinte tenha pretendido incluir o maior número possível de direitos tidos como fundamentais – repare-se que o artigo 13º, da CRP, estatui o princípio da igualdade, mas não inclui a idade no rol de factores a considerar como

⁹²³ “A linguagem tem assim uma específica densidade ética, na medida em que assimila e exprime o *logos* característico da própria espiritualidade do homem” – BRONZE, Fernando José, *A Metodonomologia...*, cit., p. 460.

⁹²⁴ Como recorda BRONZE, Fernando José, *Palavras proferidas na sessão de apresentação dos mestrados, no dia 27 de Maio de 2014*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. XC, tomo I (separata), Coimbra, 2014, p. 516.

⁹²⁵ Uma análise histórica dos direitos fundamentais, como síntese de direitos humanos universais e de direitos de cidadania nacionais, pode ler-se em HÄBERLE, Peter, *El Estado Constitucional*, cit., pp. 173-178.

⁹²⁶ Onde encontramos uma certa convergência doutrinal, mas com refracção no passo seguinte. Assim, CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, cit., pp. 531-532, reconhecendo que o ponto de partida dos direitos fundamentais é o indivíduo concreto, acaba por afirmar que os direitos fundamentais não se esgotam nesse paradigma, enquanto ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais...*, cit., pp. 79 ss, reconduz a esse ponto de partida toda a elaboração dogmática dos direitos fundamentais. MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, cit., pp. 79-81, adota uma posição intermédia. Concordamos com a perspectiva de Vieira de Andrade, a qual, aliás, não nos parece antagónica das demais. Apenas um pouco diferente.

potencialmente discriminatórios, sem que daí se possa inferir que a Constituição não protege os idosos⁹²⁷.

Evidentemente, por corolário lógico, a dignidade de qualquer pessoa pressupõe a igual dignidade de todos, pois, se assim não fosse, já não seria *qualquer pessoa*. Ou seja, não existe, verdadeiramente, conflito entre o individual e o colectivo.

No horizonte de qualquer solução para uma colisão de interesses tutelados pelo Direito – por exemplo, numa expropriação –, o que se pretende determinar não é se o interesse individual deve ceder perante o interesse colectivo, mas o modo como o poder público deve salvaguardar a dignidade de cada uma das pessoas potencialmente afectadas, positiva ou negativamente, pela solução encontrada, pois a dignidade de muitas pessoas não vale mais do que a dignidade de uma só⁹²⁸.

Não existe dignidade colectiva. Existe, sim, a defesa colectiva da dignidade de cada pessoa humana, através dos órgãos próprios da organização estadual⁹²⁹.

Assim, (i) se já sabemos que a liberdade de aprender e ensinar é constituinte da dignidade da pessoa humana; (ii) e se a liberdade de aprender e ensinar reclama a autonomia universitária; (iii) em Portugal, não havendo autonomia universitária, precisamente porque a organização estadual não a defende – ao contrário, agride-a –, fica em crise a dignidade da pessoa humana. É do que trataremos a seguir.

⁹²⁷ Cf. CAMPOS, Diogo Leite de/CAMPOS, Mónica Martinez de, *A proibição da discriminação negativa dos idosos*, Revista de Direito Comercial, *Liber Amicorum*, em homenagem ao Professor Doutor Pedro Pais de Vasconcelos, Lisboa, 2020, p. 1390.

⁹²⁸ “A perspectiva do direito não é a perspectiva da sociedade, numa intencionalidade que se dirá estratégico-regulativamente macroscópica, mas a perspectiva do homem, de uma índole já microscópica em nuclear referência às concretas controvérsias práticas e numa intencionalidade problemático-normativamente judicativa” – NEVES, António Castanheira, *O Direito como Validade...*, cit., p. 73.

⁹²⁹ Se isso implica o equilíbrio – razoável, proporcional – de interesses individuais, é uma outra questão. Não se pode impedir a passagem de cabos de alta tensão que levam luz eléctrica a quem vive fora dos centros urbanos com a justificação de que isso perturba a beleza da paisagem natural, embora, eventualmente, se exijam estudos ambientais e, certamente, compensações aos proprietários rurais lesados; tal como não se pode proibir alguém de aprender Biologia sob o pretexto de que há biólogos a mais, ainda que nada vincule a comunidade, através do Estado, a garantir que o local que mais convém ao candidato (talvez à porta de casa) tem uma universidade com o curso pretendido.

2. A liberdade de aprender e ensinar, na sua dimensão de garantia

Após a conclusão da Parte III, ficou patente que este item (a liberdade de aprender e ensinar, na sua dimensão de garantia) ficara consumido, perdendo, verdadeiramente, o seu objecto. Depois de afirmarmos que todo o regime jurídico do ensino superior, na parte aplicável à Universidade – designadamente a Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, a Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto, e o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro, bem como os regulamentos da A3ES –, viola a autonomia universitária (artigo 76º, CRP) e os princípios da Administração Pública (artigo 266º, CRP), deixando como *letra morta* a liberdade de aprender e ensinar e a proibição da programação da educação e da cultura pelo Estado (artigo 43º, CRP), torna-se um tanto grotesco dedicar algumas linhas a uma garantia que sabemos não existir fora das palavras do texto constitucional⁹³⁰.

Por isso, o que se segue, descontada a redundância relativamente ao já escrito e descrito, é somente uma breve tentativa de expor aquela que julgamos ser a intencionalidade normativa dos preceitos constitucionais em causa, na perspectiva de uma verdadeira ordem de Direito, entenda-se, a que tem a dignidade da Pessoa Humana no seu horizonte axiológico⁹³¹.

O nº 1, do artigo 43º, da CRP, garante a “liberdade de aprender e ensinar”. O que significa esta garantia? Se já assumimos que a liberdade de aprender e ensinar é uma

⁹³⁰ “*The proclamation in a constitution or charter of the right to personal freedom, or indeed of any other right, gives of itself but slight security that the right has more than a nominal existence, and students who wish to know how far the right to freedom of person is in reality part of the law of the constitution must consider both what is the meaning of the right and, a matter of even more consequence, what are the legal methods by which its exercise is secured*” – DICEY, A. V., *Lectures introductory to the study of the Law of the Constitution*, Macmillan and Co., London, 1885, p. 220. Talvez se alcance melhor o sentido das palavras do eminente jurista britânico lendo, por exemplo, o artigo 67º, da Constituição da República Popular Democrática da Coreia (Pyongyang), cuja versão em Inglês está disponível em [Peoples Republic of Korea 2016.pdf](#): “*Citizens are guaranteed freedom of speech, of the press, of assembly, demonstration and association*”.

⁹³¹ Não se trata de qualquer propensão para uma hiperconstitucionalização dos problemas juridicamente relevantes, a qual é bem assinalada por MONIZ Ana Raquel Gonçalves, *Os direitos fundamentais* ..., cit., pp. 34 ss. Estamos aqui no domínio do especificamente constitucional.

expressão da dignidade da pessoa humana⁹³², então a garantia daquela liberdade constitui uma garantia da salvaguarda desta dignidade. O ponto é saber como deve o Estado garantir a liberdade de aprender e ensinar, pois é inequívoco que deve fazê-lo porque se diz que a garante, no nº 1, do artigo 43º, da CRP.

Desde logo, deve o Estado proteger alguém da intromissão perniciosa do próprio Estado? Parece que sim, pois os direitos fundamentais assentam largamente, ainda que não exclusivamente, na ideia de que o primeiro agressor dos direitos individuais é o Estado, cujo poder deve ser limitado pelo Direito, ideia, aliás, profusamente documentada nos textos constitucionais e nos debates da *primeira geração* dos direitos fundamentais. Outra não foi, decerto, a razão da limitação, pela divisão, dos poderes do Estado e da igualdade perante a lei, constantes, ainda hoje e sem interrupção, nas constituições contemporâneas⁹³³. Mas a Constituição, além de garantir a liberdade de aprender e ensinar, afirma a autonomia universitária, no nº 2, do artigo 76º, a qual não é dissociável, bem ao contrário, daquela liberdade, pois “o conteúdo da norma constitucional vigente sobre direito ao ensino – isto é, o conjunto de obrigações que dela decorrem para o Estado – retira-se conjuntamente, tanto do enunciado contido no artigo 43º, quanto dos contidos nos artigos 74º e seguintes”⁹³⁴, sendo, no caso, manifesto que, de vários enunciados normativos, se extrai, verdadeiramente, uma única *norma*⁹³⁵.

⁹³² Fizemo-lo na Parte III, deste trabalho.

⁹³³ “A primeira das ‘entidades públicas’ subordinadas aos direitos liberdades e garantias é o Estado (em sentido estrito), quer enquanto legislador, quer enquanto administração, quer enquanto juiz” – CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *CRP...*, cit., p. 383. Em sentido convergente, MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado...*, cit., pp. 68-75, e *Manual...*, vol. IV, cit., pp. 12 ss; CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, cit., pp. 351-353 e 431; ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais...*, cit., pp. 43 ss; DIPPEL, Horst, *História do Constitucionalismo Moderno: novas perspectivas*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2007, em especial, pp 189-197; CAETANO, Marcello, *Manual de Ciência Política...*, cit., pp. 39-41 e 302-309.

⁹³⁴ NOVAIS, Jorge Reis, *Manual de Direitos Fundamentais*, cit., p. 45.

⁹³⁵ Cf. *Idem, Ibidem* – o A. emprega a palavra “norma” aqui, obviamente, com o sentido de critério normativo, distinguindo-se de “enunciado normativo”.

O problema que se coloca, antes da *interpretação*, é descobrir que *norma* é essa. Ora, já afirmámos, directa ou implicitamente, que, de acordo com o modo como vemos o Direito, o ponto de partida do raciocínio jurídico é o *caso* e não a norma⁹³⁶. E qual é o *caso* que convoca a nossa atenção?

Na Parte III, abordámos exaustivamente o problema da autonomia universitária, salientando que a declaração, constante no nº 2, do artigo 76º, da CRP, de que “[as] universidades gozam de autonomia” não pode ter o intuito de conferir a autonomia, mas, tão-somente, a de a afirmar para a garantir. Ou seja, o que a Constituição dispõe é que não é possível retirar a autonomia à Universidade. Julgamos que é disso que se trata, pois a autonomia é indissociável da Universidade.

Dissemos, então, que a Constituição, como documento normativo de uma autêntica ordem de Direito – que não mera regra técnica da estratégia política, obra do “burocrata da coacção”⁹³⁷ –, se radica numa “comunidade de pessoas” em “comunhão axiológica”, cuja “intenção ético-comunitária outra coisa não é que a Ideia de Direito”, “[determinada] histórico-concretamente, a partir de uma situação histórico-social em que se realiza”⁹³⁸. Por isso mesmo, o Direito tem uma ineliminável dimensão cultural, histórica, axiológica, que não é fungível. Não se estranha, pois, que o texto constitucional não esclareça o que deve entender-se por Universidade, tal como não explica o que é a Pátria (artigo 276º), sem que daí advenha alguma dificuldade interpretativa. Ou seja, de acordo com a opção metodológica que assumimos desde o princípio, o sentido normativo

⁹³⁶ Aliás, a norma (enquanto enunciado verbal) é apenas um elemento estático que é parte de um sistema dinâmico. O que se vai objectivando é o (histórico) resultado da tensão dialéctica entre os vários estratos do sistema, incluindo a evolução dogmática que a jurisprudência judicial e a doutrina nele vão depositando, redensificando os princípios normativos e, por essa via, reconfigurando a própria interpretação das normas, o que torna o sentido do Direito, a um tempo, um juízo *a priori* e uma destilação final do processo judicativo, acentuando a dimensão material do conceito de *vigência*.

⁹³⁷ NEVES, António Castanheira, *O papel do jurista no nosso tempo*, em *Digesta...*, vol. 1º, cit., p. 17.

⁹³⁸ *Idem*, p. 39; no mesmo sentido, MIRANDA, Jorge, *Manual...*, tomo II, cit., p. 251, recorda que o “Direito Constitucional [é] envolvido e penetrado pelos valores jurídicos fundamentais dominantes na comunidade”.

que se impõe apurar é aquele que viabiliza uma correspondência significativa entre os *relata* em confronto: o problema (na perspectiva do sistema) e o sistema (na específica vertente convocada pelo problema). E a resposta, ainda que seja complexa, não é difícil⁹³⁹: no gozo da sua autonomia, a Universidade exerce a liberdade de aprender e ensinar. Sem autonomia, essa garantia fica em crise.

E o que é a autonomia? É, precisamente, aquilo que diferencia a Universidade de qualquer outro estabelecimento de ensino⁹⁴⁰. Dizendo de outro modo: se, relativamente a qualquer escola, o Estado tem de agir para proporcionar as condições necessárias à liberdade de aprender e ensinar, quanto à Universidade o Estado tem de se abster de agir para não impedir a Universidade de ser... Universidade⁹⁴¹. Mas, o que se passa é o oposto, como esclarecemos longamente na Parte III: o Estado age em relação à Universidade em conformidade com um novo quadro conceptual, em que esta passa a ser entendida como mero “ensino terciário”, por vir a seguir ao ensino secundário. Portanto, o Estado trata a Universidade como uma mera designação de um serviço público (prestado por si ou por entidades não estatais) e não como uma realidade material específica.

E o Manual de Avaliação da A3ES, de que fizemos abundantes citações, constitui apenas um epitáfio do que foi, em tempos, a Universidade.

Sabemos que o discurso acerca da liberdade, inucleado na instrução ou na educação, foi sempre mais político do que jurídico⁹⁴². Vimo-lo bem, na parte histórica.

⁹³⁹ Dificuldade e complexidade não se confundem. Subir uma escada não é um problema complexo, ainda que alguém com deficiência física possa sentir dificuldade em fazê-lo. Uma equação matemática é sempre complexa, ainda que um matemático não sinta dificuldade em resolvê-la.

⁹⁴⁰ A autonomia (*auto+nomos*) significa a capacidade de se reger por normas próprias, cf. GOMES, António Ribeiro, *A autonomia das Universidades...*, cit.

⁹⁴¹ Como se lê, no já citado Acórdão TC n.º 491/2008, “Ao reconhecer às universidades, no n.º 2 do art.º 76.º, a autonomia estatutária, científica e pedagógica, administrativa e financeira, a nossa Constituição não deixou de estar a recuperar o acervo axiológico-histórico que verdadeiramente as identifica: como *instituições* que praticam e assentam a sua actividade na liberdade de pensar e de investigar e que transmitem o conhecimento assim obtido aos estudantes universitários e à comunidade social”

⁹⁴² Como decorre da sua constitucionalização, ou não fosse a Constituição “o estatuto jurídico do político” – NEVES, António Castanheira, *A Revolução e o Direito*, em *Digesta*, vol. 1.º, cit., p. 234 –, ora, numas vezes, mais jurídico, ora, noutras, mais político – cf. *Idem*, *Digesta*, vol. 2.º, pp. 206-207.

Confirmámo-lo na Parte III. Foi só na Constituição de 1976, em especial a partir da 1ª revisão (1982), com a alteração do nº 2, do artigo 76º, que emergiu uma centralidade jurídico-normativa daquela liberdade⁹⁴³.

É certo que, noutras épocas, nunca a Universidade portuguesa deixou de se confrontar com o poder do Estado, numa relação tensa e, por vezes, abertamente conflituante. Porém, mesmo depois de Pombal, a Universidade portuguesa manteve sempre uma razoável autonomia em relação ao Estado-Administração, apenas recebendo do poder político directrizes gerais de política educativa. Por vezes, como sucedeu na crise académica de 1962, em Lisboa, ou na de 1969, em Coimbra, os governantes mostraram temer a Universidade. Mas, mesmo em ditadura, sempre recearam a acusação de intromissão na vida académica, pois a repressão foi de carácter político e não normativo – ninguém se atreveu, desde 1772 até 2007, a legislar o fim da autonomia universitária⁹⁴⁴.

Podemos, então, concluir que o enunciado normativo do artigo 43º, da CRP, tanto no nº 1 (garantia da liberdade de aprender e ensinar), como no nº 2 (proibição da programação da educação e da cultura pelo Estado), é um conjunto vazio⁹⁴⁵, porque a *segunda parte* da norma (chamemos-lhe assim...) está em falta. Ou seja, o Estado garante a liberdade de aprender e ensinar; o Estado não pode programar a educação e a cultura; mas, o mesmo Estado lança, sobre a Universidade, os seus agentes (assim os designamos, porque são de uma agência), os quais aprovarão ou rejeitarão a missão que a Universidade supunha ser a sua, assim como os ciclos de estudos a criar, as disciplinas a leccionar, os conteúdos programáticos, a investigação científica, os docentes, a orgânica, enfim, tudo

⁹⁴³ Referenciámos, atrás, as declarações dos deputados Vital Moreira (autor material do projecto, em 1982), Narana Coissoró, Manuel Moreira e Jorge Miranda.

⁹⁴⁴ “A idéia medieval de Universidade mereceria ainda, acreditamos, servir de modelo aos ministros da Educação” – VILLEY, Michel, *O direito e os direitos humanos* (trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão, a partir de texto publicado por PUF, *Le droit et les droits de l'homme*, de 1983), 1ª ed., Martins Fontes, São Paulo, 2007, p. 14.

⁹⁴⁵ Que é aquele cujo cardinal é zero – cf. COSTA, António de Almeida/ANJOS, Alfredo Osório dos, *Compêndio de Matemática*, Ministério da Educação Nacional, Lisboa, 1967, pp. 7-11.

o que vá além do mero expediente de secretaria. Invocando o quê? A parte final do nº 2, do artigo 76º, da CRP: “... sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino”.

Portanto, o Estado, que até a ortografia programa⁹⁴⁶, garante que não seja exercida a liberdade de aprender e ensinar na Universidade. Vejamos melhor o problema, sem perder de vista que não há diferença na força normativa entre direitos, liberdades e garantias e outros direitos fundamentais. A partir do momento em que, de um enunciado normativo, é possível extrair a norma que vincula o Estado à salvaguarda de um certo direito, essa força é absoluta. Não há transferência do poder para o legislador. As normas não são programáticas. São vinculativas⁹⁴⁷.

A garantia da liberdade de aprender e ensinar é a primeira parte de um arco normativo que (referindo-nos apenas à Universidade) só fica completo com a autonomia universitária. Mas a autonomia universitária é “sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino”, donde, a liberdade de aprender e ensinar é “sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino”. Temos, então, duas grandezas em confronto, a liberdade e a avaliação, mas a segunda prevalece com prejuízo da primeira.

Já conhecemos bem este discurso. Na Parte III, analisámos a exposição de motivos de um projecto legislativo de Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, do XIV Governo Constitucional, que, em 2001, desenvolvendo a Lei nº 26/2000, de 23 de Agosto, se justificava declarando⁹⁴⁸ que os “deveres constitucionais que impendem sobre o Estado na área da educação [constituem] o fundamento material para a limitação da liberdade de ensino”. Portanto, existe antinomia entre a acção do Estado e a liberdade de aprender e ensinar. Sabemos que essa tentativa falhou, porque o XIV Governo caiu. Mas o XVII Governo, com os mesmos governantes, e sem oposição da *oposição*, acabou por

⁹⁴⁶ Já vimos, em pormenor, que a RCM nº 8/2011, de 25 de Janeiro, se aplica à Universidade.

⁹⁴⁷ É assim que interpretamos, em total concordância, o entendimento de NOVAIS, Jorge Reis, *Manual...*, cit., pp. 46-50.

⁹⁴⁸ É caso para dizer que “com perfil e ser” – parafraseando PESSOA, Fernando, *Nevoeiro*, em *Mensagem*, 10º ed., Edições Ática, Lisboa, 1972, p. 104 –, tal o despudor de uma afirmação literalmente anticonstitucional.

consagrar em lei aquela que já era, contas feitas, a intenção da alteração do nº 2, do artigo 76º, da CRP, em 1997 – do que a Universidade precisa não é de autonomia, mas de vigilância⁹⁴⁹.

David HUME afirmou que “o progresso da razão e da filosofia não podem senão dever-se a um país de tolerância e liberdade”⁹⁵⁰. Mas Pombal e os seus actuais seguidores não aprovaram o filósofo escocês. E a reforma legislativa de 2007 reflecte uma interpretação autêntica da Constituição. Se os parlamentares, em 1997, entendiam que a Universidade não precisava de autonomia, pois já a tinha em excesso, os parlamentares, em 2007, confirmaram o (por eles suposto) programa constitucional de compressão da autonomia universitária, retirando a liberdade dos que aprendem e ensinam para a entregar aos que vigiam o que se aprende e se ensina. Esta é a única garantia constitucional, na interpretação que os órgãos de soberania (*maxime*, o legislativo) fazem da Constituição.

Assim, à pergunta “é garantida a liberdade de aprender e ensinar?” – que outra coisa não é se não a mera aposição de um ponto de interrogação no nº 1, do artigo 43º, da CRP –, a resposta é fácil: não.

Temos uma visão alternativa do problema, que, adianta-se já, concluirá com a afirmação da inconstitucionalidade do quadro legal vigente.

A Universidade portuguesa tem uma história que remonta ao final do século XIII. Se usamos a designação no singular é porque, nas suas diversas manifestações, a identidade da Universidade é sempre a mesma⁹⁵¹. Os que hoje ensinam foram alunos de

⁹⁴⁹ Transcrevemos atrás, sobejamente, as declarações parlamentares.

⁹⁵⁰ HUME, David, *Tratado da Natureza Humana* (trad. Serafim da Silva Fontes), Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2016, p. 22.

⁹⁵¹ “A identidade de uma coisa é a continuidade do seu ser, através das suas manifestações” – Charles Sanders Peirce, *apud* ROSA, António Machuco, *O Conceito...*, cit., p. 92.

outros que também foram alunos de outros, numa *árvore genealógica* que subirá até ao Estudo Geral de 1290⁹⁵².

Pelas inúmeras vicissitudes causadas pela acção do poder político, de que o desastre pombalino era, até 2007, apenas a mais evidente, a Universidade sempre viu atacada a sua autonomia⁹⁵³. Mas, como já vimos, nas partes I e III, que não iremos aqui recuperar integralmente, por economia de texto, a maior agressão, legislativa e não apenas política e administrativa, à autonomia foi a da “Fundação da Nova Universidade”⁹⁵⁴, por D. José, em 1772⁹⁵⁵.

Essa ocupação estatista do território universitário devia-se, precisamente, à autonomia de que, por inveterado costume, a velha instituição sempre gozara. É esta Universidade que se vai replicar, já no século XX, em Lisboa e no Porto, em 1911, e em muitos outros lugares, mais tarde, por iniciativa do Estado, ou da Igreja Católica, ou de entidades privadas. E é a esta Universidade que o artigo 76º, da CRP, se refere.

Dizemos que é a esta, porque não pode ser a outra, pela simples razão de não existir outra. Se a revisão constitucional de 1997 tivesse eliminado a referência à autonomia universitária, teríamos de extrair uma de duas possíveis consequência: ou deixaria de haver Universidade, por ela não ser concebível sem autonomia; ou a

⁹⁵² O reconhecimento da primeira universidade portuguesa deu-se pela Bula *De statu Regni Portugaliae*, do Papa Nicolau IV, de 9 de Agosto de 1290 – Cf. BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, cit., pp. 25-26.

⁹⁵³ Basta recordar o modo como, durante o século XIX, os liberais, seguindo o modelo do despotismo esclarecido, perseguiram os docentes ideologicamente inconvenientes – cf. CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial...*, cit., p. 32.

⁹⁵⁴ *Carta Régia de 28 de Agosto de 1772*, cit. na Parte I.

⁹⁵⁵ É verdade que a acção do Monarca e do seu Ministro não tem merecido uma censura generalizada. Houve sempre quem enaltecesse, parece-nos que com mais estribo no mito do que nos factos, o esclarecimento do despotismo. Nesse sentido, PEREIRA, Armando Gonçalves, *Discurso em 50 anos depois – Ciclo Comemorativo do Cinquentenário do Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras*, Cadernos do ISCEF, 1964, pp. 7-9; e, como já vimos, BRANDÃO, Mário/ALMEIDA, M. Lopes d’, *A Universidade de Coimbra...*, cit., Parte II, pp. 63 ss; em tom menos apologético, mas ainda com moderada aprovação da política pombalina na instrução pública, SERRÃO, Joaquim Veríssimo, *O Marquês de Pombal: o homem, o diplomata e o estadista*, 2ª ed., Lisboa, 1987, pp. 143-152.

eliminação dessa menção teria de ser interpretada como irrelevante, porque a própria palavra “universidade” integra, sem necessidade da perissológica referência, a categoria da autonomia.

Podemos, ainda, imaginar que, no início do nº 2, do artigo 76º, se acrescentasse a palavra “não”, ficando então a redacção a dizer: “As universidades não gozam de autonomia e estão sujeitas a adequada avaliação da qualidade do ensino”. Nesta hipótese, não nos parecendo possível qualquer entendimento que não fosse o de se considerar extinta a figura da Universidade⁹⁵⁶, concluir-se-ia que o ensino superior, independentemente da tipologia que a lei definisse para os estabelecimentos, passaria a ser uma mera *terciarização*, etapa final de um percurso que começa no ensino básico, continuando no ensino secundário.

Mas o autor constituinte não fez essa opção. Limitou-se a acrescentar a “adequada avaliação da qualidade do ensino”, com aparente prejuízo da autonomia universitária, obrigando assim a uma hermenêutica que permita compatibilizar a autonomia com a avaliação – o mesmo é dizer que a liberdade de aprender e ensinar tanto está presente na autonomia quanto na avaliação –, não podendo a primeira prejudicar a segunda, porque é “sem prejuízo”; nem a segunda prejudicar a primeira, desde logo porque a autonomia é afirmada, mas, mais relevante, porque ela não é uma prerrogativa adicionada ou outorgada pela Constituição, mas, sim, uma característica identitária da Universidade, portanto, uma categoria ontológica.

Já o dissemos, no nº 1, desta Parte IV. A analogia é o método próprio do Direito. Não podemos afirmá-lo teoreticamente, para, de seguida, regressarmos a um método interpretativo de raiz positivista, que apenas busque tornar compatíveis a *letra* e o *espírito* dos textos legais.

⁹⁵⁶ Tornando o preceito contraditório nos termos, pois referir-se-ia a algo inexistente, atribuindo-lhe a existência para poder negá-la. Problema fenomenológico interessante para o debate filosófico, sem dúvida.

O problema que se coloca é apenas este: de que modo a Universidade goza da sua autonomia, avaliando a qualidade do seu ensino? A Universidade dispõe de professores, investigadores, autoridades académicas, que possam, com autonomia científica e pedagógica, avaliar a qualidade do ensino ministrado? Se a resposta for negativa, o problema é insolúvel, porque se a Universidade não tem os elementos que a caracterizam, então, não é Universidade.

Mas afirmar que a Universidade não é Universidade é um raciocínio válido? Ou é absurdo? Como é absurdo – mas parece que o absurdo é algo a que temos de habituarmos, por desvelo do legislador... – pensar que a Universidade é idónea para ensinar e investigar, mas que só com a visita do inquisidor⁹⁵⁷ estatal poderemos ter a certeza de que anda a fazê-lo de modo correcto.

Ora, a concreta entidade histórica que se designa Universidade pode (e deve, se a Constituição assim o determina), com autonomia, que lhe é própria, proceder à avaliação da sua qualidade, para que a liberdade de aprender não seja prejudicada pela deficiência no ensinar – parece ser esta a teleologia do inciso final do preceito do nº 2, do artigo 76º, da CRP.

E como fazê-lo? Exactamente, como o fazem, desde há muitos anos, as associações públicas profissionais: através de uma organização própria, sem intromissão do Estado-Administração, a qual deve ser criada, à semelhança das ordens profissionais, por lei formal, ou decreto-lei autorizado, dado estarmos no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, cf. alínea b), do nº 1, do artigo 165º, da CRP.

⁹⁵⁷ A comparação decorre da conjugação dos artigos 147º e 153º, da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro. A avaliação cabe à Agência, mas o encerramento compete ao Governo. “*When someone found guilty of heresy refused to recant his or her errors (...) the person was deemed stubborn and recalcitrant and was “relaxed” to secular authorities for burning. The Church was not allowed to condemn anyone to death, and this pious fiction served to keep the inquisitors’ hands theoretically free of blood.*” – DEANE, Jennifer Kolpacoff, *A History of Medieval Heresy and Inquisition*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Plymouth, 2011, p. 114. Na mesma obra historiográfica encontraríamos, sem dúvida, outras analogias pertinentes.

Esta a dimensão de garantia da liberdade de aprender e ensinar, que, sem ferir a autonomia universitária, garante, também, a avaliação da qualidade do ensino.

Reduzindo, *a minori ad maius*, o problema da juridicidade ao da constitucionalidade, podemos, em conclusão, dizer que o regime legal das instituições de ensino superior, actualmente vigente em Portugal, no segmento que incide sobre a Universidade, substituindo a autonomia (que a Constituição afirma) pela heteronomia⁹⁵⁸ (que é o seu antónimo), é, salvo melhor opinião, inconstitucional.

⁹⁵⁸ Recuperamos o título do já citado ensaio de ROCHA, Acílio da Silva Estanqueiro, *A Universidade, entre autonomia e heteronomia*, cit.

Parte V

Conclusões

1. A Universidade é o local do encontro dos Mestres e dos Estudantes – *universitas magistrorum et scholarium* –, sede do conhecimento e da liberdade de aprender e ensinar. Assim nasceu, na Europa ocidental, incluindo em Portugal onde foi fundada por D. Dinis, em 1290.

2. Até à Reforma da Universidade de Coimbra, pelo Rei D. José e pelo Ministro Marquês de Pombal, nunca o poder político submeteu a Universidade portuguesa até à anulação da sua autonomia.

3. A reforma geral dos Estudos Menores, de 28 de Junho de 1759, e a entrega dos novos Estatutos para a “fundação” da Universidade de Coimbra, em 29 de Setembro de 1772, representam a manifestação de uma corrente de pensamento hegemónico, que se traduziu na submissão da Universidade à vontade do soberano, mesmo nas dimensões científica e pedagógica.

4. Nas Bases da Nova Constituição Universitária de 1911, o Governo saído da Revolução de 1910 reconhece a autonomia universitária, embora a nomeação do Reitor competisse ao Governo, sob proposta da Assembleia da Universidade. O Estatuto da Instrução Universitária, de 1930, aprovado pelo Governo da Ditadura Nacional, mantém a nomeação governamental do Reitor, mas sem intervenção de qualquer órgão da Universidade. Em qualquer caso, não há ingerência do Estado na autonomia científica da Universidade.

5. Actualmente, a liberdade de ensino e a autonomia universitária são geralmente reconhecidas, na Constituição ou na lei, ou em ambas, em Portugal e na generalidade dos Estados europeus continentais.

6. Verifica-se uma tendência para transferir para os decisores políticos, ou, subsidiariamente, para quem estes cancelarem em conformidade com o formato legal, a confiança das sociedades democráticas nas instituições universitárias, através de procedimentos de avaliação e acreditação estatal.

7. Diferentemente, o sistema inglês não prevê qualquer forma de acreditação de instituições ou de cursos, sendo, afinal, a avaliação um instrumento de ponderação para o financiamento, nisso se assemelhando à prática dominante nos Estados Unidos da América. Nem o Governo nem qualquer organismo dele dependente podem interferir com a vida interna de uma universidade, em assunto científico ou pedagógico, na contratação de docentes ou na admissão de estudantes. A autonomia universitária é absoluta.

8. Na generalidade dos sistemas que pesquisámos, a importância que é reconhecida à autonomia universitária ou à liberdade de aprender e ensinar parece não depender de formulações constitucionais, mas das construções legais e das práticas administrativas.

9. Em Portugal, como em vários países do Espaço Europeu de Ensino Superior, sem considerar especificidades nacionais em questões de pormenor, as universidades estão submetidas, por lei, a um sistema de acreditação estadual, que depende de uma avaliação também estadual, segundo critérios extra-legais flutuantes definidos por uma entidade supra-estadual (ENQA – *The European Association for Quality Assurance in Higher Education*, através da publicação de *standards* e *guidelines*).

10. Sendo reservada às entidades acreditadoras nacionais a decisão final que incidirá sobre os resultados dos processos de avaliação — incluindo, necessariamente, a interpretação própria dos parâmetros da avaliação —, essa decisão, mesmo que tecnicamente fundamentada, se eventualmente o for (e nem sempre é), só pode considerar-se política.

11. Nenhuma das Constituições portuguesas anteriores a 1976 suprimiu a liberdade de aprender e ensinar quanto à possibilidade de criação de estabelecimentos universitários privados.

12. Na Assembleia Constituinte (1975-1976), o que dividia os deputados em matéria educativa era o tema do ensino privado. Essa querela só aparentemente ficou resolvida nas Revisões de 1982 e 1989. A igualdade de acesso, por via do financiamento estatal aos estudantes, nunca ficou resolvida.

13. A nota mais importante da Revisão Constitucional de 1982 é a consagração da autonomia universitária. Mas, em 1997, a autonomia universitária, consagrada em 1982, ficou submetida à “adequada avaliação da qualidade do ensino”. É a primeira vez que, expressamente, se pretende limitar, num texto constitucional, a autonomia universitária.

14. O ensino universitário privado surgiu em 1977, com apoio, exclusivamente, na liberdade de aprender e ensinar consagrada no nº 1, do artigo 43º, da CRP.

15. A intervenção legislativa do Estado no ensino privado, que sem ela funcionava perfeitamente, capturou a liberdade de aprender e ensinar, a qual passou a depender do livre alvedrio do legislador e da Administração Pública.

16. A garantia da liberdade de aprender e ensinar é um dos preceitos “directamente aplicáveis e [que] vinculam as entidades públicas e privadas”, cf. artigo 18º, nº 1, da CRP. Não há, no artigo 43º, qualquer formulação que permita entender-se que fica reservada para o poder legislativo a concretização do preceito ou a sua exequibilidade.

17. A Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, era a Lei de Autonomia das Universidades. Porém, apenas eram consideradas “Universidades” as de propriedade do Estado, dado que apenas a estas se aplicava o seu regime (artigo 35º). Mas o nº 2, do artigo 76º, da CRP, refere “universidades”, nada permitindo supor que são apenas algumas e não todas. Portanto, enquanto as Universidades privadas dependiam, científica e pedagogicamente, do Estado, as Universidades públicas gozavam da autonomia constitucionalmente consagrada.

18. O Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro, que aprovou o último Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, determinou que a avaliação da qualidade – e não a estricteza legalidade – passava a ser o critério para a atribuição do interesse público e para a autorização de funcionamento dos cursos e graus académicos.

19. A Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, criou um sistema de avaliação científica e pedagógica das instituições de ensino superior. Esta lei previa, no artigo 5º,

consequências para os resultados da avaliação, os quais, se negativos, poderiam chegar ao encerramento de cursos, tanto nas universidades públicas quanto nas privadas, mas, se positivos, poderiam levar a reforço de financiamento, só nas instituições públicas, obviamente.

20. O Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de Fevereiro, do XVI Governo Constitucional, transpôs para a ordem jurídica nacional os princípios da Declaração de Bolonha de 1999.

21. A reforma legislativa do ensino superior, realizada pelo XVII Governo Constitucional, sendo Primeiro-Ministro José Sócrates e Ministro da Ciência e do Ensino Superior José Mariano Gago, revogou a Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, o Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro, e a Lei nº 38/94, de 21 de Novembro.

22. A Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, conhecida como Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), proclama a autonomia universitária, mas regula exhaustivamente a vida da Universidade, com pormenores que vão da composição dos órgãos aos intervenientes na elaboração do calendário lectivo. Parte da doutrina nacional considera, por isso, o diploma inconstitucional, por atentar contra a autonomia universitária. Teve parecer negativo do Conselho Nacional de Educação, que o considerou “pombalino”.

23. A doutrina não se pronunciou negativamente sobre o artigo 147º do RJIES, que versa a avaliação e acreditação das instituições de ensino superior. Mas é um artigo fundamental, pois nele se encontra aquela que é a mais grave agressão à autonomia universitária.

24. A Universidade não é concebível sem autonomia. Essa autonomia tem uma dimensão material – a autonomia académica – e uma dimensão instrumental – a autonomia financeira e administrativa (e, também, a estatutária). A Universidade é o encontro, em liberdade, dos professores, que também são investigadores, com os estudantes. O que a Constituição consagra é a autonomia das universidades, a qual não assenta na noção de autonomia, mas, sim, no conceito de Universidade, excogitado a partir de uma realidade material, historicamente consolidada.

25. A Universidade do Estado pertence à Administração Pública autónoma, mas a autonomia universitária não decorre desse enquadramento. A autonomia administrativa não é confundível, axiologicamente, com a autonomia científica e pedagógica da Universidade, qualidade inerente a todas as universidades, sejam as do Estado, sejam as dos sectores particular e cooperativo, seja a Universidade Católica.

26. A “tutela de mérito”, se existir, incidirá sobre a componente funcional, adjectiva, instrumental da administração das universidades, nunca sobre a autêntica autonomia universitária, a qual está defendida da intrusão do Estado.

27. A doutrina, de modo consensual, tem entendido que a avaliação e acreditação da Universidade é tarefa do Estado-Administração, mesmo que através de uma entidade administrativa independente.

28. Essa perspectiva viola, expressivamente, o nº 2, do artigo 76º, da CRP, não se encontrando qualquer fundamento (desde logo, literal) para tal entendimento. Se “as universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino”, isso apenas se pode traduzir na devolução dessa prerrogativa para as próprias. A avaliação cabe-lhes inteiramente, no exercício dessa autonomia.

29. É no exercício da sua autonomia, e não apesar dela, que a Universidade avalia a qualidade do seu ensino, não só mediante a auto-avaliação, mas, também, pela hetero-avaliação. É esse o problema do artigo 147º do RJIES, designadamente no nº 2, onde se pode ler que “[as] instituições de ensino superior e as suas unidades orgânicas, bem como as respectivas actividades pedagógicas e científicas, estão sujeitas ao sistema nacional de acreditação e de avaliação, nos termos da lei”, preceito do qual decorre que, além de acreditação e avaliação institucional, são as próprias actividades pedagógicas e científicas internamente desenvolvidas que ficam sob vigilância externa.

30. Em vez de respeitar a autonomia universitária, o Estado avalia a Universidade através de uma agência criada pela Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto, e que funciona, como entidade administrativa independente, nos termos do Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro, e cujas decisões nem sequer se têm de suportar em

pareceres técnicos, dependendo apenas da sua insondável ciência. Essa agência faz os regulamentos, os quais assumem a função normalmente reservada às leis, e toma as decisões administrativas.

31. O surgimento da agência (A3ES – Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior) deveu-se a uma pretensa falta de independência da estrutura anterior, chamada CNAVES – Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Porém, da comparação dos diplomas legais que criaram esses organismos, resulta um claro *deficit* de independência do substituto em relação ao substituído.

32. Só num pormenor a independência da A3ES supera a do CNAVES: enquanto o CNAVES dependia dos pareceres dos avaliadores para as suas decisões, a A3ES dispensa essa fundamentação, podendo tomar decisões puramente políticas, mesmo que contrárias aos pareceres que solicita.

33. Portanto, o Estado, através de uma entidade administrativa independente, nos termos da Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto – com poderes muito reforçados, em relação à lei anterior, e censórios –, retirou à Universidade a prerrogativa da autonomia científica e pedagógica

34. Se a liberdade de aprender e ensinar é constituinte da dignidade da pessoa humana; e se a liberdade de aprender e ensinar reclama a autonomia universitária; em Portugal, não havendo autonomia universitária, precisamente porque a organização estadual não a defende – ao contrário, agride-a –, fica em crise a dignidade da pessoa humana.

35. O regime legal das instituições de ensino superior, actualmente vigente em Portugal, no segmento que incide sobre a Universidade, substituindo a autonomia (que a Constituição afirma) pela heteronomia (que é o contrário), é inconstitucional.

36. A liberdade de aprender e ensinar tanto está presente na autonomia quanto na avaliação, não podendo a primeira prejudicar a segunda, porque é “sem prejuízo”; nem a segunda prejudicar a primeira, desde logo porque a autonomia é afirmada, mas, mais relevante, porque ela não é uma prerrogativa adicionada ou outorgada pela Constituição,

mas, sim, uma característica identitária da Universidade, portanto, uma categoria ontológica.

37. A concreta entidade histórica que se designa Universidade pode (e deve, se a Constituição assim o determina), com autonomia, que lhe é própria, proceder à avaliação da sua qualidade, para que a liberdade de aprender não seja prejudicada pela deficiência no ensinar – parece ser esta a teleologia do inciso final do preceito do nº 2, do artigo 76º, da CRP –, através de uma organização própria, sem intromissão do Estado-Administração, a qual deve ser criada, à semelhança das ordens profissionais, por lei formal, ou decreto-lei autorizado, dado estarmos no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, cf. alínea b), do nº 1, do artigo 165º, da CRP.

38. A autonomia universitária não é uma mera capacidade jurídica para organizar turmas ou tratar de expediente de secretaria. É expressão de liberdade de pensar, falar, investigar, ensinar e aprender – propriedades inalienáveis da Pessoa Humana. Sem liberdade, sob tutela de vigilantes e burocratas, pode haver programas, aulas e diplomas. Mas não há Universidade. A única Universidade que a história do *Ocidente* nos legou é uma Universidade livre.

Bibliografia

- ABBAGNANO, Nicola, *História da Filosofia*, I, Lisboa, 1984
- ABBOTT, Kenneth W., SNIDAL, Duncan, *Hard and Soft Law in International Governance*, International Organization 54, 3, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, Summer 2000
- ABREU, Adélio Fernando, *A Igreja Católica e a Primeira República*, Revista Humanística e Teologia, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2010
- ADRAGÃO, Paulo Pulido, *A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1995
- ADRAGÃO, Paulo Pulido, *A Relação entre Jurisprudência e Poder Político, em Roma: uma hipótese interpretativa*, em *A Locatio-Conductio – Influência nos Direitos Actuais: Actas do XX Congresso Internacional e do XXIII Congresso Ibero-Americano de Direito Romano*, Universidade Lusíada, Porto, 2018
- ADRAGÃO, Paulo Pulido, *Lições de História do Direito Romano, Peninsular e Português*, Almedina, Coimbra, 2016
- ADRAGÃO, Paulo Pulido, *O valor do Direito Canónico na formação jurídica: algumas notas*, em AAVV, *Codex Iuris Canonici de 1983: 10 Anos de Aplicação em Portugal* (Actas das II Jornadas de Direito Canónico), Universidade Católica Portuguesa, Centro de Estudos de Direito Canónico, Lisboa, 1995
- ALMEIDA, Carlos Ferreira de, CARVALHO, Jorge Morais de, *Introdução ao Direito Comparado – 3ª edição*, Almedina, Coimbra, 2013
- ALMEIDA, Justino Mendes de, entrevista à Revista Jurídica *Ex Novo*, nº 1, Círculo de Estudos Científicos da Universidade Livre, Lisboa, 1983
- ALVES, Luís Alberto Marques, *História da Educação – uma introdução*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Biblioteca Digital, Porto, 2012, disponível em <https://hdl.handle.net/10216/15150>, página consultada em 6 de Fevereiro de 2021

- AMARAL, Alberto, *Managerialismo e Governação das Instituições de Ensino Superior em Portugal*, em Conselho Nacional de Educação – Seminários e Colóquios, Lisboa, Abril de 2003
- AMARAL, Alberto, *O processo de Bolonha: da harmonização à sintonização, passando pela convergência*, Revista Espaço Pedagógico, v. 22, nº 2, Universidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul, 2015
- AMARAL, Alberto, *Ensino público, ensino privado*, PÚBLICO, 10 de Março de 2001
- AMARAL, Alberto, entrevista ao Boletim da Sociedade Portuguesa de Química, nº 91, Outubro-Dezembro, Lisboa, 2003
- AMARAL, Alberto, *Avaliação das universidades à luz do Processo de Bolonha*, disponível em [Processo Bolonha é antidemocrático - ex-reitor Universidade Porto \(rtp.pt\)](http://www.rtp.pt), página consultada em 3 de Abril de 2024
- AMARAL, Alberto, *O processo de Bolonha: da harmonização à sintonização, passando pela convergência*, Revista Espaço Pedagógico (versão impressa), v. 22, nº 2, Passo Fundo, 2015
- AMARAL, Alberto, *A Reforma do Ensino Superior Português*, em *Políticas de Ensino Superior – Quatro Temas em Debate*, CNE, Lisboa, 2008
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1986
- AMARAL, Diogo Freitas do, CAUPERS, João, RAPOSO, João, GARCIA, Maria da Glória Dias, CLARO, João Martins, RAPOSO, João, VIEIRA, Pedro Siza, SILVA, Vasco Pereira da, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3.^a edição, Almedina, Coimbra, 1998
- AMORIM, João Pacheco de, *Direito de propriedade privada e garantia constitucional da propriedade de meios de produção*, Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LVII, tomo I, Coimbra, 2014

- AMORIM, João Pacheco de, TEIXEIRA, Frédéric, *O princípio da autonomia universitária no sistema de ensino superior português*, Repositório Aberto da Universidade do Porto, disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/82932/2/89400.pdf>, página consultada em 4 de Março de 2021
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Almedina, Coimbra, 1983
- ANDRADE, Manuel da Costa, *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 1999, p. 823
- ANDRIEUX, François, *Le Meunier de Sans-Souci*, Décade Philosophique, Paris, 1797
- ANÍBAL, Alexandra Cabeçadas Arsénio Nunes, *A expansão da rede escolar do Ensino Primário durante o Estado Novo – uma política de voluntarismo minimalista*, em Actas IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra, 2000, disponível em <https://aps.pt/pt/atas-iv-congresso/>, página consultada em 12 de Julho de 2021
- ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco* (trad. Dimas de Almeida), Livro III, 3, 1112b, Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa, 2012
- ASSOCIAÇÃO ACADÉMICA DE COIMBRA, Associação d@s Estudantes da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e Federação Académica do Porto (org.), *Escolas de Resistência – a oposição estudantil à ditadura*, Lisboa, 1999
- ASSOCIAÇÃO DE ANTIGOS ALUNOS DA FDUL, *Testemunhos para o futuro de Antigos Alunos da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Edições AlumniFDL, Lisboa, 2017
- ASSUNÇÃO, Carlos, KEMMLER, Rolf, FERNANDES, Gonçalo, COELHO, Sónia, FONTES, Susana, MOURA, Teresa, *A Orthographia Da Lingoa Portvgvesa (1576) de Duarte Nunes de Leão: estudo introdutório e edição*, em Ortógrafos

- Portugueses 2, Centro de Estudos em Letras – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 2019
- BACHOF, Otto, *Normas Constitucionais Inconstitucionais?* (trad. José Manuel M. Cardoso da Costa, do texto, de 1951, *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*), Almedina, Coimbra, 2008
- BAGNO, Marcos, *Lusofonia ou Ilusofonia?*, 2009, artigo disponível em <https://brasiliano.wordpress.com/2009/12/26/lusofonia-ou-ilusofonia/>, página consultada em 22 de Julho de 2021
- BAPTISTA, António Manuel, *O Discurso Pós-Moderno contra a Ciência. Obscurantismo e Irresponsabilidade*, Gradiva, Lisboa, 2002
- BAPTISTA, Fernando Paulo, *Por Amor à Língua Portuguesa*, Edições Piaget, Lisboa, 2014
- BARATA-MOURA, José, *Comunicação proferida na Conferência Inaugural da 6.^a Conferência FORGES – «Para que(m) servem a Universidade e as instituições do Ensino Superior? Balanços, proposições e desafios acerca do papel das IES no século XXI»*, realizada na Universidade Estadual de Campinas (Brasil), a 28 de Novembro de 2016, publicada pela Revista FORGES – Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa, número especial, 2020
- BARROSO, José Manuel Durão, *Diário de Notícias*, 12-4-2014
- BECHARA, Evanildo, *Os portugueses sempre se consideraram os donos da língua. Hoje há vários donos*, entrevista ao Público, disponível em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/artigos/rubricas/acordo/os-portugueses-sempre-se-consideraram-os-donos-da-lingua-hoje-ha-varios-donos/2207>, página consultada em 27 de Fevereiro de 2012

- BELLO, Ângela Ales, *Teologia negativa, mística, hilética fenomenológica: a propósito de Edith Stein*, Memorandum (UFMG), Belo Horizonte, 2002
- BENEDICT, Jörg, *Rechtskritik: Prolegomena zu einer Jurisprudenz als Universalwissenschaft*, Rechtstheorie, 40, Duncker & Humblot, Berlin, 2009
- BENTO XVI (Papa), *Fé, razão e universidade: Recordações e reflexões*, Libreria Editrice Vaticana, Vaticano, 2006
- BERTONI, Giulio, *Introdução à Filologia* (trad. Giuseppe Carlo Rossi), Livraria Clássica Editora, Lisboa, 1943
- BLECHER, Michael, *Geschichte und Eigensinn: Rudolf Wiethölters Rechts-Bewegungs-Kunst im 100. Semester*, em Christian Joerges/Peer Zumbansen (Hrsg.), *Politische Rechtstheorie Revisited*, Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Bremen, 2013
- BLOOM, Allan, *The Closing of the American Mind*, Simon & Schuster, New York, 1987
- BLOOM, Harold, *Cânone Ocidental*, 5ª edição (trad. Manuel Frias Martins), Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2013
- BOLETIM DA COMISSÃO NACIONAL DA LÍNGUA PORTUGUESA (dir. Victor Manuel Aguiar e Silva), *Parecer sobre o Anteprojecto de Bases da Ortografia Unificada da Língua Portuguesa (1988) elaborado pela Academia das Ciências de Lisboa*, Lisboa, 1989
- BORGES, Jorge Luís, *La Muerte y la Brújula*, em *Ficciones*, 1ª ed., Emecé Editores, Buenos Aires, 1956
- BORODITSKY, Lera, *How Language Shapes Thought – The languages we speak affect our perceptions of the world*, Scientific American Magazine, Vol. 304, nº 2 (February 2011), agora também disponível em <https://www.scientificamerican.com/article/how-language-shapes-thought/>, página consultada em 3 de Dezembro de 2021

- BORTOLOTTI, Lisa, *Introdução à Filosofia da Ciência* (trad. Jorge Beleza), Gradiva, Lisboa, 2013
- BRADBURY, Ray, *Fahrenheit 451* (trad. Mário-Henrique Leiria), Livros do Brasil, Lisboa, 1956
- BRANDÃO, Mário, ALMEIDA, M. Lopes d', *A Universidade de Coimbra – Esboço da sua História*, publicação da Universidade de Coimbra, por ordem do Senado Universitário, Coimbra, 1937
- BRITO, José de Sousa e, *After Kelsen and Hart: Sources of Law, Recognition and Unity of the Legal System*, em LINHARES, J. M. Aroso, GAUDÊNCIO, Ana Margarida, GODINHO, Inês Fernandes, *Jurists' Law and European Identity*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Instituto Jurídico, Coimbra, 2018
- BRITO, Miguel Nogueira de, *Propriedade Privada: entre o privilégio e a liberdade*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2010
- BRONZE, Fernando José, *A Metodonomologia entre a Semelhança e a Diferença (reflexão problematizante dos pólos da radical matriz analógica do discurso jurídico)*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, 1994
- BRONZE, Fernando José, *A propósito de duas disciplinas com evidentes laços de parentesco: uma orientação sedimentada e uma apresentação atrevida*, De Legibus – Revista de Direito da Universidade Lusófona, nº 3, Lisboa, 2022
- BRONZE, Fernando José, *"Continentalização" do direito inglês ou "insularização" do direito continental? (proposta para uma reflexão macro-comparativa do problema)*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, supl. XXII, Coimbra, 1975

- BRONZE, Fernando José, *Cosmopolitismo e Justiça Global* (“oui... mais”), THEMIS – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, ano XV, 26/27, UNL, Lisboa, 2014
- BRONZE, Fernando José, *Lições de Introdução ao Direito*, Coimbra Editora, Coimbra 2002
- BRONZE, Fernando José, *Metodologia do Direito*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020
- BRONZE, Fernando José, *O Direito, a Internacionalização e a Comparação de Sistemas Jurídicos (ou a pessoalização como tarefa realizanda, a universalização como objectivo utópico e a relativização como coordenada metódica)*, em *Analogias*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012
- BRONZE, Fernando José, *A imaginação no quadro da judicativo-decisória realização do Direito*, em *Analogias*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012
- BRONZE, Fernando José, *Palavras proferidas na sessão de apresentação dos mestrados, no dia 27 de Maio de 2014*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. XC, tomo I (separata), Coimbra, 2014
- BROWN, Jessie, KURZWEIL, Martin, PRITCHETT, Wendell, *Quality Assurance in U.S. Higher Education: The Current Landscape and Principles for Reform*, 2017
- BUENO, Silveira, *Sistemas Ortográficos*, Boletim da Sociedade de Língua Portuguesa, Ano XX, nº 1, Lisboa, 1969
- BUESCU, Helena Carvalhão, *Acordo Ortográfico*, audição na AR, 18 de Abril de 2017, disponível em [doc.pdf \(parlamento.pt\)](https://www.parlamento.pt/doc/pdf), página consultada em 7 de Maio de 2024
- BUESCU, Jorge, *Matemática em Portugal – Uma Questão de Educação*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Colecção "Ensaio da Fundação", Lisboa, Maio de 201

- CABRAL, Roque, *Professores jesuítas na Universidade de Coimbra?*, Revista Theologica, Núcleo de Braga da Faculdade de Teologia, Universidade Católica Portuguesa, 2.^a Série, 45, 2 (2010), Braga, 2010
- CAETANO, Marcello, *Apontamentos para a História da Faculdade de Direito de Lisboa*, Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, vol. XIII, 1959
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 10^a edição (reimpressão), Almedina, Coimbra 1980
- CAETANO, Marcello, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, tomo I, 6^a ed. (reimp.), revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, Almedina, Coimbra, 1996
- CAETANO, Marcello, *Renovação na Continuidade*, Editorial Verbo, Lisboa, 1971
- CAETANO, Marcello, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo* (1^a reimp. portuguesa da ed. brasileira de 1977), Almedina, Coimbra, 1996
- CALDEIRA, Marco, *As Entidades Administrativas Independentes*, em *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, vol. I, FDUL, Lisboa, 2018
- CÂMARA, João Bettencourt da, *Noites de San Casciano (sobre a melhor forma de governo)*, Academia Internacional de Cultura Portuguesa, Lisboa, 1984
- CAMÕES, Luís de, *Os Lusíadas*, 4^a edição, Porto Editora, Porto, 1975
- CAMUS, Albert, *Le Mythe de Sisyphe*, Les Éditions Gallimard, Paris, 1942
- CARDONA, Maria Celeste, *Contributo para o Conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, Almedina, Coimbra, 2016
- CACHAPUZ, António Francisco Carrelhas, *O Espaço Comum Europeu de Ensino Superior, o processo de Bolonha e a Autonomia Universitária*, Revista Ibero-americana de Educação, nº 53/2, 2010

- CAMPOS, Diogo Leite de, entrevista à Revista Jurídica *Ex Novo*, nº 4, Círculo de Estudos Científicos da Universidade Livre, Lisboa, 1985
- CAMPOS, Diogo Leite de, *A felicidade somos nós: pessoa, contrato e matrimónio*, Lumen Iuris, Rio de Janeiro, 2019
- CAMPOS, Diogo Leite de, *O Direito e os Direitos de Personalidade*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 53, vol. II, Lisboa, 1993
- CAMPOS, Diogo Leite de, *Ofício de Jurista*, Revista da Ordem dos Advogados, ano 53, vol. II (Abril/Junho), Lisboa, 1993
- CAMPOS, Diogo Leite de, CAMPOS, Mónica Martinez de, *A proibição da discriminação negativa dos idosos*, Revista de Direito Comercial, *Liber Amicorum*, em homenagem ao Professor Doutor Pedro Pais de Vasconcelos, Lisboa, 2020
- CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2003
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Estudos sobre Direitos Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Ordem Constitucional, Direitos Fundamentais e Partidos Políticos*, Revista Nação e Defesa, ano IV, nº 10, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 1979
- CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *CRP Anotada*, vol. I, 4ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007
- CARDOSO, José Lucas, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002
- CARDOSO, José Lucas, *A Dimensão Cultural do Estado – Contributo para uma Análise dos Direitos e Deveres Culturais na Constituição da República Portuguesa*, tese de doutoramento em Direito, na especialidade de Ciências Jurídico Políticas,

- Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013, disponível em <https://hdl.handle.net/10316/23764>, página consultada em 10 de Novembro de 2023
- CARVALHO, Rómulo de, *História do Ensino em Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, 4ª edição, Lisboa, 2008
- CARVALHO-HOMEM, Armando Luís de, *A Universidade do Porto e a Vida Nacional: cronologia sinóptica (1911-2010)*, HISTÓRIA – Revista da FLUP, IV Série, Volume 1, Porto, 2011
- CASTELEIRO, João Malaca, VERDELHO, Telmo, *Um discurso ignorante e retrógrado*, disponível em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/artigos/rubricas/acordo/um-discurso-ignorante-e-retrogrado/3551>, página consultada em 20 de Maio de 2024
- CASTELEIRO, João Malaca, entrevista ao jornal digital Observador, 13-2-2017, disponível em <https://observador.pt/especiais/malaca-casteleiro-novas-mudancas-no-acordo-ortografico-nao-tem-pes-nem-cabeca/>, página consultada em 6 de Junho de 2024
- CASTRO, Maria Helena de Magalhães, *Tomando o Pulso: o que buscar no credenciamento institucional das universidades brasileiras?*, INEP/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília – DF, 2001
- CATARINO, Luís Guilherme, *O Direito Administrativo Global na Regulação Financeira Europeia: Alguns Problemas*, Revista do Ministério Público, 131, Julho-Setembro 2012
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 8ª edição, Âncora Editora, Lisboa, 2005
- CÍCERO, Marco Túlio, *De Finibus Bonorum et Malorum* (trad. Harris Rackham), Loeb Classical Library, William Heinemann e G. P. Putnam's Sons, 2ª ed., London and New York, 1931

- CID, Rodrigo Reis Lastra, *O Paradoxo Inferencial de Lewis Carroll*, Fundamento – Revista de Pesquisa em Filosofia, nº 12, Ouro Preto, 2016
- COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos, *Pessoa, Igualdade (Isogoria) e Controvérsia. Notas sobre a idéia de Direito, (co)fundadora da experiência civilizacional ocidental*, artigo disponível em [nuno_manuel_morgadinho_dos_santos_coelho.pdf](#), 2007, página consultada em 6 de Março de 2021
- COMISSÃO NACIONAL DA LÍNGUA PORTUGUESA, *Parecer sobre o Anteprojecto de Bases da Ortografia Unificada da Língua Portuguesa (1988) elaborado pela Academia das Ciências de Lisboa*, Boletim da Comissão Nacional da Língua Portuguesa, Lisboa, 1989
- COMTE, Auguste, *Curso de Filosofia Positiva*, (trad José Arthur Giannotti), Abril Cultural e Industrial, São Paulo, 1978
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, Parecer nº 6/2007, publicado no Diário da República nº 188, 2ª série, de 28 de Setembro de 2007
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (org.), *O Processo de Bolonha e os seus desenvolvimentos, (Actas do Seminário realizado em 23 de Junho de 2008)*, Conselho Nacional de Educação, Lisboa, 2009
- CORDEIRO, António Menezes, *Do abuso do direito: estado das questões e perspectivas*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 65, Vol. II, Lisboa, 2005
- CORREIA, José de Matos, *A Fiscalização da Constitucionalidade e da Legalidade*, 2ª edição, Universidade Lusíada Editora, Lisboa, 2007
- CORREIA, Rita, *Ficha Histórica de O Panorama: jornal litterário e instructivo da Sociedade Propagadora dos Conhecimentos Úteis*, Hemeroteca Digital, Lisboa, 2012, artigo disponível em <https://hemerotecadigital.cm->

lisboa.pt/FichasHistoricas/Panorama.pdf, página consultada em 27 de Setembro de 2023

COSTA, António de Almeida, ANJOS, Alfredo Osório dos, *Compêndio de Matemática*, Ministério da Educação Nacional, Lisboa, 1967

COSTA, Francisco Seixas da, *O Acordo Ortográfico tem uma dimensão estratégica*, Público, 13 de Abril de 2008

COSTA, João Manuel Tavares da, *O Ensino do Português entre 1895 e 1974 – Literatura, tradição e autoridade*, Universidade de Coimbra, 2018, pp. 91-94, disponível em [O ensino do Português entre 1895 e 1974.pdf \(uc.pt\)](https://www.ucp.pt/pt/ensino-do-portugues-entre-1895-e-1974), página consultada em 23 de Agosto de 2023

COSTA, José de Faria, ALMEIDA, Francisco Ferreira de, *O chamado ‘novo acordo ortográfico’: um descaso político e jurídico*, Diário de Notícias, de 13-2-2012

COTOVIO, Jorge Ferreira, *O Debate em Torno do Ensino Privado nas Décadas de 50, 60 e 70 do século xx. Um Olhar Particular das Escolas Católicas* (tese de doutoramento em Ciências da Educação – especialidade de História da Educação), Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011, disponível em <https://estudogeral.ucp.pt/handle/10316/18497>, página consultada em 20 de Janeiro de 2023

COUTINHO, Luís Pereira, *Problemas relativos à natureza jurídica das Universidades e das Faculdades*, Lisboa, sd, disponível em <https://www.icjp.pt/content/problemas-relativos-natureza-juridica-das-universidades-e-das-faculdades>, página consultada em 13 de Abril de 2021

CRATO, Nuno, *O «Eduquês» em Discurso Directo – Uma Crítica da Pedagogia Romântica e Construtivista*, 13ª edição, Gradiva, Lisboa, 2011

CRUZ, Guilherme Braga da, *O Essencial sobre a História da Universidade*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2008

- CRUZ, Manuel Braga da (org.), *História da Universidade Católica Portuguesa*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018
- CRUZ, Sebastião, *Textos de Ulpianus que Devem Ser Repensados*, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, Separata do Boletim da Faculdade de Direito (número especial), Coimbra, 1983
- CUNHA, Paulo Ferreira da, *Erasmus, Maquiavel e Moro e a Modernidade: Estilos e Projectos Sociais na Filosofia Política Renascentista*, História – Revista da FLUP, IV Série, vol. 7, Porto, 2017
- CURZIO-MALAPARTE, *Técnica del Golpe de Estado*, Editorial Zig-Zag, Santiago de Chile, 1934
- DAMÁSIO, Manuel de Almeida, *Contributos para a história do ensino superior em Portugal: “o Caso” Universidade Livre e a evolução do ensino superior privado após o 25 de Abril*, Cooperativa de Formação e Animação Cultural, Lisboa, 2007
- DAVID, René, *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*, 2ª edição, Trad. Hermínio A. Carvalho, Editora Meridiano, Lisboa, 1978
- DEANE, Jennifer Kolpacoff, *A History of Medieval Heresy and Inquisition*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Plymouth, 2011
- DEL VECCHIO, Giorgio, *A Verdade na Moral e no Direito* (trad. e pref. Francisco José Veloso), Coleção Scientia Iuridica, Editorial Scientia & ARS Editorial, Livraria Cruz, Braga, sd
- DEL VECCHIO, Giorgio, *Questões Antigas e Novas de Filosofia do Direito*, Scientia Iuridica, tomo VII, nº 36/37, Braga, 1958
- DERSHOWITZ, Alan, *Cancel Culture*, Hot Books, New York, 2020
- DIAS, Frederico Carvalho, *A Implementação da Reforma de Bolonha*, Anais do Clube Militar Naval, vol. CXXXVII, Julho-Setembro 2007, Lisboa, 2007

- DICEY, A. V., *Lectures introductory to the study of the Law of the Constitution*, Macmillan and Co., London, 1885
- DIFUSORA BÍBLICA (Missionários Capuchinhos), *Bíblia Sagrada*, 1ª edição, Lisboa, 1964
- DIPPEL, Horst, *História do Constitucionalismo Moderno: novas perspectivas*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2007
- DIRECÇÃO GERAL DE INSTRUÇÃO SECUNDÁRIA, SUPERIOR E ESPECIAL, DO MINISTÉRIO DO INTERIOR, *Bases para a Unificação da Ortografia que deve ser adoptada nas escolas e publicações oficiais*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1911
- DONÁRIO, Arlindo Alegre, SANTOS, Ricardo Borges dos, *Análise da evolução da procura do ensino superior público e privado, em especial na região de Lisboa*, EDIUAL – Universidade Autónoma Editora, Lisboa, 2009
- D'SILVAS FILHO, *Que se cuidem os defensores do caduco «orgulhosamente sós»....*, disponível em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/artigos/rubricas/acordo/que-se-cuidem-os-defensores-do-caduco-orgulhosamente-sos/1517>, página consultada em 27 de Fevereiro de 2012
- DUARTE, Inês, CASTRO, Ivo e LEIRIA, Isabel Caetano, *A Demanda da Ortografia Portuguesa – Comentário ao Acordo Ortográfico de 1986 e Subsídios para a Compreensão da Questão que se lhe Seguiu*, Edições João Sá da Costa, Lisboa, 1987
- DUARTE, Rui Pinto, *Uma Introdução ao Direito Comparado*, Revista O Direito, ano 138º (2006), IV, separata, Almedina, Coimbra, 2006
- DWORKIN, Ronald, *Justiça para Ouriços* (trad. Pedro Elói Duarte), Almedina, Coimbra, 2012

- ECO, Umberto, MARTINI, Carlo Maria, *Em que crê quem não crê?*, Atlantida Editoriale, SPA (edição portuguesa com a mediação da Agência Literária Eulama), Coimbra, sd
- EMILIANO, António, *O Fim da Ortografia: comentário razoado dos fundamentos técnicos do acordo ortográfico da língua portuguesa [1990]*, Guimarães Editores, Lisboa, 2008
- EMILIANO, António, *Documentos e apontadores sobre o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990*, disponível em <http://www2.fcsh.unl.pt/docentes/aemiliano/AOLP90/>, página consultada em 7 de Maio de 2024
- ENGISCH, Karl, *Logische Studien zur Gesetzesanwendung*, 2. Aufl., Carl Winter – Universitätsverlag, Heidelberg, 1960
- ENGISCH, Karl, *Introdução ao Pensamento Jurídico* (trad. João Baptista Machado), 11ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2014
- ESSLIN, Martin, *O Teatro do Absurdo* (trad. Barbara Heliodora-José Roberto O'Shea), Zahar, Rio de Janeiro, 2018
- EVERETT, Daniel, *Language: The Cultural Tool*, Profile Books, London, 2012
- FÁBRICA, Luís/COLAÇO, Joana, anotação 17ª do artigo 267º, em MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III
- FERGUSON, Adam, *Ensaio sobre a história da sociedade civil* (trad. Eveline Campos Hauck, Pedro Paulo Pimenta, de *An Essay on the History of Civil Society*, de 1767), Editora UNESP, São Paulo, 2019
- FERREIRA, Ângelo Eduardo Rodrigues, *A educação e os desafios de E.G. West para a situação portuguesa*, dissertação de mestrado em Administração e Gestão Pública, disponível no Repositório Institucional da Universidade de Aveiro, em <http://hdl.handle.net/10773/3700>, página consultada em 9 de Fevereiro de 2021

- FERREIRA, Fátima Moura, *Planeamento e Educação nos Anos 60: a emergência do princípio de expansão e descentralização do ensino superior estatal*, em GAMA, Manuel, MENDES, João Ribeiro, XAVIER, Maria Francisca (org.), *Lúcio Craveiro da Silva – Homem de Acção e Pensamento: actas do colóquio, homenagem em 2014*, Universidade do Minho, Braga, 2015
- FERRER, Diogo, *Consciência e Linguagem: Acerca da Crítica Linguística do Sujeito na 1ª Metade do Século XX*, em João CORRÊA-CARDOSO, Maria do Céu FIALHO, *A Linguagem na Pólis*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016
- FERRER-CORREIA, A., *Sobre o Problema das Autonomias Universitárias*, Serviço de Documentação e Publicações, Universidade de Coimbra, 1981
- FIGUEIREDO, Cândido de, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, Livraria Clássica, Lisboa, 1913
- FIOLHAIS, Carlos-FRANCO, José Eduardo, *Os Jesuítas em Portugal e a ciência: continuidades e rupturas (Séculos XVI-XVIII)*, Revista Brotéria, nº 183, Lisboa, 2016
- FISCHER, Claudia Jeanette, *Schiller e Kleist, a propósito de graça*, tese de doutoramento em Teoria da Literatura, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2007
- FITAS, Augusto J. S., *A Revolução Científica do Século XVIII e os Autores Portugueses: Introdução, Difusão, Inovação*, em RAMOS, Francisco Martins, SILVA, Carlos Alberto da, MARUJO, Maria Noémi (coord.), *Homenagem ao Professor Augusto da Silva*, Universidade de Évora – Departamento de Sociologia, Évora, 2000
- FLÜSSER, Vilém, *Língua e realidade*, Imprensa da Universidade de Coimbra e Annablume, Coimbra, 2012
- FRANCE, Anatole, *Le Lys Rouge*, Calman Lévy, Editeur, Paris, 1894
- FRANCISCO (Papa), *Declaração Dignitas Infinita sobre a dignidade humana*, 24, do Dicasterio para a Doutrina da Fé, Roma, 25-3-2024, disponível em

https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_ddf_doc_20240402_dignitas-infinita_po.html, página consultada em 22 de Fevereiro de 2025

FRANCO, António Luciano de Sousa, *Para uma fundamentação da liberdade de ensino*, Revista Direito e Justiça (UCP), vol. IV, Lisboa, 1989-1990

FRANCO, António Luciano de Sousa, em *Prefácio* a Paulo Pulido ADRAÇÃO, *A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1995

FREITAS, Dinamene de, *O Acto Administrativo Inconstitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010

GADAMER, Hans-Georg, *Verdade e Método* (trad. Flávio Paulo Meurer), 3ª edição, Editora Vozes, Petrópolis, 1999

GALINDO, Bruno, *A teoria da constituição no common law – Reflexões teóricas sobre o peculiar constitucionalismo britânico*, Revista de Informação Legislativa, ano 41, nº 164, Brasília, 2004

GALLWAS, Hans-Ullrich, *Der Mißbrauch von Grundrechten*, Duncker & Humblot, Berlin, 1967

GARCIA, Maria da Glória, *Autonomia Universitária e Avaliação da Qualidade do Ensino Universitário*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2008

GARCIA, Maria da Glória/CORTÊS, António, anotação do artigo 266º, em MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III

GEHLEN, Arnold, *Antropologia Filosófica* (trad. Carmen Cienfuegos da edição alemã, de 1986, *Anthropologische und sozialpsychologische Untersuchungen*), Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1993

- GODOY, Miguel Gualano de, *O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transacção da constitucionalidade e o silêncio do Plenário*, Revista Direito e Práxis, vol. 12, nº 2, Rio de Janeiro, 2021
- GOETHE, Johann Wolfgang von, em *Fausto* (trad. Agostinho d'Ornellas), Typographia Franco-Portuguesa, Lisboa, 1867
- GOETHE, Johann Wolfgang von, *Faust. Der Tragödie – erster Teil*, Fundacja Wolne Lektury, Warszawa, s. n., disponível em <https://wolnelektury.pl/>, página consultada em 18 de Julho de 2024
- GOMES, António Ribeiro, *A autonomia das Universidades (Oração de Sapiência proferida no Dia da Universidade, em 30 de Abril de 1989)*, Universidade da Beira Interior, Covilhã, 1989, disponível em https://www.ubi.pt/Ficheiros/Entidades/Oracoes_Sapiencia/Prof_Ribeiro_Gomes.pdf, página consultada em 29 de Dezembro de 2021
- GOMES, Januário – *Assunção fidejussória de dívida: sobre o sentido e o âmbito da vinculação como fiador*, Almedina, Coimbra, 2000
- GOMES, Joaquim Ferreira, *O Marquês de Pombal e as Reformas do Ensino*, Instituto Nacional de Investigação Científica, 2ª edição, Coimbra, 1989
- GONÇALVES, Pedro Costa, *Entidades privadas com poderes públicos*, Almedina, Coimbra, 2008
- GRAÇA-MOURA, Vasco, *Acordo Ortográfico: a perspectiva do desastre*, Alêtheia Editores, Lisboa, 1987
- GRILO, Eduardo Marçal, *Audição Pública de 20 de Setembro de 2006, no Conselho Nacional de Educação*, CNE, 2006
- GROPPALI, Alessandro, *Philosophia do Direito* (trad. Souza Costa), Livraria Clássica Editora, Lisboa, 1910

- GROPPALI, Alessandro, *Introdução ao Estudo do Direito*, 1ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1968
- GUERRA, J. P. Miller, SEDAS-NUNES, Adérito, *A crise da Universidade em Portugal: reflexões e sugestões*, *Análise Social*, Vol. VII, n.º 25/26, Lisboa, 1969
- HÄBERLE, Peter, *El Estado Constitucional* (trad. Héctor Fix-Fierro), 2ª ed., Universidade Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2016
- HUME, David, *Tratado da Natureza Humana* (trad. Serafim da Silva Fontes), Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2016
- HUSSERL, Edmund, *Fenomenologia e antropologia* (trad. J. F. Weber, G. J. Giubilato, A. L. A. Colli, a partir do texto, de 1931, *Phänomenologie und Anthropologie*), *Revista de Filosofia Aurora*, 31 (53), Paraná, 2019
- HART, Herbert L. A., *O Conceito de Direito* (trad. A. Ribeiro Mendes), 4ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2005
- HEIDEGGER, Martin, *Sobre o Humanismo* (trad. Emmanuel Carneiro Leão), Edições Tempo Brasileiro, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1995
- HUMBOLDT, Wilhelm von, *Sobre a escrita alfabética e sua conexão com a construção da língua*, em *Ensaio sobre língua e linguagem* (trad. Hans Theo Harden e Orlene Lúcia de S. Carvalho), Edufu – Editora da Universidade Federal de Uberlândia/MG, Minas Gerais, 2021
- JACOBSEN, J. P., *Paixão de Maria Grubbe* (trad. Maria Franco), Estúdios Cor, Lisboa, 1957
- KAFKA, Franz, *Der Prozeß*, Damnick, Braunschweig, 2015
- KAFKA, Franz, *O Processo* (trad. Gervásio Álvaro), Livros do Brasil, Lisboa, 1969
- KANT, Immanuel, *O Conflito das Faculdades* (trad. Artur Morão), Textos Clássicos de Filosofia, Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2008

- KELSEN, Hans, *Reine Rechtslehre*, Studienausgabe der 1. Auflage 1934, hrsg. u. eingel. von Matthias Jestaedt, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008
- KELSEN, Hans, *Teoria Pura do Direito* (trad. João Baptista Machado), Martins Fontes, São Paulo, 1999
- KIRK, G. S., RAVEN, J. E., SCHOFIELD, M., *Os Filósofos Pré-Socráticos*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1994
- LAGE, Otília, *História Comparada e Método Comparativo Historiográfico: Problemáticas e Propostas*, CITCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura, Espaço e Memória, 2018, p. 62, disponível em [Biblioteca Digital da Faculdade de Letras da Universidade do Porto \(up.pt\)](https://biblioteca.digital.up.pt/), página consultada em 17 de Julho de 2023
- LARENZ, Karl, *Metodologia da Ciência do Direito*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997
- LEITÃO, Henrique, *O Ano Internacional da Astronomia (2009) e o conhecimento de Galileu em Portugal*, Lumen Veritatis – Boletim da Sociedade Científica da Universidade Católica Portuguesa, Ano XVI, nº 1, Lisboa, 2010
- LIÃO, Dvarte Nvnez de, *Origem da Lingoa Portvgvesa*, impresso por Pedro Crasbeeck, Lisboa, MDCVI
- LIÃO, Dvarte Nvnez do, *Orthographia da Lingoa Portvgvesa*, João de Barreira, Impressor del Rei NS, Lisboa, MDLXXVI
- LINHARES, José Manuel Aroso, *Validade comunitária e contextos de realização, anotações ‘em espelho’ sobre a concepção ‘jurisprudencialista’ do sistema*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto, vol. 1, nº 1, Porto, 2012
- LOBO, Andreia, *A procura de um modelo de autonomia e governo para o ensino superior em Portugal*, EDULOG – Fundação Belmiro de Azevedo – 15-3-2023, disponível

em <https://www.edulog.pt/artigos/em-analise/procura-de-um-modelo-de-autonomia-e-governo-para-o-ensino-superior-em-portugal>, página consultada em 4 de Agosto de 2023

LOBO, Andreia, “*Portugal é um país que vive como as crianças*”. Entrevista a Alberto Amaral e João Filipe Queiró sobre o estado do Ensino Superior, EDULOG – Fundação Belmiro de Azevedo – 9-10-2018, disponível em <https://www.edulog.pt/artigos/em-analise/portugal-e-um-pais-que-vive-como-as-criancas>, página consultada em 18 de Fevereiro de 2022

LOBO, Andreia, “*Falta elevar o nível de financiamento e sem isso não se resolvem muitos dos problemas.*” Entrevista a Alberto Amaral e João Filipe Queiró sobre o estado do Ensino Superior, EDULOG – Fundação Belmiro de Azevedo – 24-4-2019, disponível em <https://www.edulog.pt/artigos/em-analise/falta-elevar-o-nivel-de-financiamento-e-sem-isso-nao-se-resolvem-muitos-dos-problemas>, página consultada em 18 de Fevereiro de 2022

LOPES, Pedro Moniz, *Legal Science and Juristenrecht: the Relevancy of Language and Discourse for the Conceptual Distinction*, em LINHARES, J. M. Aroso, GAUDÊNCIO, Ana Margarida, GODINHO, Inês Fernandes, *Jurists’ Law and European Identity*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Instituto Jurídico, Coimbra, 2018

LOURTIE, Pedro, *Quadro Europeu de Qualificações e Acesso às Profissões*, em *O Processo de Bolonha e seus Desenvolvimentos (Actas do Seminário realizado em 23 de Junho de 2008)*, Conselho Nacional de Educação (org.), Lisboa, 2009

LÚCIO, José, MARQUES, Filomena, *A Pobreza em Lisboa na Primeira República*, Seminário ‘Poder e Território’, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2010

- MAÇÃS, Maria Fernanda, voto no *Parecer n° 74/2002*, da Procuradoria Geral da República, disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/861>, página consultada em 28 de Março de 2024
- MACHADO, Antônio Alberto, *Ensino Jurídico e Mudança Social*, Franca: UNESP-FHDSS, São Paulo, 2005
- MACHADO, Fábio Cardoso, *A autonomia do direito e os limites da jurisdição*, em <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/87490/1/A%20autonomia%20do%20Direito%20e%20os%20limites%20da%20Jurisdi%C3%A7%C3%A3o.pdf>, página consultada em 26 de Setembro de 2020
- MACHETE, Rui Chancerelle de, *A execução do acto administrativo*, Revista Direito e Justiça, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 1992
- MAGALHAES, Luiz de, em *Tradicionalismo e Constitucionalismo – Estudos de História e Política Nacional*, Livraria Chardron, de Lello & Irmão, Lda. editores, Porto, 1927
- MANSO, Artur, *Do início do estado novo totalitário ao processo de Bolonha: o que resta da crítica à universidade na década de 1930 protagonizada por Lobo Vilela (1902-1966)*, em Carlinda LEITE e Miguel ZABALZA (Coord.), *Ensino Superior: Inovação e qualidade na docência*, CIIE – Centro de Investigação e Intervenção Educativas, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, Porto, 2012
- MARCOS, Rui de Figueiredo, *As Orações de Sapiência na Universidade e na Faculdade de Direito de Coimbra*, Fundação Eng. António de Almeida, Porto, 2009
- MARTINHO, António Manuel Matoso, *A criação do ensino industrial em Portugal*, Revista Máthesis, 15, Coimbra, 2006
- MARTINS, Carlos Miguel Jorge, *Coimbra 1969-1970/80: Luto Académico, Tradição Coimbrã e Mudança Política*, Dissertação de Mestrado em História, na área de

- especialização em História Contemporânea, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013
- MARINO, Margarida, ANDRÉ, Paula, “*Português Suave*” e “*Arquitectura Doce*”, publicado em *Antologia de ensaios: Laboratório Colaborativo. Dinâmicas urbanas, património e artes. Investigação, ensino e difusão*, Repositório ISCTE-IUL, Lisboa, 2017
- MARTINS, Guilherme d’ Oliveira, *Liberdade de Aprender e Ensinar*, Agência Ecclesia, 2011, disponível em <https://www.aaaedf.pt/news/liberdade-de-aprender-e-ensinar1/>, página consultada em 4 de Março de 2021
- MARTINS, Guilherme d’ Oliveira, recensão a *A Obra de Leonardo Coimbra no Contexto Cultural da Sua Época*” de António Quadros, artigo disponível em <https://www.cnc.pt/a-obra-de-leonardo-coimbra-no-contexto-cultural-da-sua-epoca-de-antonio-quadros/>, página consultada em 22 de Outubro de 2023
- MENDES, João de Castro, *Introdução ao Estudo do Direito*, Pedro Ferreira Artes Gráficas, Lda., 3ª edição, Lisboa, 2010
- MENDONÇA, Alice, *A Problemática do Insucesso Escolar – A Escolaridade Obrigatória no Arquipélago da Madeira em Finais do Século XX (1994-2000)*, Universidade da Madeira, Funchal, 2006, disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/62477664.pdf>, página consultada em 25 de Agosto de 2017
- MERÊA, Paulo, *Como nasceu a Faculdade de Direito*, Boletim da Faculdade de Direito (suplemento XV) – Homenagem ao Doutor José Alberto dos Reis
- MERRELL, Floyd, QUEIROZ, João, *Borges e as categorias lógico-fenomenológicas de Peirce*, Revista Alea, vol. 10, nº 2, Rio de Janeiro, 2008
- MIAILLE, Michel, *Introdução Crítica ao Direito* (trad. Ana Prata), 3ª ed., Editorial Estampa, Lisboa, 2005

- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO DE PORTUGAL, *Breve Evolução Histórica do Sistema Educativo*, Lisboa, 2017, disponível em <https://silo.tips/download/2-breve-evoluao-historica-do-sistema-educativo>, página consultada em 29 de Outubro de 2021
- MIRANDA, Jorge, *A Constituição e a dignidade da pessoa humana*, Didaskalia XXIX, Lisboa, 1999
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, 5ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2003
- MIRANDA, Jorge, *Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais*, Revista O Direito, Ano 138º, IV, Lisboa, 2006
- MIRANDA, Jorge, *Passos da Vida, Passos da Constituição*, Almedina, Coimbra, 2023
- MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002
- MIRANDA, Jorge, *Sobre o governo das Universidades Públicas*, conferência na Universidade do Porto, em 8 de Março de 2012, disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1120-2441.pdf>, página consultada em 11 de Fevereiro de 2021
- MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007
- MIRANDA, Margarida, *A 'Ratio Studiorum' e o desenvolvimento de uma cultura escolar numa Europa moderna*, Revista Humanitas, 63
- MOMMSEN, Theodorus, edição crítica de *Digestorum Seu Pandectarum, Liber Primus*, 1.1.10.1, *Berolini apud Weidmannos*, MCMV (Weidmannsche Buchhandlung, Berlim, 1905)
- MONCADA, Luís Cabral de, *Filosofia do Direito e do Estado*, 2ª edição, 2º vol., Coimbra Editora, Coimbra, 1965

- MONCADA, Luís Cabral de, *O Processo perante a Filosofia do Direito*, texto de 1944, mas publicado como Homenagem ao Doutor José Alberto dos Reis, Suplemento do Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, 1961
- MONCADA, Luiz S. Cabral de, *O Estado Pós-moderno*, Quid Juris, Lisboa, 2018
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, *Os Direitos Fundamentais e a sua Circunstância: Crise e Vinculação Axiológica entre o Estado, a Sociedade e a Comunidade Global*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017
- MONIZ, Gonçalo Canto, CORDEIRO, António M. Rochette, *A Educação e a Rede de Equipamentos Escolares no Estado Novo*, em BRITES, Joana e CORREIA, Luís Miguel (coord.), *Obras Públicas no Estado Novo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2019
- MONTESQUIEU, *O Espírito das Leis* (trad. Cristina Murachco), Martins Fontes, São Paulo, 2000
- MORAIS, Carlos Blanco de, *A Lei-quadro das Entidades Reguladoras e o seu Estatuto de Independência*, in JURISMAT – Revista Jurídica, nº 7, Portimão, 2015
- MOREIRA, Adriano, *O Processo de Bolonha e os seus desenvolvimentos*, (*Actas do Seminário realizado em 23 de Junho de 2008*), Conselho Nacional de Educação, Lisboa, 2009
- MOREIRA, Adriano, *Direito Corporativo*, Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, Lisboa, 1950
- MOREIRA, António Montes, *Dicionário de História Religiosa de Portugal*, vol. IV, Círculo de Leitores e Centro de Estudos de História Religiosa da UCP, Lisboa, 2001
- MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra 1997
- MOREIRA, Vital, *A Singularidade da Escola Pública*, Público, 12 de Julho de 2005

- MOREIRA, Vital, *Uma revolução no ensino superior?*, Público, 19 de Dezembro de 2006
- MOREIRA, Vital, MAÇÃS, Fernanda, *Autoridades Reguladoras Independentes: estudo e projecto de lei-quadro*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003
- MORIN, Edgar, *A Cabeça Bem Feita: Repensar a Reforma, Reformar o Pensamento*, tradução de Eloá Jacobina, Bertrand Brasil, 8ª edição, Rio de Janeiro, 2003
- NABAIS, José Casalta, *Considerações sobre a Autonomia Financeira das Universidades Portuguesas*, em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Ferrer Correia, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, número especial, Coimbra, 1991
- NEVES, António Castanheira, *O papel do jurista no nosso tempo*, em *Digesta, Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros*, vol. 1º, Coimbra Editora, Coimbra, 1995
- NEVES, António Castanheira, *A Revolução e o Direito*, em *Digesta...*, vol. 1º
- NEVES, António Castanheira, *O Direito como alternativa humana*, em *Digesta...*, vol. 1º
- NEVES, António Castanheira, *Breves Reflexões Críticas sobre um Projecto de 'Estatuto da Carreira Docente'*, em *Digesta...*, vol. 2º
- NEVES, António Castanheira, *Fontes do Direito*, em *Digesta...*, vol. 2º
- NEVES, António Castanheira, *A redução política do pensamento metodológico-jurídico*, em *Digesta...*, vol. 2º
- NEVES, António Castanheira, *Escola do Direito Livre*, em *Digesta...*, vol. 2º
- NEVES, António Castanheira, *O Direito como Validade: a Validade como Categoria Jurisprudencialista*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, v. 34, nº 2, Fortaleza, 2013
- NEVES, António Castanheira, *Uma reconstituição do sentido do direito – na sua autonomia, nos seus limites, nas suas alternativas*, Aula na Universidade

Lusófona, em Lisboa, em 21 de Abril de 2012, disponível em <https://recil.ulusofona.pt/server/api/core/bitstreams/9ce68305-b0de-4a59-ae00-e726cd1e6357/content>, página consultada em 8 de Novembro de 2020

- NEVES, António Castanheira, *Entre o “legislador”, a “sociedade” e o “juiz”, ou entre “sistema”, “função” e “problema” – os modelos actualmente alternativos da realização jurisdicional do Direito*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXXIV, Coimbra, 1998
- NEVES, Fernando Santos (org.), *Quem tem medo da Declaração de Bolonha? A ‘Declaração de Bolonha’ e o Ensino Superior em Portugal*, Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa, 2005
- NERY, Isabel, *Cerco ao Parlamento. Quando a Assembleia Constituinte e a Democracia foram tomadas de assalto*, Dom Quixote, Lisboa, 2023
- NIETZSCHE, Friedrich, *Genealogia da moral: uma polémica* (trad. Paulo César de Souza), Companhia das Letras, São Paulo, 2009
- NIETZSCHE, Friedrich, *Zur Genealogie der Moral. Eine Streitschrift.*, Verlag von C. G. Naumann, Leipzig, 1887, e Verlag von C. G. Naumann, Leipzig, 1892
- NIETZSCHE, Friedrich, *Sobre Verdade e Mentira no Sentido Extra-moral (1873)* (trad. Rubens Rodrigues Torres Filho), em *Obras Incompletas*, 4ª edição, Nova Cultural, São Paulo, 1987
- NOGUEIRA, Alberto Franco, entrevista à Revista Jurídica *Ex Novo*, nº 2/3, Círculo de Estudos Científicos da Universidade Livre, Lisboa, 1983
- NOVAIS, Jorge Reis, *A Dignidade da Pessoa Humana*, vol. I, *Dignidade e Direitos Fundamentais*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2015
- NOVAIS, Jorge Reis, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3ª ed., AAFDL Editora, Lisboa, 2021

- NOVAIS, Jorge Reis, *Limites dos direitos fundamentais: fundamento, justificação e controlo*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2023
- NOVAIS, Jorge Reis, *Manual de Direitos Fundamentais*, AAFDL Editora, Lisboa, 2024
- NÓVOA, António, *Professores – Imagens do Futuro Presente*, EDUCA – Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2006
- NÓVOA, António, BANDEIRA, Filomena, *Evidentemente. Histórias da Educação*, Edições Asa, Porto, 2005
- Ó, Jorge Ramos do, *Ensino liceal (1836-1975)*, em *O Estado e a Educação em Portugal -- Sécs. XVIII a XX (Vol. I)*, Edição da Secretaria-Geral do Ministério da Educação, Lisboa, 2009
- OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 1984
- OLIVEIRA, Pedro, *RJIES: que caminho de mudança?*, Le Monde diplomatique, edição de Março de 2023, disponível em <https://pt.mondediplo.com/2023/03/rjies-que-caminho-de-mudanca.html>, página consultada em 3 de Abril de 2023
- ORLANDI, Eni P., *A Língua Brasileira*, Revista Ciência e Cultura, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, vol. 57, nº 2, Abril-Junho, São Paulo, 2005
- ORTEGA, Manuel Segura, *El movimiento del Derecho libre*, Anuario de Filosofía del Derecho X, Madrid, 1993
- ORWELL, George, *1984* (trad. Paulo Santa-Rita, pref. Álvaro Ribeiro), Ulisseia, Lisboa, 1955
- OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2013
- PAIXÃO, Márcio Petrocelli, *Aspectos do conceito de justiça em Aristóteles – um ensaio sobre Ética a Nicômacos V*, em *Fenomenologia e Direito*, Cadernos da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região, vol. 9, nº 1, Rio de Janeiro, 2018

- PALMA, Albertina Pereira Cavaco da, *A reestruturação do ensino superior em Portugal no âmbito do processo de Bolonha (1999-2010): os mediadores, os fóruns e a edição de um referencial para o ensino superior*, tese de doutoramento em Educação (Administração e Política Educacional), Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019, disponível em <http://hdl.handle.net/10451/38763>, página consultada em 19 de Setembro de 2020
- PALMA, Dieli Vesaro, BASTOS, Neusa Barbosa, *As ideias linguísticas de Duarte Nunes do Leão: contribuições à gramaticografia em língua portuguesa*, Confluência – Revista do Instituto de Língua Portuguesa do Liceu Literário Português, nº 53 (2º semestre), Rio de Janeiro, 2017
- PALMA, Nuno, *Falsificar a História, versão Irene Flunser Pimentel*, 2022, disponível em <https://nunopgpalma.wordpress.com/2022/09/16/falsificar-a-historia-versao-irene-flunser-pimentel/>, página consultada em 24 de Julho de 2023
- PALMA, Nuno, *Terá o Estado Novo deixado um país de analfabetos?*, 2018, disponível em https://eco.sapo.pt/opiniaio/tera-o-estado-novo-deixado-um-pais-de-analfabetos/?doing_wp_cron=1696228450.3702929019927978515625, página consultada em 24 de Julho de 2023
- PATRÍCIO, Manuel Ferreira, *A Pedagogia de Leonardo Coimbra – teoria e prática*, tomo I, Universidade de Évora, Évora, 1983
- PATRÍCIO, Manuel Ferreira, *As repercussões das filosofias do totalitarismo na educação*, em Francisco MARTINS RAMOS, Carlos Alberto da SILVA, Maria Noémi MARUJO (coord.), *Homenagem ao Professor Augusto da Silva*, Universidade de Évora – Departamento de Sociologia, Évora, 2000
- PATRÍCIO, Manuel Ferreira, apresentação de *Compêndio Histórico da Universidade de Coimbra*, de MARQUÊS DE POMBAL e JUNTA DE PROVIDÊNCIA LITERÁRIA, introdução e coordenação de José Eduardo Franco e Sara Marques Pereira, Campo das Letras – Editores, SA, Porto, 2008

- PEIRCE, Charles Sanders, *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, vols. 1–6, Charles Hartshorne and Paul Weiss (eds.), Harvard University Press, Cambridge, MA, 1958
- PENHA-GONÇALVES, Augusto, *Abuso do direito*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 41, Vol. II, Lisboa, 1981
- PEREIRA, Armando Gonçalves, *Discurso em 50 anos depois – Ciclo Comemorativo do Cinquentenário do Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras*, Cadernos do ISCEF, 1964
- PEREIRA, Maria Helena da Rocha, *Estudos sobre língua e literatura portuguesas*, em Obras Completas 9, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020
- PEREIRA, Maria Helena da Rocha, *Recensões críticas, notícias e comentários*, em Obras Completas 10, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2022
- PESSOA, Fernando, *Nevoeiro*, em *Mensagem*, 10ª ed., Edições Ática, Lisboa, 1972
- PESSOA, Fernando, *O Interregno: Defeza e Justificação da Dictadura Militar em Portugal*, Núcleo de Acção Nacional, Lisboa, 1928
- PESSOA, Fernando, em *Pessoa Inédito* (Orientação, coordenação e prefácio de LOPES, Teresa Rita), Livros Horizonte, Lisboa, 2009
- PESSOA-VAZ, Alexandre Mário, *Da Crise da Justiça em Portugal – Os Grandes Paradoxos da Política Judiciária nos Últimos Cinquenta Anos*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 46 (3), Lisboa, 1986
- PINTASSILGO, Joaquim, *Universidades Populares*, em Maria Fernanda ROLLO (Coord.), *Dicionário de História da I República e do Republicanismo* (Vol. III), Lisboa, Assembleia da República, 2014
- PINTO, Ana Catarina, *A esquerda republicana e a questão religiosa (1919-1926)*, em António Matos Ferreira (coord.), *Religião, Sociedade, Estado: 100 anos de*

- Separação* – Vol. 1, Universidade Católica Portuguesa, Centro de Estudos de História Religiosa, Lisboa, 2021
- PINTO, Artur (coord.), *100 dias que Abalaram o Regime – A Crise Académica de 1962*, Edições Tinta-da-China, Lisboa, 2012
- PINTO, Francisco de Paula Leite, *Essa palavra “Universidade”!*, *Análise Social*, Vol. 6, 20/21, Lisboa, 1968
- PINTO, Jaime Nogueira, *Bárbaros e Iluminados*, Dom Quixote, Lisboa, 2017
- PINTO, Mário, *Origem e razão das Universidades Católicas*, em *História da Universidade Católica Portuguesa*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018
- PINTO, Mário, *Estado e Sociedade: Estado Arbitrário ou Estado Subsidiário*, *Revista Interdisciplinar sobre o Desenvolvimento Humano*, nº 1, Vila Nova de Gaia, 2010
- PINTO, Mário, *Sobre a liberdade de escolha da escola, em Portugal*, *Revista Humanística e Teologia*, v. 30, nº 2, Porto, 2009
- PINTO, Mário, *Sobre os direitos fundamentais de educação: Crítica ao monopólio estatal na rede escolar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2008
- PINTO, Mário, *O mistério da morte e da vida*, Público, 16-4-2001
- PINTO, Paulo Jorge de Sousa, *Os cinco pecados mortais anti-acordo ortográfico (servidos em bandeja de História)*, *Revista Brotéria*, nº 177, Lisboa, 2013
- PIRES, Alex Sander Xavier, *Justiça na Perspectiva Kelseniana*, Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 2013
- PIRES, Eliane Cristine Raab, *A língua inglesa: uma referência na sociedade da globalização*, Instituto Politécnico de Bragança, Bragança, 2002
- PIRES, Francisco Lucas, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Almedina, Coimbra, 1997

- PIRES, Francisco Lucas, *O Problema da Constituição*, Separata do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra, 1970
- PIRES, Francisco Lucas, *Teoria da Constituição de 1976: a transição dualista*, Tese de doutoramento em Direito (Ciências Jurídico-Políticas) apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1988
- PLATÃO, *A República* (trad., intr. e notas Maria Helena da Rocha Pereira), 15ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2017
- PORTOCARRERO, Maria Luísa, *Da Crítica Hermenêutica à Metafísica da Subjectividade: a Importância de Gadamer e Ricoeur para Repensar a Linguagem da Pólis*, em CORRÊA-CARDOSO, João, FIALHO, Maria do Céu, *A Linguagem na Pólis*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016
- PÓVOAS, Sebastião, voto no *Acórdão STJ, de 16-6-2015*, Proc. nº 7/15.3YFLSB, disponível em [Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça \(dgsi.pt\)](https://dgsi.pt/), página consultada em 12 de Agosto de 2023
- PROENÇA, Maria Cândida, *O ideal educativo republicano: a escola laica*, Revista Povos e Culturas (16), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2012
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues, *A Teoria do “Desvio de Poder” em Direito Administrativo*, Boletim da Faculdade de Direito (Suplemento ao vol. XVI) da Universidade de Coimbra, 1942
- QUEIRÓ, João Filipe, *O Ensino Superior em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2017
- QUEIRÓS, Eça de, *Os Maias*, vol. II, Lello e Irmão Editores, Porto, 1946
- RALHA, Alberto, *As Universidades portuguesas, em face dos diferentes tipos institucionais de Universidade*, *Análise social*, vol. 6, nº 20/21, Lisboa, 1968

- RAMOS, Rui, *Culturas da alfabetização e culturas do analfabetismo em Portugal: uma introdução à História da Alfabetização no Portugal contemporâneo*, Análise Social, vol. XXIV (103-104), Lisboa, 1988
- RAMOS, Rui (coord.), Bernardo VASCONCELOS E SOUSA, Nuno Gonçalo MONTEIRO, *História de Portugal*, 1ª edição nas Publicações Dom Quixote (11ª edição da obra), Alfragide, 2021
- RATZINGER, Joseph, *Introdução ao Cristianismo*, Principia, São João do Estoril, 2006
- RAWLS, John, *Uma Teoria da Justiça* (trad. Almiro Pisetta, Lenita M. R. Esteves), Martins Fontes, São Paulo, 1997
- REZOLA, Maria Inácia, *"Antes da ordem do dia": a revolução na Assembleia Constituinte*, Revista Língua-lugar, nº 3, Junho, Escola Superior de Comunicação Social, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2021
- RIBEIRO, Álvaro, *Escola Formal*, Guimarães Editora, Lisboa, 1958
- RIBEIRO, Álvaro, *Razão Animada*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 2009
- RIBEIRO, Álvaro, *Uma Coisa que Pensa*, Editora Pax, Braga, 1971
- RIBEIRO, Gabriel Mithá, *A Pedagogia da Avestruz: testemunho de um professor*, Gradiva, Lisboa, 2003
- ROCHA, Acílio da Silva Estanqueiro, *A Universidade, entre autonomia e heteronomia*, Scientia Iuridica, tomo LXI, nº 328, Braga, 2012
- RODRIGUES, Graça Almeida, *Breve História da Censura Literária em Portugal*, Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, Lisboa, 1980
- ROSA, António Machuco, *O Conceito de Continuidade em Charles S. Peirce*, Fundação Calouste Gulbenkian-Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa, 2003

- ROSA, António Machuco, *O signo como substituição: da semiótica de Peirce a uma teoria morfogenética do simbólico*, Eikon: Journal on Semiotics and Culture, Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2018
- ROZNAI, Yaniv, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford University Press, Oxford, 2017
- RÜTHERS, Bernd, *Erfahrungen der Rechtsentwicklung nach mehrfachen Systemwechseln*, em *The EU as the Paradigm of Future European Statehood*, New Europe College, Bucureste, 2007
- SÁ, Patrícia Moura e, *Alguns marcos do movimento da qualidade na administração pública em Portugal Que sinais para o futuro?*, TMQ – Techniques, Methodologies and Quality – Número Especial 10 anos – Qualidade no Futuro, Edições Sílabo, Lisboa, 2019
- SAMPAIO, Rebecca Demicheli, *Linguagem, Cognição e Cultura: a Hipótese Sapir-Whorf*, Cadernos do Instituto de Letras, nº 56, Porto Alegre, 2018
- SANDULLI, Aldo M., *Manuale de Diritto Amministrativo*, vol. I, 14ª edição, Jovene, Napoli, 1984
- SANTOS, António Carlos dos, *Entidades administrativas independentes de regulação económica e financeira: a experiência portuguesa (polic)*, Lisboa, sd
- SANTOS, Boaventura Sousa, *A Universidade no século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade*, Revista Educação, Sociedade & Culturas, nº 23, Centro de Investigação e Intervenção Educativas (CIIE) da Universidade do Porto, Porto, 2005
- SANTOS, Boaventura Sousa, *Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?*, Revista Crítica de Ciências Sociais (RCCS), Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, nº 54, Coimbra 1999

- SANTOS, Boaventura Sousa, *Reinventar a Democracia*, Cadernos Democráticos, Fundação Mário Soares e Gradiva Publicações, Lda., 2ª ed., Lisboa, 2002
- SANTOS, Boaventura Sousa de, *Renovar a teoria critica e reinventar a emancipação social* (trad. Mouzar Benedito de *Renovar la teoria critica y reinventar la emancipación social*), Boitempo Editorial, São Paulo, 2007
- SANTOS, Delfim, *Prefácio* a HESSE, Hermann, *Ele e o Outro* (trad. Manuela de Sousa Marques), 1ª ed., Guimarães Editores, Lisboa, 1952
- SARAIVA, José H., *A Missão da Mocidade Portuguesa no Futuro do Estado*, IV Congresso da União Nacional – 1ª secção – Resumos das Comunicações, Lisboa, 1956
- SARAIVA, José H., *Apostilha Crítica ao Projecto de Código Civil*, Revista da Ordem dos Advogados, ano 27, nº 1-4, Lisboa, 1967
- SARAIVA, José Hermano, em TEODORO, António (org.), *As Políticas de Educação...*
- SARDICA, José Miguel, *Portugal Contemporâneo: Estudos de História*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013
- SCHILLER, Friedrich, *Die Götter Griechenlands*, de 1788, Friedrich Schiller Archiv, disponível em <https://www.friedrich-schiller-archiv.de/gedichte-schillers/highlights/die-goetter-griechenlands/>, página consultada em 7 de Março de 2021
- SEBASTIÃO, João, CORREIA, Sónia Vladimira, *A democratização do ensino em Portugal*, sd, p. 3, n. 4, artigo disponível em [\(PDF\) A Democratização do Ensino em Portugal \(researchgate.net\)](#), página consultada em 21 de Dezembro de 2017
- SERRA, Adriano Vaz, *Os actos emulativos no Direito Romano*, Revista de Direito Civil Contemporâneo, vol. 21, ano 6, São Paulo, 2019
- SERRA, Catarina, *O Novo Modelo aplicável às Universidades e às Escolas – As Fundações Públicas com regime de Direito Privado: regime jurídico*

desconhecido... ou simplesmente temido?, Themis – Revista da Faculdade de Direito da UNL, separata, Ano IX, nº17, Lisboa, 2009

SERRA, Pedro Miguel Coelho, *Os saneamentos políticos no ensino (1974-1976)* (Dissertação de Mestrado em História Contemporânea), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2008, disponível em https://run.unl.pt/bitstream/10362/117425/1/Serra_os%20saneamentos%20pol%C3%ADticos.pdf, página consultada em 1 de Novembro de 2023

SERRÃO, Joaquim Veríssimo, *O Marquês de Pombal: o homem, o diplomata e o estadista*, 2ª ed., Lisboa, 1987

SCHÖNBERG, Arnold, *Harmonia* (trad. Marden Maluf), Editora UNESP, São Paulo, 1999

SHAFFER, Gregory C., POLLACK, Mark A., *Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance*, Legal Studies Research Paper Series, Research Paper nº 09-23, University of Minnesota Law School 2010

SILVA, Armando B. Malheiro da, *Os Católicos e a «República Nova» (1917-1918): da «questão religiosa» à mitologia nacional*, Separata de *Lusitania Sacra*, 2ª série (8/9), 1996

SILVA, Armando B. Malheiro da, *Sidonismo e Igreja Católica. Para uma sinopse das relações entre a “República Nova” e o Vaticano (1918)*, em MARQUES, Maria Alegria Fernandes, AMARAL, Luís Carlos (coord.), *Igreja e República: mito(s) e história(s): actas do VI Encontro Cultural de São Cristóvão de Lafões*, São Cristóvão de Lafões: Associação dos Amigos do Mosteiro, 2011

SILVA, Carlos Manique da, *Discursos Proferidos pelo Rei D. Pedro V nas Sessões Solenes de Atribuição de Prémios na Escola Real de Mafra (1858-1860)*, Hist. Educ. (Online), vol. 22, nº 56, Set./Dez. 2018, artigo disponível em

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-3459/82160>, página consultada em 15 de Março de 2022

SILVA, David José de Caldas Baptista da, *Entre a Língua e a Lei: legitimidade e limites da acção do Estado em matéria de legiferação ortográfica*, tese de doutoramento em Ciência Política, ISCSP, Lisboa, 2021

SILVA, Elsa Costa e, *Fundações no superior só para escolas ricas*, Diário de Notícias, 23-7-2007

SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 25ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2005

SILVA, Vasco Pereira da, *"Todos diferentes, todos iguais". Breves considerações acerca da Natureza Jurídica dos Direitos Fundamentais*, Revista Direito e Justiça, 3 (Especial), Estudos dedicados ao Professor Doutor Luís Alberto Carvalho Fernandes, Lisboa, 2011

SIMÕES, João Gaspar, *Ensaio sobre a Criação do Romance*, Editora Educação Nacional, Porto, 1944

SIMÕES, Tânia Cardoso, *Entidades Reguladoras: um ano de lei-quadro*, Revista de Concorrência e Regulação, Ano V, nº 17, Almedina, Coimbra, 2014

SOARES, Rogério Ehrhardt, *Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LVII, Coimbra, 1981

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *A Natureza Jurídica da Universidade no Direito Português*, Publicações Europa-América, Lisboa, 1992

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Editora Lex, Lisboa, 2000

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Lex, Lisboa, 1999

- SOUSA, Marcelo Rebelo de, *O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional*, s. n., Lisboa, 1988
- STARK, Rodney, *O Triunfo do Ocidente – A verdadeira história de uma vitória fundada na Razão, Ciência e Liberdade* (trad. Rui Santana Brito de *How The West Won – The Neglected Story of the Triumph of Modernity*), 1ª ed., Guerra e Paz Editores, Lisboa, 2014
- STEINER, George, *Extraterritorial: A Literatura e a Revolução da Linguagem* (trad. Júlio Castañon Guimarães), Editora Schwarcz, São Paulo, 1990
- STERBINI, Cesare, em Gioachino ROSSINI, *Il barbiere di Siviglia, partitura, edizione critica a cura di Alberto ZEDDA*, Casa Ricordi, Milano, 1969
- TAVARES, Rui, *O significado de não-acordo*, Público, 9 de Abril de 2008
- TEODORO, António (org.), *As Políticas de Educação em Discurso Directo – 1955-1995*, Ministério da Educação – Instituto de Inovação Educacional, Lisboa, 2002
- TEODORO, António, *O Fim do Isolacionismo – da participação de Portugal no Plano Marshall ao Projecto Regional do Mediterrâneo*, Revista de Humanidades e Tecnologias, 3, Lisboa, 2000
- TORGAL, Luís Reis, VARGUES, Isabel Nobre, *O liberalismo e a instrução pública em Portugal – Anais do II Encontro Ibérico de História da Educação* (Zamora, 7-10 de Junho de 1995)
- TWAIN, Mark, *Following the Equator. A Journey Around the World*, American Publishing, Hartford, Doubleday & McClure, New York, 1897
- VALADA, Francisco Miguel, *Demanda, Deriva, Desastre – os três dês do Acordo Ortográfico*, Textiverso, Leiria, 2009
- VALENTE, Vasco Pulido, *Comemorações da República*, em Público, 2-10-2010
- VALENTE, Vasco Pulido, *Revoluções: A «República Velha» (ensaio de interpretação política)*, Análise social, vol. XXII (115), Lisboa, 1992

- VASCONCELLOS, António de Sena Faria de, *Uma escola nova na Bélgica (Une école nouvelle en Belgique*, no original, trad. Carlos Meireles-Coelho, Ana Cotovio e Lúcia Ferreira), 1.^a ed., UA Editora, Aveiro, 2015
- VAZ, Manuel Afonso, *O conceito de lei na Constituição Portuguesa — uma perspectiva de reflexão*, Revista Direito e Justiça, 1988
- VENÂNCIO, Fernando, *Acordo Ortográfico – Visita guiada ao reino da falácia*, disponível em Ciberdúvidas da Língua Portuguesa, <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/artigos/rubricas/acordo/acordo-ortografico-visita-guiada-ao-reino-da-falacia/2383>, página consultada em 19 de Maio de 2024
- VICENTE, Dário Moura, *Direito Comparado – Vol. I*, 5.^a edição revista e actualizada, Almedina, Coimbra, 2022
- VIEIRA, Maria do Carmo, *O Ensino do Português*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2010
- VIEIRA, Maria do Carmo, *A Polémica Ortográfica*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2017, disponível em <https://ffms.pt/pt-pt/atualmentes/polemica-ortografica>, página consultada em 6 de Junho de 2024
- VILLEY, Michel, *O direito e os direitos humanos* (trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão, a partir de texto publicado por PUF, *Le droit et les droits de l'homme*, de 1983), 1.^a ed., Martins Fontes, São Paulo, 2007
- VITORINO, Orlando, *Refutação da Filosofia Triunfante*, Editora Teoremas, Lisboa, 1976
- WHEELER, Douglas L., *A Primeira República Portuguesa e a história*, Revista Análise Social, vol. XIV (56), 1978-4.º
- WÜRTENBERGER, Thomas, *Die institutionelle Akkreditierung privater Hochschulen durch den Wissenschaftsrat: Probleme demokratischer Legitimation und rechtsstaatlich*, Ordnung der Wissenschaft 4, Universität Freiburg, Freiburg,

2020, pp. 215-232, artigo disponível em [00 04 Deckblatt \(ordnungswissenschaft.de\)](https://www.0004-deckblatt-ordnungswissenschaft.de), página consultada em 29 de Julho de 2023

ZENHA, Francisco Salgado, *A Constituição, o Juiz e a Liberdade Individual*, Revista da Ordem dos Advogados, ano 32, vol. I, Lisboa, 1972

Jurisprudência referida

(as fontes são identificadas no local onde as referências são feitas; os documentos sem menção da fonte provêm da página electrónica do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça do Ministério da Justiça – Bases Jurídico-Documentais, disponível em <https://www.dgsi.pt/>)

I.

Parecer nº 9/79, da Comissão Constitucional

Acórdão Tribunal Constitucional nº 11/83

Acórdão Tribunal Constitucional nº 38/84

Acórdão Tribunal Constitucional nº 266/87

Acórdão Tribunal Constitucional nº 83/1991

Acórdão Tribunal Constitucional nº 220/92

Acórdão Tribunal Constitucional nº 869/96

Acórdão Tribunal Constitucional nº 638/98

Acórdão Tribunal Constitucional nº 329/99

Acórdão Tribunal Constitucional nº 580/99

Acórdão Tribunal Constitucional nº 351/2008

Acórdão Tribunal Constitucional nº 491/2008

Acórdão Tribunal Constitucional nº 413/2014

Acórdão Tribunal Constitucional nº 90/2019

II.

Acórdão Supremo Tribunal de Justiça, nº 8251, de 4-4-1986

Acórdão Supremo Tribunal de Justiça (1ª secção), Proc. nº 296/11.2TBAMR.G1.S1

Acórdão Supremo Tribunal de Justiça, de 16-6-2015, Proc. nº 7/15.3YFLSB

Acórdão Supremo Tribunal de Justiça nº 10/2015

Acórdão Supremo Tribunal de Justiça, 26-11-2019 (Proc. nº 1320/17.OT8CBR.C1-A.S1)

III.

Acórdão Supremo Tribunal Administrativo de 19-12-2001 (Proc. nº 47078)

Acórdão Supremo Tribunal Administrativo de 14-05-2002 (Proc. nº 048008)

Acórdão Supremo Tribunal Administrativo, 2-4-2003, Proc. nº 932/02 (3ª subsecção CA)

Acórdão Supremo Tribunal Administrativo de 18-3-2003 (Proc. nº 47929)

Acórdão Supremo Tribunal Administrativo de 18-05-2004 (Proc. nº 047932 – Pleno)

IV.

Acórdão Tribunal da Relação de Coimbra, proc. nº 747/19.8T8CNT.C1

Acórdão Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. nº 69/20.1T9TBU.C2

Acórdão Tribunal da Relação de Guimarães, 1700/17.1IPBBRG.G1

Acórdão Tribunal da Relação de Lisboa nº 28971

Acórdão Tribunal da Relação de Lisboa, 1671/2007-8

Acórdão Tribunal da Relação do Porto, 751/19.6PEGDM.P1

Acórdão Tribunal da Relação do Porto (3ª secção), nº 947/19.0T8PVZ-A.P1

V.

Parecer Procuradoria Geral da República, nº 74/2002

VI.

Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades, de 13.6.1958 (Proc. nº 9/56)

Diversas páginas electrónicas consultadas

(não se apresentam as que já constam acima, nem as de jurisprudência)

Páginas institucionais portuguesas sobre educação

A3ES

<https://www.a3es.pt/sites/default/files/Manual%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>

https://www.a3es.pt/sites/default/files/Gui%C3%A3o_AACEF%202017-22.pdf

<https://www.a3es.pt/pt/acreditacao-e-auditoria/guioes-e-procedimentos/avaliacao/acreditacao-de-ciclos-de-estudos-em-funcionamento>

https://www.a3es.pt/sites/default/files/Gui%C3%A3o_AACEF%202018-2023_PT_V1.0.pdf

<https://www.a3es.pt/pt/acreditacao-e-auditoria/resultados-dos-processos-de-acreditacao>

<https://www.a3es.pt/pt/acreditacao-e-auditoria/peritos>

Fundação para a Ciência e a Tecnologia

<https://www.fct.pt/>

Ministério da Educação de Portugal

<http://193.137.22.223/pt/patrimonio-educativo/repositorio-digital-da-historia-da-educacao/>

Outras páginas institucionais sobre educação

1. Internacionais

EHEA – European Higher Education Area

https://ehea.info/page-full_members

ENQA – *European Network for Quality Assurance in Higher Education*, designada, desde 2004, *European Association for Quality Assurance in Higher Education*

https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

http://ecahe.eu/w/index.php/Standards_and_Guidelines_for_Quality_Assurance_in_the_European_Higher_Education_Area

https://enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

Eurydice

<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/pt-pt/national-education-systems/portugal/garantia-de-qualidade-na-educacao-pre-escolar-e-escolar>

Magna Charta Observatory

[Signatory Universities — Observatory Magna Charta Universitatum](#)

Programa ERASMUS

<https://erasmus-plus.ec.europa.eu/pt-pt/about-erasmus/history-funding-and-future>

2. Estrangeiras

Alemanha

[Herzlich willkommen bei der Stiftung Akkreditierungsrat | Stiftung Akkreditierungsrat](#)

[GG - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland \(gesetze-im-internet.de\)](#)

<https://www.das-richtige-studieren.de/vor-dem-studium/uni-wiki/akkreditierung/>

https://www.wissenschaftsrat.de/DE/Aufgabenfelder/Akkreditierungen/akkreditierungen_node.html

[00_04__Deckblatt \(ordnungderwissenschaft.de\)](#)

Áustria

[Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung \(bmbwf.gv.at\)](#)

[AQ Austria - Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria](#)

[RIS - Bundes-Verfassungsgesetz - Bundesrecht konsolidiert, Fassung vom 30.05.2023
\(bka.gv.at\)](#)

Bélgica — Federação Valónia-Bruxelas

[Agence pour l'evaluation de la qualite de l'enseignement superieur \(aeqes.be\)](#)

https://www.aeqes.be/actualites_details.cfm?news_id=244

Bélgica – Flandres

<https://www.nvao.net/nl>

Brasil

<http://portal.mec.gov.br/instituicoes-credenciadas>

https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Lei_10861_140404.pdf

<https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/ensino-superior/2020/10/4884255-mais-de-65-milhoes-de-universitarios-sao-de-instituicoes-particulares.html>

[Constituição da República Federativa do Brasil \(senado.leg.br\)](#)

Dinamarca

[Akkrediteringsloven \(retsinformation.dk\)](#)

[Bekendtgørelse om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner og
godkendelse af nye videregående uddannelser under Kulturministeriet
\(retsinformation.dk\)](#)

[Akkrediteringsbekendtgørelsen \(retsinformation.dk\)](#)

Espanha

<https://www.aneca.es/>

Estados Unidos da América

<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ous/international/usnei/us/edlite-accreditation.html>

<https://sr.ithaka.org/publications/quality-assurance-in-u-s-higher-education/>

<https://www.neasc.org/faq>

<https://www.accreditedschoolsonline.org/accreditation/regional/>

<https://www.nyu.edu/academics/accreditation-authorization-assessment/accreditation.html>

[An Overview of authorization and quality assurance of higher education institutions; Background paper prepared for the 2017/8 Global education monitoring report, Accountability in education: meeting our commitments; 2017 - 259561eng.pdf \(unesco.org\)](#)

<https://www.necche.org/>

<https://www.chea.org/about-chea>

<https://www.accreditedschoolsonline.org/resources/history-college-accreditation/>

<https://www.chea.org/council-section-legal-education-and-admissions-bar-american-bar-association>

<https://www.aamc.org/services/first-for-financial-aid-officers/lcme-accreditation>

[U.S. Senate: Constitution of the United States](#)

[accred-postsec.doc \(live.com\)](#)

<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ous/international/usnei/us/edlite-accreditation.html>

França

[Accueil | Hcéres \(hceres.fr\)](#)

[Les textes officiels : le Bulletin officiel de l'éducation nationale, Journal officiel, le code de l'éducation, et le Journal officiel de l'Union européenne | Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse](#)

[Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](#)

[Légifrance - Le service public de la diffusion du droit \(legifrance.gouv.fr\)](#)

[Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche : rapport au Pres | vie-publique.fr](#)

Inglaterra

[Home - Office for Students](#)

<https://privycouncil.independent.gov.uk/>

<https://www.qaa.ac.uk//en/home>

Itália

[ANVUR – Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca – Tutto quello che riguarda la valutazione del sistema universitario e della ricerca in Italia](#)

<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>

Suíça

<https://aaq.ch/>

<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/691/fr>

Páginas informativas

1. Comunicação Social

Independent

[Raif Badawi: Arábia Saudita açoitou publicamente blogueiro liberal e ativista acusado de 'insultar o Islã' | O Independente | O Independente](#)

Jornal de Negócios

https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/cnaves_diz_que_nao_tinha_competencia_para_propor_encerramento_da_uni

Jornal Notícias Viriato

<https://noticiasviriato.pt/min-da-educacao-chumba-alunos-de-excelencia-por-2-anos-pai-defende-a-liberdade-educativa-em-tribunal/?replytocom=233>

Rádio Observador

<https://observador.pt/programas/contra-corrente/o-wokismo-ameaca-destruir-as-nossas-universidades/>

Jornal Público

<https://www.publico.pt/2022/12/07/sociedade/noticia/mp-arquiva-processo-alunos-famalia-proibidos-frequentar-cidadania-2030663>

RTP

[Comunicado de Costa Gomes sobre o 25 de Novembro – RTP Arquivos](#)
[undefined \(rtp.pt\)](#)

Jornal Sol

<https://sol.sapo.pt/2021/09/19/livros-queimados-um-desejo-de-reescrever-a-historia/>

Revista Visão

<https://visao.pt/atualidade/mundo/2021-09-09-livros-de-asterix-e-tintin-destruidos-no-canada-por-ofenderem-os-povos-indigenas/>

The Voice of America

[Taliban to Enforce Hijab Decree Despite Protests](#)

2. Diversas

Alert Life Sciences Computing

<https://www.alert-online.com/pt/news/health-portal/chumbadas-propostas-de-privados-para-leccionar-medicina>

Amnistia Internacional

[Relatórios anuais - Amnistia Internacional](#)

[Apedrejamento: resumo global - Amnistia Internacional Portugal](#)

Câmara Municipal de Lisboa

<https://toponimialisboa.wordpress.com/2017/12/21/o-campo-santana-dos-martires-da-liberdade/>

Conseil d'État

<https://www.conseil-etat.fr>

Hemeroteca de Lisboa

<https://hemerotecadigital.cm-lisboa.pt/FichasHistoricas/Panorama.pdf>

Iniciativa Legislativa de Cidadãos contra o Acordo Ortográfico

<https://ilcao.com/>

<https://cedilha.net/ap53/about/mapa-do-site/>

Petição em Defesa da Língua Portuguesa contra o Acordo Ortográfico”

<https://emdefesadalinguaportuguesa.blogspot.com/2008/06/signatrios-da-petio-contra-o-acordo.html>

The Constitute Project

[Peoples_Republic_of_Korea_2016.pdf](#)

Torre do Tombo

<https://www.aatt.org/site/index.php?op=Nucleo&id=1536>

University of Minnesota

<http://hrlibrary.umn.edu/instree/cairodeclaration.html>

f

Anexo referido na Parte III, Capítulo E, nº 4.2.2, al. c)

A3ES

04 NOV. 10-00290

Agência de Avaliação
e Acreditação
do Ensino Superior

Ex.mo Senhor

~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~
~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~
~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~
~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~
~~XXXXXXXXXXXX~~

S/ref	N/ref.	Data	Sector
	422/10 - L	2010 / 11 / 02	Conselho de Administração

A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior está a proceder a uma selecção dos ciclos de estudos do ensino universitário que deverão ser avaliados em primeira prioridade, para o que se definiram os seguintes critérios:

1.º ciclo – número total de alunos igual ou inferior a 10; aparente insuficiência do corpo docente próprio da instituição pelo baixo número de doutorados na área específica da licenciatura; número excessivo de alunos por docente doutorado na área da licenciatura; não existência de Centros de Investigação ou Laboratórios Associados avaliados com a classificação mínima de BOM, não sendo fornecidos elementos suficientes sobre a produção científica.

2.º ciclo – número total de alunos igual ou inferior a 5; aparente insuficiência do corpo docente próprio da instituição por falta de doutorados na área específica do mestrado; número excessivo de alunos por docente doutorado na área do mestrado; não existência de Centros de Investigação ou Laboratórios Associados avaliados com a classificação mínima de BOM, não sendo fornecidos elementos suficientes sobre a produção científica.

Mestrado integrado – número total de alunos igual ou inferior a 10; aparente insuficiência do corpo docente próprio da instituição por falta de doutorados na área específica do mestrado; número excessivo de alunos por docente doutorado na área do mestrado; não existência de Centros de Investigação ou Laboratórios Associados avaliados com a classificação mínima de BOM, não sendo fornecidos elementos suficientes sobre a produção científica.

3.º ciclo – não existem alunos; aparente insuficiência do corpo docente próprio da instituição por falta de doutorados na área específica do ciclo de estudos; não existência de Centros de Investigação ou Laboratórios Associados avaliados com a classificação mínima de BOM, não sendo fornecidos elementos suficientes sobre a produção científica.

[Assinatura]

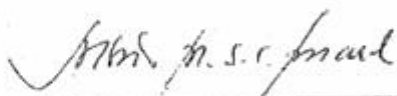
A3ES

Agência de Avaliação
e Acreditação
do Ensino Superior

Na sequência da aplicação destes critérios verificou-se que estão aparentemente numa destas situações os ciclos de estudos ministrados por essa instituição indicados no(s) anexo(s) a este ofício. No entanto, é possível que alguns dos ciclos de estudos sem alunos correspondam a situações em que se deu uma aprovação tardia pela DGES o que impossibilitou a abertura de vagas para o ano lectivo 2009/10, pelo que solicitamos informação sobre a situação desses ciclos de estudos no corrente ano lectivo (número de vagas; número de candidatos; número de colocados).

Finalmente, vimos desde já solicitar a presença de V. Ex.ª numa reunião com a Agência, a marcar oportunamente, para se analisar a situação e tomar uma decisão final sobre os cursos a submeter a acreditação no ano lectivo 2010/11.

O Presidente do Conselho de Administração



(Alberto Amaral)